



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA (UnB)
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO, CONTABILIDADE E GESTÃO
DE POLÍTICAS PÚBLICAS (FACE)
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO (PPGA)

DAVID CURTINAZ MENEZES

STAKEHOLDERS, FATORES CRÍTICOS DE SUCESSO, DETERMINANTES DA
COOPERAÇÃO E GERAÇÃO DE VALOR EM PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS

BRASÍLIA/DF

2021

DAVID CURTINAZ MENEZES

**STAKEHOLDERS, FATORES CRÍTICOS DE SUCESSO, DETERMINANTES DA
COOPERAÇÃO E GERAÇÃO DE VALOR EM PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS**

Tese apresentada ao Programa de Pós Graduação em Administração (PPGA) da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade (FACE) da Universidade de Brasília (UnB) como requisito parcial à obtenção do título de Doutor em Administração.

Orientador: Prof. Dr. Diego Mota Vieira

BRASÍLIA/DF

2021

DAVID CURTINAZ MENEZES

**STAKEHOLDERS, FATORES CRÍTICOS DE SUCESSO, DETERMINANTES DA
COOPERAÇÃO E GERAÇÃO DE VALOR EM PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS**

Tese apresentada ao Programa de Pós Graduação em Administração (PPGA) da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade (FACE) da Universidade de Brasília (UnB) como requisito parcial à obtenção do título de Doutor em Administração.

Prof. Dr. Diego Mota Vieira – Orientador

Prof. Dr. Antônio Sérgio Araújo Fernandes
Membro externo – UFBA

Prof. Dr. Sandro Cabral
Membro externo – INSPER

Prof. Dr. Valmir Emil Hoffmann
Membro interno – UnB

Prof. Dr. Ricardo Corrêa Gomes
Suplente – UnB

RESUMO

Essa pesquisa teve por objetivo avaliar o papel dos *stakeholders* na geração de valor em PPPs no Brasil, considerando suas motivações e os fatores críticos que determinam o sucesso desse tipo de colaboração. Para tanto, foram analisados cinco casos de parcerias, sendo uma do governo federal, três de governos estaduais (São Paulo, Bahia e Minas Gerais) e uma do Município de Belo Horizonte. Foram escolhidos esses entes subnacionais por serem os que mais celebram PPPs. Essas parcerias foram estudadas por meio da análise de conteúdo de documentos e entrevistas com representantes dos setores público e privado, bem como foi realizada uma análise qualitativa comparativa (QCA). A identificação dos *stakeholders* foi feita mediante a utilização simultânea de modelos que permitem demonstrar os múltiplos papéis desempenhados pelos atores na formulação e na implementação de políticas públicas (Gomes *et al.*, 2010), o seu potencial de ameaça ou de cooperação (Savage *et al.*, 1991), e o seu grau de saliência (Mitchell *et al.*, 1997). Assim, a referida análise possibilitou observar mais de 50 *stakeholders* de PPPs, os quais atuam nos setores público, das três esferas da Federação, privado e no terceiro setor. Os atores mais salientes (Mitchell *et al.*, 1997) são os parceiros público e privado, o Comitê Gestor de PPPs, o Chefe do Poder Executivo, os usuários e os moradores locais. A maioria desses atores atuam como colaboradores (Gomes *et al.*, 2010) e são apoiadores (Savage *et al.*, 1991). Além disso, foram identificados os fatores críticos de sucesso recorrentes nessas parcerias, os quais foram associados aos referidos *stakeholders*. Isso permite que tais fatores sejam considerados uma dimensão analítica nos modelos que identificam os *stakeholders* de parcerias interorganizacionais, posto que esses podem ser tratados como mecanismos de interferências desses atores em programas governamentais que são implementados por meio de PPPs. Ademais, foram identificados os elementos de valor, de acordo com a percepção dos atores sobre tais elementos, e os determinantes para a cooperação mais recorrentes nessas parcerias. Assim, é possível demonstrar o que parece ser uma estrutura típica de de PPPs no Brasil, ou seja, os *stakeholders* mais importantes, os fatores críticos de sucesso, as interações entre tais atores e fatores críticos, os motivadores da parceria e os elementos de valor mais recorrentes. Além disso, foi proposto um modelo teórico que permite a análise de *stakeholders*, tendo em vista a sua atuação na ocorrência de fatores críticos de sucesso, as suas motivações para celebrar e manter a parceria e os benefícios que obtêm e custos e riscos em que incorrem em virtude da PPP. Por fim, por meio da referida análise qualitativa comparada, são demonstrados os elementos que devem integrar um cenário ideal para o bom desempenho de uma PPP.

Palavras-chave: Parcerias Público-Privadas; *Stakeholders*; Fatores Críticos de Sucesso; Determinantes da Cooperação; Geração de Valor.

ABSTRACT

The objective of this research was to evaluate the role of stakeholders in generating value in PPPs in Brazil, considering their motivations and the critical factors that determine the success of this type of collaboration. To this end, five cases of partnerships were analyzed, one from the federal government, three from state governments (São Paulo, Bahia and Minas Gerais) and one from the municipality of Belo Horizonte. These subnational entities were chosen because they are the ones that most celebrate PPPs. These partnerships were studied through document content analysis and interviews with representatives of the public and private sectors, as well as a comparative qualitative analysis (QCA). The identification of stakeholders was made through the simultaneous use of models that allow to demonstrate the multiple roles played by the actors in the formulation and implementation of public policies (Gomes et al., 2010), their potential for threat or cooperation (Savage et al., 1991), and its degree of salience (Mitchell et al., 1997). Thus, the aforementioned analysis made it possible to observe more than 50 PPP stakeholders, who work in the public sectors, from the three spheres of the Federation, private and in the third sector. The most prominent actors (Mitchell et al., 1997) are the public and private partners, the PPP Steering Committee, the Chief Executive, users and local residents. Most of these actors act as collaborators (Gomes et al., 2010) and are supporters (Savage et al., 1991). In addition, the most recurrent critical success factors in these partnerships were identified, which were associated with said stakeholders, which allows such factors to be considered an analytical dimension in the models that identify the stakeholders of interorganizational partnerships since these can be treated as mechanisms interferences of these actors in government programs that are implemented through PPPs. Furthermore, the elements of value were identified, according to the actors' perception of these elements, and the most recurrent determinants for cooperation in these partnerships in order to demonstrate what appears to be a typical structure for implementing PPPs in Brazil, that is, the most important stakeholders, the critical success factors, the interactions between such actors and critical factors, the motivators of the partnership and the most recurring elements of value. In addition, a theoretical model was proposed that allows stakeholder analysis with a view to their performance in the occurrence of critical success factors, their motivations to celebrate and maintain the partnership and the benefits they obtain and the costs and risks they incur in virtue of PPP. Finally, through a comparative qualitative analysis, the elements that should integrate an ideal scenario for the good performance of PPPs are demonstrated.

Keywords: Public-Private Partnerships; Stakeholders; Critical Success Factors; Determinants of Cooperation; Value generation.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1. <i>Modelo proposto de análise de stakeholders de PPPs</i>	63
Figura 2. <i>PPP's contratadas no Brasil</i>	68
Figura 3. <i>PPP's estaduais</i>	68
Figura 4. <i>PPP's municipais</i>	69
Figura 5. <i>PPP's por Setor</i>	69
Figura 6. <i>PPP's por tempo de execução</i>	70
Figura 7. <i>Datacenter</i>	71
Figura 8. <i>Sistema de disposição oceânica do Jaguaribe</i>	72
Figura 9. <i>Mapa da PPP rodovia MG-050</i>	73
Figura 10. <i>Lote 1 - Área Central da Cidade de São Paulo</i>	73
Figura 11. <i>Hospital Metropolitano de Belo Horizonte</i>	74
Figura 12. <i>Aplicando o modelo analítico – interações entre atores e fatores críticos</i>	255
Figura 13. <i>Aplicando o modelo analítico – determinantes da cooperação</i>	258
Figura 14. <i>Aplicando o modelo analítico – geração de valor</i>	264
Figura 15. <i>Aplicação do modelo proposto a luz dos resultados encontrados</i>	265
Figura 16. <i>Aplicação do modelo proposto em uma perspectiva dinâmica</i>	266
Figura 17. <i>Inserção dos dados QCA</i>	269
Figura 18. <i>Calibração dos dados</i>	270
Figura 19. <i>Matriz de dados após calibração</i>	271
Figura 20. <i>Editando a tabela verdade</i>	273
Figura 21. <i>Tabela verdade final</i>	274
Figura 22. <i>Elaborando a solução intermediária</i>	275
Figura 23. <i>Aplicação de modelo proposto – associações do parceiro público</i>	306
Figura 24. <i>Aplicação de modelo proposto – associações do parceiro privado</i>	307

LISTA DE QUADROS

Quadro 1. <i>Evolução do Conceito de Stakeholder</i>	27
Quadro 2. <i>Etapas de uma PPP</i>	33
Quadro 3. <i>Stakeholders identificados a partir da revisão de literatura</i>	34
Quadro 4. <i>Fatores críticos identificados a partir da revisão de literatura</i>	37
Quadro 5. <i>Classificação dos fatores críticos de sucesso</i>	40
Quadro 6. <i>Associação entre fatores críticos e stakeholders</i>	61
Quadro 7. <i>Análise comparativa entre as lentes teóricas que subsidiam a pesquisa</i>	64
Quadro 8. <i>Roteiro de entrevista</i>	75
Quadro 9. <i>Grupo de Entrevistados</i>	77
Quadro 10. <i>Categorias de análise</i>	84
Quadro 11. <i>Relação entre os objetivos específicos e os procedimentos metodológicos</i>	89
Quadro 12. <i>Stakeholders da PPP do Datacenter</i>	91
Quadro 13. <i>Stakeholders da PPP do Sistema de Disposição Oceânica do Jaguaribe</i>	104
Quadro 14. <i>Stakeholders da PPP da Rodovia MG-050</i>	117
Quadro 15. <i>Stakeholders da PPP Casa Paulista</i>	129
Quadro 16. <i>Stakeholders da PPP do Hospital Metropolitano</i>	145
Quadro 17. <i>Papéis dos stakeholders típicos de PPPs</i>	156
Quadro 18. <i>Stakeholders típicos de PPPs</i>	158
Quadro 19. <i>Fatores críticos da PPP da Datacenter</i>	170
Quadro 20. <i>Fatores críticos da PPP do Jaguaribe</i>	174
Quadro 21. <i>Fatores críticos da PPP da MG-050</i>	177
Quadro 22. <i>Fatores críticos da PPP da Casa Paulista</i>	180
Quadro 23. <i>Fatores críticos da PPP do Hospital Metropolitano</i>	184
Quadro 24. <i>Síntese dos fatores críticos identificados</i>	186
Quadro 25. <i>Fatores críticos de sucesso típicos de PPPs</i>	188
Quadro 26. <i>Motivação dos parceiros para realizar a PPP do Datacenter</i>	198
Quadro 27. <i>Motivação dos parceiros para realizar a PPP do Jaguaribe</i>	200
Quadro 28. <i>Motivação dos parceiros para realizar a PPP da Rodovia MG-050</i>	202
Quadro 29. <i>Motivação dos parceiros para realizar a PPP da Casa Paulista</i>	204
Quadro 30. <i>Motivação dos parceiros para realizar a PPP do Hospital Metropolitano</i>	206
Quadro 31. <i>Determinantes da cooperação típicos de PPPs</i>	207
Quadro 32. <i>Geração de valor na PPP do Datacenter</i>	212

Quadro 33. <i>Matriz de riscos da PPP do Datacenter</i>	215
Quadro 34. <i>Geração de valor na PPP do Jaguaribe</i>	219
Quadro 35. <i>Matriz de riscos da PPP do Jaguaribe</i>	221
Quadro 36. <i>Geração de valor da PPP da MG-050</i>	224
Quadro 37. <i>Matriz de riscos da PPP da MG-050</i>	226
Quadro 38. <i>Geração de valor da PPP da Casa Paulista</i>	229
Quadro 39. <i>Matriz de riscos da PPP da Casa Paulista</i>	231
Quadro 40. <i>Geração de valor da PPP do Hospital Metropolitano</i>	234
Quadro 41. <i>Matriz de riscos da PPP do Hospital Metropolitano</i>	236
Quadro 42. <i>Classificação de benefícios, custos e riscos</i>	238
Quadro 43. <i>Benefícios e custos típicos de PPPs</i>	240
Quadro 44. <i>Riscos típicos de PPPs</i>	242
Quadro 45. <i>Síntese das interações entre os atores e fatores críticos mais importantes</i>	246
Quadro 46. <i>Síntese dos motivos dos parceiros para realizar as PPPs</i>	255
Quadro 47. <i>Síntese dos benefícios e custos identificados</i>	258
Quadro 48. <i>Síntese dos riscos identificados</i>	260
Quadro 49. <i>Codificação das Variáveis Cenários</i>	267
Quadro 50. <i>Codificação dos casos analisados</i>	268
Quadro 51. <i>Codificação das variáveis fatores críticos de sucesso</i>	277
Quadro 52. <i>Detalhamento da solução complexa</i>	279
Quadro 53. <i>Detalhamento da Solução Intermediária</i>	280
Quadro 54. <i>Codificação das variáveis determinantes da cooperação</i>	281
Quadro 55. <i>Detalhamento da Solução Complexa-determinantes da cooperação</i>	282
Quadro 56. <i>Codificação das Variáveis – Elementos de Valor</i>	284
Quadro 57. <i>Detalhamento da Solução Complexa – elementos de valor</i>	286
Quadro 58. <i>Detalhamento da Solução Complexa - fatores críticos – Estudo 2</i>	289
Quadro 59. <i>Detalhamento da Solução Complexa - determinantes da cooperação – Estudo 2</i>	292
Quadro 60. <i>Detalhamento da Solução Complexa – elementos de valor – Estudo 2</i>	295
Quadro 61. <i>Associações entre stakeholders representativos e fatores críticos, determinantes da cooperação e elementos de valor</i>	297
Quadro 62. <i>Fatores críticos de sucesso - evidências da QCA e a teoria</i>	308
Quadro 63. <i>Determinantes da cooperação - evidências da QCA e a teoria</i>	312
Quadro 64. <i>Elementos de valor - evidências da QCA e a teoria</i>	313

Quadro 65. <i>Comparativo das associações entre stakeholders e fatores críticos</i>	314
Quadro 66. <i>Síntese dos objetivos da pesquisa, dos resultados e da agenda para futuras pesquisas</i>	322

LISTA DE TABELAS

Tabela 1. <i>Identificação dos participantes</i>	79
--	----

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	16
1.1 Contextualização	16
1.2 Justificativa da Pesquisa.....	19
2 REFERENCIAL TEÓRICO	23
2.1 Teoria dos Stakeholders	23
2.1.1 Definição de stakeholder	26
2.1.2 Identificação e análise de stakeholders.....	28
2.1.3 Parceria Público Privada e seus Stakeholders	30
2.2 Fatores Críticos de Sucesso.....	36
2.2.1 Fatores críticos de sucesso de PPP	36
2.3 Determinantes da Cooperação em PPPs.....	41
2.4 Geração de valor para stakeholders.....	43
2.5 Stakeholders e Fatores Críticos de Sucesso de PPPs	48
2.6 Modelo de análise de <i>stakeholders</i> de PPPs	62
3 MÉTODO	66
3.1 Quadro Geral das PPPs no Brasil e a Seleção das PPPs a Serem Estudadas	68
3.1.1 Caracterização das PPPs estudadas	70
3.2 Procedimentos de Coleta de Dados	74
3.3 Análise dos Dados.....	81
3.3.1 Análise de conteúdo.....	82
3.3.2 Análise qualitativa comparativa	85
4 <i>STAKEHOLDERS</i>	91
4.1 PPP do Datacenter.....	91
4.2 PPP do Sistema de Disposição Oceânica do Jaguaribe.....	104
4.3 PPP da Rodovia MG-050	117
4.4 PPP da Casa Paulista.....	129
4.5 PPP do Hospital Metropolitano de Belo Horizonte	145
4.6 <i>Stakeholders</i> típicos de PPPs e contribuições teóricas.....	155
5 FATORES CRÍTICOS DE SUCESSO.....	164
5.1 PPP do Datacenter.....	164
5.2 PPP do Sistema de Disposição Oceânica do Jaguaribe.....	171
5.3 PPP da Rodovia MG-050	175

5.4 PPP da Casa Paulista.....	178
5.5 PPP do Hospital Metropolitano de Belo Horizonte	181
5.6 Classificação dos Fatores Críticos de Sucesso.....	185
5.7 Fatores Críticos de Sucesso Típicos e Contribuições Teóricas.....	188
6 DETERMINANTES DA COOPERAÇÃO	194
6.1 PPP do Datacenter.....	194
6.2 PPP do Sistema do Emissário Submarino de Jaguaribe.....	198
6.3 PPP da Rodovia MG-050	200
6.4 PPP da Casa Paulista.....	202
6.5 PPP do Hospital Metropolitano.....	204
6.6 Determinantes da Cooperação Típicos e Contribuições Teóricas.....	207
7 GERAÇÃO DE VALOR EM PPPS	209
7.1 PPP do Datacenter.....	209
7.1.1 Benefícios e custos	209
7.1.2 Riscos.....	213
7.2 PPP do Sistema do Emissário Submarino de Jaguaribe.....	217
7.2.1 Benefícios e custos	217
7.2.2 Riscos.....	219
7.3 PPP da Rodovia MG-050	222
7.3.1 Benefícios e custos	222
7.3.2 Riscos.....	225
7.4 PPP da Casa Paulista.....	227
7.4.1 Benefícios e custos	227
7.4.2 Riscos.....	229
7.5 PPP do Hospital Metropolitano.....	232
7.5.1 Benefícios e custos	232
7.5.2 Riscos.....	234
7.6 Classificação dos Benefícios, Custos e Riscos.....	236
7.7 Elementos de Valor Típicos e Contribuições Teóricas	240
8 MODELANDO UMA PPP TÍPICA NO BRASIL.....	245
8.1 Interação entre Fatores Críticos e <i>Stakeholders</i>	245
8.2 Determinantes da Cooperação.....	255
8.3 Geração de Valor.....	258
8.4 Demonstração dos Resultados por meio do Modelo Analítico Proposto.....	264

9 ANÁLISE QUALITATIVA COMPARATIVA.....	267
9.1 Estudo 1.....	267
9.1.1 Fatores críticos de sucesso.....	276
9.1.2 Determinantes da Cooperação.....	281
9.1.3 Geração de valor.....	284
9.2 Estudo 2.....	288
9.2.1 Fatores críticos de sucesso.....	288
9.2.2 Determinantes da cooperação.....	291
9.2.3 Geração de valor.....	293
9.2.4 Associação dos stakeholders representativos com os construtos teóricos.....	296
9.3 Discussão dos resultados da QCA.....	307
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	318
REFERÊNCIAS.....	326
APÊNDICE A - Lista dos Principais Documentos Consultados.....	346
APÊNDICE B - Variáveis Cenários.....	349
APÊNDICE C - Questionário.....	360
APÊNDICE D - Matriz de dados e tabela verdade de fatores críticos - Estudo 1.....	368
APÊNDICE E - Matriz de dados e tabela verdade dos determinantes da cooperação - Estudo 1.....	369
APÊNDICE F - Matriz de dados e tabela verdade dos elementos de valor – Estudo 1.....	370
APÊNDICE G - Matriz de dados e tabela verdade dos fatores críticos - Estudo 2.....	371
APÊNDICE H - Matriz de dados e tabela verdade dos determinantes da cooperação - Estudo 2.....	372
APÊNDICE I - Matriz de dados e tabela verdade dos elementos de valor - Estudo 2.....	373

1 INTRODUÇÃO

1.1 Contextualização

Embora o investimento seja uma das principais variáveis que influenciam o crescimento econômico, os governos nem sempre possuem os recursos necessários para implementá-lo. Por isso, os gestores públicos procuram celebrar parcerias com o setor privado para incrementar tais investimentos. Uma dessas parcerias é a Parceria Público Privada (PPP), a qual tem sido usada pelos governos, nas últimas duas décadas, em diversos países (Nederhand & Klijn, 2016) e em vários setores da economia (Liu, Wang & Wilkinson, 2016), como forma de superar restrições de recursos públicos e se beneficiar das capacidades e recursos organizacionais de empresas privadas (Quelin, Cabral, Lazzarini, & Kivleniece, 2019).

Embora estejam sendo utilizadas, as PPPs nem sempre conseguem ser bem sucedidas, ou seja, serem contratadas e executadas regularmente. Isso ocorre porque essa parceria pode ser facilitada ou dificultada em função da existência de determinados fatores, os quais são denominados pela literatura como fatores críticos de sucesso (Thamer & Lazzarini, 2015). Deve-se ressaltar que, embora tais fatores tenham sido objeto de diversos estudos publicados em periódicos internacionais (Sabry, 2015; Liu *et al.*, 2016; Kye & Chan, 2017), poucos foram os artigos encontrados na revisão de literatura realizada para essa pesquisa que se referiam às PPPs realizadas no Brasil.

Além disso, embora as PPPs sejam criadoras de valor para os *stakeholders* (Kivleniece & Quelin, 2012), pouco se sabe sobre os processos que permitem a criação de tal valor para as partes interessadas e a sociedade como um todo (Villani, Greco, & Phillips, 2017). Além disso, é necessário avançar no conhecimento acerca do significado de valor para os diversos *stakeholders* (Harrison, Freeman & Abreu, 2015). Nesse sentido, embora a literatura tenha identificado que o valor compreende benefícios e custos (Quelin, Kivleniece, & Lazzarini, 2017) e que esses elementos de valor são gerados em PPPs, é necessário identificá-los e compreender os seus significados para os *stakeholders* como também as formas pelas quais tal valor é gerado.

Nesse contexto, o presente trabalho é importante, uma vez que ele auxilia na compreensão sobre a geração de valor em PPPs haja vista que foram identificados benefícios, custos e riscos decorrentes da implementação das PPPs sob a ótica dos *stakeholders* (o que contribui na compreensão do significado de valor para tais atores), bem como a forma como esses elementos de valor foram gerados.

Essa discussão é pertinente no contexto brasileiro, tendo em vista a necessidade de investimento em infraestrutura no país. Assim, de acordo com a Confederação Nacional de Transportes (2018), o Brasil precisa investir R\$ 1,7 trilhão para que o país tenha um sistema de transporte moderno e com bom funcionamento.

Por outro lado, a situação fiscal não permite que o investimento público seja o protagonista desse processo, tendo em vista que o cenário fiscal foi agravado pela queda nas receitas e pelo incremento nos gastos governamentais, devido à pandemia causada pelo vírus Covid-19. Nesse sentido, estima-se que o déficit público do Governo Federal seja de R\$ 845 bilhões em 2020 (Senado, 2020).

Ademais, deve-se ressaltar que o Governo Federal publicou a Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, a qual fornece diretrizes para orientar a atuação governamental por um período de 12 anos. Entre as diretrizes está a ampliação dos investimentos em infraestrutura por meio do incentivo ao investimento privado, reduzindo a necessidade de comprometimento de recursos fiscais (Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, 2018).

No caso brasileiro, as PPPs têm sido mais utilizadas por Estados e Municípios, os quais haviam celebrado, até 2018, 107 contratos de PPPs, sendo que o Município de Belo Horizonte e os Estados de São Paulo, Minas Gerais e Bahia são os entes da Federação que mais contrataram PPPs. O panorama das PPPs no Brasil demonstra ainda uma grande variedade de setores sendo os mais representativos os relativos a resíduos sólidos, saneamento, iluminação pública, saúde e mobilidade urbana. Além disso, é possível verificar que as PPPs apresentam diferentes estágios de execução, sendo que a maioria está em execução há 5 anos (Radar PPP, 2018).

A motivação para a realização de PPPs pelos entes federados pode decorrer do potencial de redução dos custos (Thamer & Lazzarini, 2015) ou ainda da maior eficiência e qualidade na provisão de bens e serviços públicos, pois a operação pelo privado com a supervisão do parceiro público permite uma combinação que resulta em qualidade e baixo custo na prestação de serviços públicos (Quelin, Kivleniece, & Lazzarini, 2017). A referida motivação será objeto de estudo na presente pesquisa, haja vista que serão analisados os determinantes para a cooperação em PPPs.

Em uma PPP, há diversos atores interessados nos seus resultados. Tais atores constituem os stakeholders da PPP, ou seja, os grupos ou as pessoas que podem afetar e serem afetados (Freeman & Reed, 1983) pela implementação da PPP. Esses atores podem ser

associados aos fatores críticos de sucesso (Menezes, Hoffmann & Zanquetto, 2019). Por isso, é importante não apenas identificar tais atores e fatores como também explicar a interação entre eles. Em que pese seja importante avaliar a referida interação entre fatores críticos e stakeholders de PPPs, não foi encontrado, na revisão de literatura, nenhum estudo que realizasse a referida análise em PPPs dos diversos entes da Federação, como é feito na presente pesquisa. Por isso, um dos objetivos da pesquisa é o de verificar a interação entre os fatores críticos e os stakeholders.

Além disso, tendo em vista que é necessário ampliar a compreensão sobre a geração de valor em PPPs (Villani et al., 2017), o presente estudo realiza uma análise de *stakeholders* de PPPs visando responder a seguinte pergunta: como a atuação de *stakeholders* na implementação de uma PPP pode gerar valor para tais atores?

A análise da atuação dos *stakeholders* no processo de geração de valor requer a identificação dos motivos que levam esses atores a realizar a parceria, bem como é necessário analisar a atuação desses atores na ocorrência de fatores críticos para o sucesso. Por isso, a pesquisa contém as seguintes perguntas acessórias: i) quais são os motivos que levam os parceiros a estabelecer a parceria, ou seja, quais são os determinantes da cooperação em PPPs?; e ii) quais são as interações que ocorrem entre stakeholders e fatores críticos de sucesso de PPPs? Nesse sentido, o objetivo geral da pesquisa é o de analisar o papel dos *stakeholders* na geração de valor em PPPs no Brasil, considerando suas motivações e os fatores críticos que determinam o sucesso desse tipo de colaboração. Isso porque a tese do presente trabalho é a de que os *stakeholders* são importantes para o desempenho de PPPs, pois, por meio da sua atuação, eles contribuem para a ocorrência de fatores críticos de sucesso e a geração de valor e o fazem com vista a alcançar os motivos que o levaram a celebrar a parceria.

Dessa forma, a pesquisa pretende contribuir para a compreensão acerca dos elementos que limitam (ex.: custos) ou que potencializam (ex.: benefícios) a geração de valor em uma PPP. Isso é importante porque, por exemplo, é necessário compreender as condições que permitem aos atores privados que empreguem seus recursos e capacidades em prol da execução de projetos de interesse público (Quelin et al., 2019), ou seja, como tais recursos e capacidades contribuem para a geração de valor, tendo em vista que o propósito dessas parcerias é o aumento do valor social (Quelin et al., 2017). No mesmo sentido, Lazzarini (2019) afirma que é necessário compreender como os diferentes arranjos organizacionais diferem em sua capacidade de gerar valor social na forma de externalidades positivas. Essa é outra lacuna a partir da qual esta tese pretendeu contribuir ao, por exemplo, identificar benefícios que

representam tais externalidades como é o caso de geração de emprego e da aprendizagem adquirida com experiências anteriores a qual favorece a geração de valor em novas parcerias. Além disso, a pesquisa mapeou exemplos que demonstram como as PPPs podem gerar tais externalidades.

No caso dos parceiros que celebram a PPP, a compreensão sobre a geração de valor pode ser facilitada por meio da identificação dos motivos que os levam a estabelecer a parceria. Diante do exposto, os outros objetivos da presente pesquisa são: i) identificar os valores percebidos e obtidos pelos parceiros e outros stakeholders em decorrência da execução de PPPs; e ii) identificar os motivos que levam os parceiros a estabelecer a parceria, ou seja, os determinantes da cooperação em PPPs.

Acredita-se que os objetivos foram alcançados. Assim, por exemplo, para o alcance do objetivo relativo à verificação da interação entre fatores críticos e *stakeholders*, foram identificados os atores mais importantes e os fatores críticos a eles associados. Deve-se ressaltar que essa etapa da pesquisa foi precedida pela realização de revisões sistemáticas da literatura sobre fatores críticos de sucesso e *stakeholders* de PPPs, as quais foram objeto de um artigo aceito para a publicação pela Revista de Administração Pública.

Além disso, foram identificados os motivos que levam os parceiros público e privado a estabelecerem a parceria, bem como os benefícios que tais atores obtêm e os custos e os riscos em que eles incorrem em virtude da execução da parceria. Adicionalmente, foi realizada uma análise comparativa dos resultados encontrados em cada PPP analisada de modo a evidenciar uma estrutura típica de implementação de PPPs no Brasil, na qual são descritos os *stakeholders*, os fatores críticos de sucesso, os determinantes da cooperação e os elementos de valor mais recorrentes.

Para o alcance dos objetivos foram adotados os seguintes procedimentos de coleta de dados: pesquisa documental, entrevistas semiestruturadas e questionário. Os dados obtidos foram analisados por meio de análise de conteúdo e de análise qualitativa comparativa. Os referidos procedimentos de coleta e análise de dados serão detalhados no capítulo sobre o método da pesquisa.

1.2 Justificativa da Pesquisa

As parcerias entre governo e setor privado têm se tornado uma forma vital de criação de valor para *stakeholders* (Alonso & Andrews, 2018). Entretanto, parece haver uma lacuna na

literatura sobre como organizações públicas e privadas interagem para criar valor, já que o *Strategic Management Journal* publicou, em 2019, uma edição especial visando explorar esse tema (Cabral, Mahoney, McGahan & Potoski, 2019). Esse é o caso da PPP, pois há muito a aprender sobre a gestão e a sua capacidade de criar valor para as partes interessadas nessa parceria (Villani *et al.*, 2017).

O estado da arte da Teoria dos *Stakeholders* está no debate sobre como criar valor (Freeman, Phillips & Sisodia, 2020). Some-se a isso o fato de que “ainda se sabe muito pouco sobre como a Teoria de *Stakeholders* pode ser usada pelos gestores para melhorar as estratégias das organizações para criar valor” (Tantalo & Priem, 2016, p. 314). Isso é importante, pois, conforme explicam Barney e Harrison (2020, p. 206), a referida teoria foi desenvolvida por meio da observação “sobre como o mundo dos negócios e o processo de criação de valor funcionam”. Em virtude disso, o presente estudo visa aportar contribuições teóricas que possam colaborar para preencher essa lacuna, ao verificar como os parceiros e demais *stakeholders* geram valor por meio de PPPs.

Ademais, conforme citado anteriormente, embora sejam necessárias, as PPPs nem sempre conseguem ser bem sucedidas, o que nos remete aos fatores críticos de sucesso cuja análise é oportuna, pois “em função do caráter recente de sua adoção, pouco se sabe ainda sobre o desempenho de projetos de PPPs e seus condicionantes” (Reis & Cabral, 2017, p. 551).

Nesse sentido, o presente estudo dá uma contribuição, pois analisa as razões para o sucesso de PPPs implementadas no Brasil. Essa temática é atual e relevante, haja vista que os contratos de PPPs têm apresentado problemas de execução relacionados com fatores, como o despreparado dos governos para gerir os contratos (Pereira, 2016) e a falta de bons projetos (Cabral, 2018), os quais evidenciam a importância, respectivamente, da capacidade do setor público para atuar com PPPs e dos estudos técnicos de qualidade, que são fatores críticos identificados na presente pesquisa.

Ademais, este estudo apresenta uma contribuição ao proporcionar uma nova forma de avaliar os fatores críticos de sucesso de PPPs, os quais, usualmente, são apenas descritos sem que sejam associados aos *stakeholders* de PPPs. Vale ressaltar que Menezes, Hoffmann e Zanquetto (2019) realizaram a referida associação, porém o fizeram apenas em relação a projetos de PPPs do Governo Federal brasileiro. Por isso, esses autores recomendaram que estudos futuros analisassem PPPs de estados e municípios e que estivessem em outros estágios (ex: PPPs em execução), o que é feito na presente pesquisa.

A análise da interação entre tais atores e fatores é importante, pois a identificação dos tais fatores e atores permite que o tomador de decisão possa conceber uma estratégia de relacionamento para lidar com tais elementos. Isso ocorre porque, conforme explicam Vieira e Gomes (2014, p. 687), as organizações “engajam-se em um processo de monitoramento e identificação dos agentes com os quais estão em contato”. No mesmo sentido, o Tribunal de Contas da União (2002) recomenda que a análise de um programa ou projeto governamental, como é o caso da PPP, seja feita por meio da análise dos seus *stakeholders*.

Tendo em vista que a análise dessas interações permite identificar os atores relacionados aos fatores críticos que podem facilitar ou dificultar a execução da PPP, essa abordagem contribui para a Teoria de *Stakeholders*, pois evidencia uma nova dimensão que pode ser acrescida aos modelos de análise de tais atores. Isso porque os modelos existentes, embora permitam a identificação dos atores, não consideram a interação que ocorrem entre esses atores e os fatores críticos de sucesso que podem ser associados a eles. Assim, a inclusão dessa nova dimensão permitiria que tais fatores fossem tratados como, por exemplo, um mecanismo de interferência de um ator em políticas públicas que são implementadas por meio de PPPs. Vale ressaltar que a presente pesquisa não apenas identifica esses atores e fatores como também descreve e explica a interação que ocorre entre esses construtos teóricos sendo, ainda, proposto um modelo teórico que permite a visualização de tais interações.

Por fim, no que diz respeito a sua estrutura, essa tese é composta por nove capítulos, além desse capítulo introdutório. O próximo capítulo contém a fundamentação teórica da pesquisa, de modo que são apresentados os construtos que fornecem o suporte teórico necessário para a elaboração desta tese. Nesse capítulo também é proposto um modelo de análise de *stakeholders* que contempla a geração de valor em PPPs, as motivações dos parceiros e os fatores críticos que determinam o sucesso desse tipo de colaboração. No terceiro capítulo há uma caracterização das PPPs analisadas, bem como são descritos os procedimentos de coleta e análise dos dados.

A partir do quarto capítulo são analisados e discutidos os resultados. Deve-se ressaltar que a apresentação dos resultados foi organizada visando responder aos objetivos da pesquisa. Nesse sentido, nos capítulos quatro e cinco, são identificados os *stakeholders* e os fatores críticos de sucesso, os quais são necessários para o alcance do objetivo que busca verificar a associação entre fatores críticos e *stakeholders*. O capítulo seis está associado ao objetivo voltado para a identificação dos motivos que levam os parceiros público e privado a estabelecer a parceria (determinantes da cooperação), posto que nessa seção são identificados os referidos

motivos. O capítulo sete se refere ao objetivo que visa analisar a geração de valor em PPPs, haja vista que, nessa seção, são identificados e analisados os elementos de valor (benefícios, custos e riscos) obtidos pelos atores em virtude da execução da parceria.

Em seguida, no capítulo oito, é feita uma análise comparativa dos resultados encontrados em cada PPP selecionada, de modo a evidenciar os *stakeholders*, os fatores críticos, os determinantes da cooperação e os elementos de valor mais recorrentes nas PPPs analisadas. O capítulo nove contém os resultados da análise qualitativa comparada, a qual busca identificar os fatores críticos, os determinantes da cooperação e os elementos de valor que contribuem para o bom desempenho de uma PPP. Por fim, o último capítulo contém as conclusões, bem como as recomendações para futuras pesquisas e as limitações do estudo.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Para a construção desse capítulo foram realizadas revisões sistemáticas da literatura sobre *stakeholders* e fatores críticos de sucesso de PPPs, conforme explicado anteriormente. Além disso, percebeu-se a necessidade de utilizar as lentes teóricas que tratam da cooperação entre organizações e da geração de valor, pois é importante analisar as motivações que levam os parceiros a participar de uma PPP, bem como a obtenção de valor pelos *stakeholders*, haja vista que os referidos atores participam de tais parcerias com o intuito de obter determinados benefícios bem como incorrem em determinados custos. Além disso, conforme defendido nessa pesquisa, a geração de valor deve considerar ainda os riscos decorrentes da execução da PPP, cuja concretização pode reduzir o valor obtido pelos atores.

Este capítulo estrutura-se em seis tópicos. No primeiro, são apresentados a definição e os modelos de identificação de *stakeholders*, bem como os *stakeholders* de PPPs mais recorrentes na literatura. Nesse tópico também são apresentadas as características de uma PPP. No segundo, são descritos o conceito e os fatores críticos de sucesso de PPPs mais recorrentes na literatura. No terceiro, são abordados os motivos que levam os parceiros a estabelecerem a parceria, ou seja, os determinantes do estabelecimento e a manutenção dessa relação interorganizacional.

No quarto, são descritos o conceito do valor e outros elementos necessários para a compreensão da geração de valor para os *stakeholders* de PPP. Na sequência, disserta-se sobre a interação entre fatores críticos de sucesso e *stakeholders*. Por fim, é proposto um modelo analítico que considera os construtos trabalhados nessa pesquisa, de modo que visa analisar o papel dos *stakeholders* na geração de valor em PPPs, considerando suas motivações e os fatores críticos que determinam o sucesso desse tipo de colaboração.

2.1 Teoria dos Stakeholders

A Teoria dos *Stakeholders* tem ganhado destaque no ambiente acadêmico e empresarial sendo, inclusive, objeto de discussão no Fórum Econômico Mundial em 2020, onde foi discutida a necessidade de reformar o capitalismo em direção ao *stakeholder capitalism*, em substituição a um capitalismo que prioriza apenas os acionistas (Freeman *et al.*, 2020). A referida teoria se utiliza de princípios que fundamentam outras teorias organizacionais, como, por exemplo, as Teorias Institucional e de Dependência de Recursos (Gomes & Gomes, 2015).

A Teoria dos *Stakeholders* está fundamentada na Teoria da Dependência de Recursos, pois, conforme explicam Mainardes e Raposo (2011), a primeira foi pensada em um contexto de produção capitalista tradicional em que a empresa estava relacionada apenas a quatro grupos: os fornecedores, os funcionários, os acionistas e os seus clientes.

Ocorre que, conforme apontado por Freeman (1984), há outros grupos que são influenciados pelas atividades da empresa, de modo que a organização passa a ser o centro de uma série de relações interdependentes. Nesse contexto organizacional, “a empresa foi percebida como não sendo autossuficiente e dependente do ambiente externo composto por grupos externo à organização” (Mainardes & Raposo, 2011, p. 229).

Estes grupos externos foram denominados por Freeman (1984) de “*stakeholders*” e a situação foi caracterizada por Frooman (1999) como dependência de recursos em uma alusão à Teoria da Dependência de Recursos. Nesse sentido, Mainardes e Raposo (2011, p. 230) explicam que a Teoria de *Stakeholders* é uma teoria organizacional que reconhece que “as organizações são sistemas abertos que interagem com terceiros” e que, por isso, é necessário estabelecer estratégias para lidar com tais atores.

A Teoria Institucional contribui para a Teoria dos *Stakeholders*, pois, tendo em vista que a organização integra um sistema aberto, há fatores institucionais relacionados com os *stakeholders* que afetam a sua atuação. Um exemplo disso é o fato de que existem pressões sobre a organização para que venha a aderir ou atuar conforme determinadas regras (Gomes & Gomes, 2015). Assim, a Teoria dos *Stakeholders* pode ser considerada uma “ponte” entre a Teoria da Dependência dos Recursos e a Teoria Institucional, pois ela reconhece não apenas que a organização interage com o ambiente técnico como também com o ambiente institucional, referente às normas e leis que guiam o seu comportamento (Vieira & Gomes, 2014).

A Teoria dos Custos de Transação contribui para a Teoria dos *Stakeholders* haja vista que o gerenciamento de *stakeholders* pode reduzir custos de transação, pois esses custos “podem ser reduzidos quando os participantes agem baseados na mútua cooperação, o que reduz os custos de elaboração, monitoramento e a necessidade de garantia das relações contratuais” (Campos, 2006, p. 125). Isso ocorre porque as negociações entre organizações e seus *stakeholders* “são contínuas e problemas de compromisso impõem a necessidade de reduzir o oportunismo”. Dessa forma, a cooperação reduz custos de transação porque torna as negociações “menos custosas em termos de elaboração, monitoramento e sanções legais previstas em contratos” (Vieira & Gomes, 2014, p. 687).

A Teoria da Agência contribui para a Teoria dos *Stakeholders*, pois, conforme explicam Hill e Jones (1992), a organização é um nexos de contratos entre ela e seus *stakeholders* na medida em que representa uma ficção legal que viabiliza contratos com os proprietários de recursos, como capital (acionistas) e trabalho (empregados), bem como com os consumidores.

A compreensão dos contratos celebrados pela organização com seus *stakeholders* requer a utilização da Teoria da Agência a qual auxilia na obtenção de contratos eficientes, ou seja, contratos cujos benefícios gerados são maiores que os custos de execução e monitoramento para as partes contratantes (Campos, 2006). Por isso, essa teoria tem por objeto de estudo a avaliação e a proposição de mecanismos (incentivos, ao monitoramento e às estruturas de governança) que objetivam reduzir o oportunismo dos agentes.

A Teoria dos *Stakeholders* descreve e explica a forma como a atuação dos atores pode afetar as ações da organização e, conseqüentemente, o alcance dos seus objetivos. Assim, tal teoria permite aos gestores mudar a sua abordagem de atuação, passando de uma situação em que os tais atores são vistos como dependentes da organização para outra em que eles constituem parceiros da organização (Mainardes & Raposo, 2011).

Além disso, a referida teoria considera que a organização se adapta as influências do ambiente em que ela opera sendo que as pessoas e grupos com as quais ela possui relacionamentos constituem a principal fonte de influência (Gomes & Gomes, 2015). Deve-se ressaltar ainda que “um dos enfoques que mais tem sido alvo de pesquisas é a influência dos agentes na implementação das políticas públicas” (Vieira & Gomes, 2014, p. 680).

Assim, a Teoria dos *Stakeholders* serve para identificar os atores e explicar as estratégias por eles adotadas para influenciar a implementação de uma política pública, pois a sua utilização permite realizar “um mapeamento da estrutura na qual a política pública está sendo desenvolvida” bem como classificar tais atores “conforme o grau de influência que exercem nos processos decisórios relacionados à política” (Vieira & Gomes, 2014, p. 692).

Portanto, conclui-se que a referida teoria possui como objeto de análise a identificação de tais atores, bem como a forma por meio da qual eles influenciam a atuação da organização o que nos remete à definição de *stakeholder* e aos modelos de identificação e análise de *stakeholders* mais recorrentes na literatura.

2.1.1 Definição de stakeholder

Há diversas definições na literatura sendo a mais antiga associada ao *Stanford Research Institute* (SRI), que, em 1963, como citado em Freeman (1984, p. 31), definiu *stakeholders* como “os grupos dos quais, sem o suporte, a organização não poderia existir”. Posteriormente, a referida definição foi sendo aprimorada por outros atores como, por exemplo, Freeman e Reed (1983), para quem a definição do SRI era insatisfatória, pois continha conceitos genéricos, como o de sociedade, e não retratava adequadamente a segmentação existente, no que tange aos diferentes interesses entre os diversos grupos sociais.

Por isso, os autores propõem duas novas definições: ampla e restrita. De acordo com a definição ampla, *stakeholder* é qualquer grupo ou pessoa que pode afetar e ser afetado pelo desenvolvimento das atividades da organização (Freeman & Reed, 1983). Segundo a definição restrita, *stakeholders* são aqueles grupos dos quais a organização depende para sobreviver. Esses atores podem estar dentro ou fora da empresa e têm interesse no problema em questão e na sua solução (Mason & Mitroff, 1981).

Posteriormente, uma nova definição foi formulada com o intuito de chamar a atenção para o fato de que o *stakeholder* é uma pessoa, grupo ou organização que pode reivindicar a atenção, os recursos ou os *outputs* de uma organização ou que pode ser afetado por tais *outputs* (Bryson, 1988). Na década de 1990, outras definições foram concebidas com o objetivo de esclarecer que os interesses desse ator são urgentes ao negócio e que, por isso, a empresa deve dar satisfação a ele (Carroll, 1991), pois trata-se de grupo ou indivíduo que tem interesse nas ações de uma organização e tem a capacidade de influenciá-las (Savage, Nix, Whitehead & Blair, 1991).

Além disso, esse ator possui interesses legítimos de participar da organização (Donaldson & Preston, 1995), podendo reivindicar ou dispor de propriedade, direitos ou interesses nessa empresa e em suas atividades no período passado, presente e futuro (Clarkson, 1995). Além disso, esse ator possui afinidades com a organização e tende a receber um tratamento diferenciado em relação ao conferido a outros atores sociais (Phillips, 1997).

Na década de 2000, foram criadas definições que contribuíram para esclarecer que os *stakeholders* exercem poder e influência, pois podem usar o poder para influenciar o comportamento e o desempenho das organizações (Gomes & Gomes, 2007). Ademais, eles têm interesse no processo e nos resultados da firma (Freeman, Harrison & Wicks, 2007) e podem afetar ou serem afetados pelas ações, decisões, políticas e práticas ou objetivos de uma

organização (Carroll & Bucholtz, 2009). Esses atores criam e capturam valor econômico em suas interações com a organização (Garcia-Castro & Aguilera, 2015). O quadro 2 demonstra a evolução da referida definição.

Quadro 1. Evolução do Conceito de Stakeholder

Autor	Conceito	
Stanford Research Institute (1963)	Grupos sem o suporte dos quais a organização não poderia existir.	
Mason e Mitroff (1981)	Todos os atores, internos ou externos à empresa, que têm interesse no negócio da organização.	
Freeman e Reed (1983)	Qualquer grupo ou pessoa que pode afetar e ser afetado pelo alcance dos objetivos da organização ou ainda grupos ou indivíduos dos quais a organização depende para sobreviver.	
Bryson (1988)	Qualquer pessoa, grupo ou organização que pode reivindicar a atenção, os recursos ou os <i>outputs</i> de uma organização ou que pode ser afetado por tais <i>outputs</i> .	
Carroll (1991)	Membros da sociedade cujos interesses são os mais urgentes ao negócio e a quem a organização deve ser responsiva.	
Savage, Whitehead (1991)	Nix, Blair	Grupo ou indivíduo que tem interesse nas ações de uma organização e tem a capacidade de influenciá-las
Donaldson e Preston (1995)	Pessoas ou grupos com interesses legítimos em aspectos procedimentais e/ou substanciais relacionados com a atividade da organização.	
Clarkson (1995)	Pessoas ou grupos que reivindicam ou dispõem de propriedade, direitos ou interesses em uma empresa e em suas atividades no período passado, presente e futuro.	
Phillips (1997)	Ator que possui afinidades com a organização e tende a receber um tratamento diferenciado em relação ao conferido a outros atores sociais.	
Gomes e Gomes (2007)	Pessoas, grupos sociais ou organizações que possuem interesse no sucesso de uma organização e poder para influenciar o seu comportamento e desempenho.	
Freeman, Harrison e Wicks (2007)	Indivíduos, grupos e organizações que tenham interesse no processo e nos resultados da organização	
Carroll e Bucholtz (2009)	Indivíduo ou grupo que pode afetar ou ser afetado pelas ações, decisões, políticas e práticas ou objetivos de uma organização.	

Autor	Conceito
Garcia-Castro e Aguilera (2015)	Esses atores criam e capturam valor econômico em suas interações com a organização.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Conforme depreende-se do Quadro 2, a referida definição evoluiu de uma caracterização mais genérica (afetar ou ser afetado) para outras que mencionam aspectos específicos que auxiliam na caracterização desse ator (detenção de direitos de propriedades ou recursos da organização). Dessa forma, a multiplicidade de definições parece ser uma decorrência do fato de que eles tendem a captar diversos aspectos referentes à relação dos *stakeholders* com a organização. Além disso, parece haver uma construção conjunta de modo que novas definições buscam complementar ou aperfeiçoar as antigas.

Nesse sentido, por exemplo, Carroll (1991) dá ênfase ao poder que o *stakeholder* possui de afetar os objetivos de desempenho da empresa. A esse atributo (poder) foram acrescentados, por Mitchell, Agle e Wood (1997), a urgência de sua reivindicação e legitimidade do relacionamento do ator com a organização. Assim, segundo Mitchell et al. (1997), *stakeholder* é qualquer grupo ou indivíduo que detenha, pelo menos, um dos seguintes atributos: legitimidade, poder e urgência. Some-se a isso o fato de que as diversas definições servem a propósitos diferentes, bem como o que faz um ator ser considerado parte interessada pode variar de uma organização para outra (Parmar, Freeman, Harrison, Wicks, Purnell & Colle, 2010).

Tendo em vista que esses atores podem afetar as atividades da organização, é necessário identificá-los. Por isso, são apresentados na sequência alguns dos modelos de identificação e análise de *stakeholders* mais recorrentes na literatura.

2.1.2 Identificação e análise de stakeholders

Existem diversos modelos de análise de stakeholders entre os quais estão os propostos por Savage et al. (1991), Mitchell et al. (1997) e Gomes, Liddle e Gomes (2010), que são os modelos utilizados na presente pesquisa.

Savage *et al.* (1991) apresentam um modelo que busca classificar os atores em função do potencial de ameaça ou de cooperação com a organização (Vieira & Gomes, 2014). O poder

e a relevância do *stakeholder* no que tange a um determinado assunto determina a sua capacidade de ameaça. Assim, se a organização é dependente do *stakeholder*, ele terá potencial de ameaçá-la. Por outro lado, se ele for dependente da organização, ele tenderá a cooperar (Savage *et al.*, 1991).

De acordo com esse modelo, os atores são classificados como: apoiadores (oferecem baixa ameaça potencial e alto potencial cooperativo), marginais (não são nem altamente ameaçadores nem cooperativos), não apoiadores (representam uma grande ameaça potencial e um baixo potencial de cooperação) e *mixed blessing* (alto potencial para ameaçar bem como para cooperar).

Mitchell *et al.* (1997) criaram uma tipologia para classificar *stakeholders* baseada na posse dos seguintes atributos: i) o poder de influenciar a organização; ii) a legitimidade do relacionamento com a organização; e iii) a urgência no atendimento do seu interesse.

Em relação ao poder, os autores utilizam a definição proposta por Pfeffer e Salancik (1978), segundo a qual o poder é reconhecido pela habilidade de um ator social conseguir que outro ator faça alguma coisa que aquele deseja. A legitimidade é “uma percepção generalizada de que as ações da organização são apropriadas com relação a um sistema de normas e valores socialmente construído” (Mitchell *et al.*, 1997, p. 869). A urgência é definida como o “grau de intensidade com o qual o *stakeholder* demanda atenção imediata dos gestores da empresa” (Mitchell *et al.*, 1997, p. 869).

Os referidos autores dividem as classes de *stakeholders* em três grupos: latente, moderadamente saliente e expectante. O primeiro grupo é composto por aqueles que possuem apenas um dos atributos. São eles: adormecido (poder), arbitrário/discricionário (legitimidade) e reivindicador (urgência). O segundo grupo é composto por aqueles que possuem dois atributos. São eles: dominante (poder e legitimidade), dependente (urgência e legitimidade) e perigoso (poder e urgência). O terceiro grupo refere-se ao definitivo, que é o *stakeholder* mais importante, pois possui os três atributos, o que confere atenção imediata e prioritária a esse ator (Lyra, Gomes, & Jacovine, 2009).

De acordo com Gomes *et al.* (2010), os *stakeholders* podem ser classificados em cinco categorias: regulador, colaborador, legitimador, controlador e formador de agenda.

A categoria regulador contém os atores que possuem capacidade de incluir requerimentos institucionais e técnicos no processo de tomada de decisão. A categoria colaborador é composta por atores que auxiliam o governo local a prestar serviços públicos. A categoria legitimador contém os cidadãos e a comunidade local, os quais são os usuários dos

serviços públicos. A categoria controlador é composta pelos órgãos de controle e demais atores que possuem o poder de exigir que o gestor público preste contas, além de obrigá-lo a cumprir regras relacionadas com o uso eficiente de recursos públicos. Por fim, a categoria formador de agenda recebe essa denominação por se referir aos atores cuja influência decorre do poder de definir a agenda que o governo deve cumprir.

Os referidos modelos foram escolhidos, pois eles se complementam. Assim, o modelo de Gomes *et al.* (2010) fornece informações sobre a forma de atuação dos *stakeholders* na formulação e implementação de políticas públicas, porém não classifica os atores em função do seu grau de importância o que pode ser feito com o auxílio do modelo de Mitchell *et al.* (1997). No mesmo sentido, o modelo de Gomes *et al.* (2010) não permite identificar os atores que podem cooperar ou ameaçar a implementação de uma política pública, lacuna que pode ser preenchida com a utilização do modelo de Savage *et al.* (1991). Desse modo, a utilização simultânea dos três modelos permite identificar os múltiplos papéis desempenhados pelos atores, ou seja, o papel na formulação e implementação de políticas públicas (Gomes *et al.*, 2010), o seu potencial de ameaça ou de cooperação em prol da implementação da PPP (Savage *et al.*, 1991) e o seu grau de importância a partir da análise de determinados atributos (Mitchell *et al.*, 1997).

2.1.3 Parceria Público Privada e seus Stakeholders

Nessa seção, inicialmente, são apresentadas as características de uma PPP. Posteriormente, são apresentados os *stakeholders* de PPPs mais recorrentes na literatura.

2.1.3.1 Parceria Público Privada

Embora o surgimento das PPPs tenha ocorrido em data anterior, o seu uso se intensificou na década de 1980 em um contexto de diminuição da intervenção estatal na economia e como forma de contornar a falta de recursos públicos para realizar investimentos em infraestrutura (Barbosa, Cabral, & Souza, 2009). Isso ocorreu porque os governos começaram a induzir investimentos privados em função do reduzido espaço fiscal e das crescentes demandas sociais (Thamer & Lazzarini, 2015).

Nesse contexto, os governos passaram a buscar alternativas que envolvessem a participação da iniciativa privada para a provisão de bens e serviços públicos. Deve-se

considerar, ainda, que a distinção entre setores público e privado está se tornando mais obscura, pois as funções do governo estão sendo delegadas ao setor privado de modo que “as empresas estão se movendo em direção ao setor público se transformando em organizações híbridas” (Ashraf, Ahmadsimab & Pinkse, 2017, p. 803).

Nesse cenário é que surge a PPP a qual constitui um arranjo organizacional híbrido, baseado em relações contratuais colaborativas (Thamer & Lazzarini, 2015) e de longo prazo (Firmino, 2018), formado entre o setor público e a iniciativa privada (Reis & Cabral, 2017) que atuam visando atingir objetivos comuns (Hodge & Greve, 2007) e prover à população infraestrutura e serviços correlatos (Barbosa *et al.*, 2009).

Nesse sentido, a PPP assemelha-se a uma forma de governança colaborativa tendo em vista que envolve um arranjo no qual atores públicos e privados atuam em conjunto, por meio de um processo decisório coletivo, visando implementar uma política pública ou gerir um programa, bem ou serviço. Por isso, Ansell e Gash (2008, p. 548) afirmam que “a governança colaborativa e as parcerias público privadas podem as vezes se referir ao mesmo fenômeno”.

Esse tipo de cooperação visa à obtenção de serviços melhores e inovadores a um menor custo (Nederhand & Klijn, 2016), bem como a redução no tempo de implementação dos projetos e o compartilhamento de riscos com o setor privado no intuito de conferir melhor qualidade ao gasto público (Li, Akintoye & Edwards, 2005).

Deve-se ressaltar que a “PPP não implica em menos governo, mas sim em um papel diferente a ser exercido por esse”, pois, embora o serviço seja desempenhado pelo parceiro privado, o governo continua a ser o responsável por estabelecer os padrões de qualidade e desempenho, bem como por monitorar a execução dos serviços (Jamali, 2004, p. 109).

Em relação às etapas de uma PPP, tem-se que o processo é iniciado com a seleção do projeto a ser implementado por meio de uma PPP. Para tanto, são realizados estudos sobre a conveniência e a oportunidade da contratação, o que envolve análises preliminares sobre a necessidade do projeto e a comparação do projeto com soluções alternativas de resolução do mesmo problema. Essa análise é conhecida como *value for money*. Tal análise compara os custos de uma operação tradicional exercida pelo poder público com os custos de uma operação via PPP, de modo a verificar se o desenvolvimento do projeto como PPP apresenta uma melhor relação custo-benefício em comparação com outras opções (Banco Mundial, 2017).

Uma vez decidida a opção pela PPP, tem-se início a sua estruturação que é composta por cinco estudos: i) demanda; ii) engenharia; iii) ambiental; iv) viabilidade econômico-financeira; e v) modelagem jurídica. Deve-se salientar que a estruturação pode ser feita de

diversas formas entre as quais estão as seguintes: i) pelos técnicos do governo com ou sem o auxílio de consultoria especializada em PPP; e ii) por meio do processo de manifestação de interesse (PMI).

No primeiro caso, o parceiro público pode optar pela contratação de consultores especializados quando não dispuser de técnicos capacitados sobre o assunto. Para tanto, pode recorrer a recursos de organismos multilaterais, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e a Corporação Financeira Internacional (IFC), membro do grupo do Banco Mundial.

No segundo caso, o parceiro público torna pública a sua demanda por estudos de PPP e as diretrizes necessárias para sua preparação. Os interessados apresentam seus estudos e serão ressarcidos pelo vencedor da licitação caso a PPP venha a ser contratada. Os estudos recebidos poderão subsidiar parcialmente ou integralmente a implementação da PPP. Dessa forma, o parceiro público pode realizar estudos mesmo que não disponha de corpo técnico qualificado para elaborá-los ou de recursos para contratar consultorias.

A análise da demanda consiste em estimar o universo de usuários dos serviços que serão prestados por meio da PPP (Governo de São Paulo, 2020a). Assim, tal estudo objetiva identificar a demanda pelo serviço a ser prestado por meio da PPP. Esse trabalho servirá de base para a elaboração do estudo de engenharia e para a avaliação econômica e financeira do projeto (Ribeiro & Prado, 2007).

O estudo de engenharia deverá compreender os elementos de projeto necessários à caracterização do investimento, das receitas e das despesas do empreendimento. O estudo ambiental visa mensurar os impactos ambientais, bem como estipular formas de mitigação ou de compensação. Para tanto, deve-se identificar áreas de proteção ambiental, definir medidas remediadoras do passivo ambiental e avaliar os impactos ambientais das obras e serviços associados à implantação do projeto, de modo a fazer uma estimativa dos investimentos em compensações ambientais (Governo de São Paulo, 2020a).

O estudo de viabilidade econômico-financeira é composto por projeções que simulam, em diferentes cenários de demanda, a remuneração do concessionário a uma taxa de retorno que remunere o negócio (Ribeiro & Prado, 2007). Tal estudo deverá conter ainda a matriz de risco do projeto, a qual contém a identificação dos riscos e das partes que deverão suportá-lo, bem como as respectivas medidas de mitigação. Em regra, o risco deve ser alocado a parceiro que esteja mais capacitado para gerenciá-lo ou mitigá-lo (Warsen, Klijn & Koppenjan, 2019).

A modelagem jurídica contém a análise dos aspectos jurídicos do projeto e as minutas de Edital e Contrato. Após o término da elaboração dos estudos, eles são submetidos à consulta pública. Em regra, adota-se o prazo mínimo de trinta dias para o recebimento de sugestões. Posteriormente, tais estudos, as sugestões e os questionamentos, com as respectivas respostas, decorrentes da consulta pública, são submetidos aos órgãos de controle.

Por fim, tem-se a licitação que, de acordo com a Lei n. 11.079 (2004), será realizada na modalidade concorrência e que estará condicionada à: i) demonstração de que as despesas com a contraprestação pública (pagamento feito pelo parceiro público ao parceiro privado em virtude da prestação do serviço objeto da PPP) não afetarão as metas de resultados fiscais; ii) elaboração de estimativa do impacto orçamentário-financeiro nos exercícios em que deva vigorar o contrato de PPP; e iii) previsão do seu objeto no plano plurianual em vigor. A licitação encerra-se com assinatura do contrato pelo licitante vencedor.

Posteriormente, ocorre o financiamento da obra, ou seja, a contratação do financiamento pelo parceiro privado. Em seguida, inicia-se a fase de construção da infraestrutura e compra de equipamentos. Por fim, ocorre a gestão do contrato que envolve a contratação de pessoal e de insumos necessários para a prestação do serviço, bem como o recebimento da contraprestação pública. Durante a execução do contrato existe ainda a etapa relativa ao controle da gestão do contrato, que é feito pelo poder concedente com ou sem o auxílio de uma empresa de auditoria privada que, usualmente, é denominada de verificador independente (Cabral, Fernandes, & Ribeiro, 2016). O quadro 1 sintetiza as etapas acima mencionadas.

Quadro 2. Etapas de uma PPP

Etapa	Descrição
Elaboração de estudos técnicos	Estudo de demanda, de engenharia, ambiental, de viabilidade econômico-financeira e a modelagem jurídica
Consulta pública	Estudos técnicos são disponibilizados pela internet
Análise pelo Tribunal de Contas	Estudos, as sugestões e os questionamentos decorrentes da consulta pública são analisados pelo órgão de controle
Licitação da PPP	Realização do leilão e assinatura do contrato pelo licitante vencedor.
Financiamento da obra	Contratação do financiamento pelo parceiro privado.
Construção	Construção da infraestrutura e compra de equipamentos
Gestão do contrato	Contratação de pessoal e de insumos necessários para à prestação do serviço
Controle da gestão	Auditoria pelo poder concedente e/ou por verificador independente

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de Cabral *et al.* (2016).

2.1.3.2 Stakeholders de PPPs

Conforme explicam Gomes *et al.* (2010), os agentes interessados em uma política pública constituem-se como seus *stakeholders*. Nesse contexto, é oportuno utilizar a Teoria de *Stakeholders* para analisar PPPs, posto que tal uso auxilia na identificação dos atores cujos interesses devem ser considerados para que a PPP seja exitosa (Wang, Xiong, Wu & Zhu, 2018).

Nesse sentido, a literatura tem identificado diversos atores, os quais são descritos no Quadro 3, que resume os atores mais recorrentes. Foram selecionados todos *stakeholders* citados nos artigos pesquisados. Deve-se ressaltar que alguns atores foram enquadrados em uma única categoria, pois, embora os autores utilizem denominações diferentes, eles se referem a um mesmo *stakeholder*. É o caso do parceiro privado que é assim chamado por Chou, Tserng, Lin e Huang (2015), mas denominado de concessionária por Cabral *et al.* (2016). Outro exemplo ocorre com o usuário que é assim chamado por Chou *et al.* (2015), porém denominado cliente por Tang e Shen (2013).

Quadro 3. Stakeholders identificados a partir da revisão de literatura

Stakeholder	Chung, Hensher e Rose (2010)	Tang e Shen (2013)	Vijayanand (2013)	Aerts <i>et al.</i> (2014)	Schepper, Dooms e Haezendonck (2014)	Chou <i>et al.</i> (2015)	Burke e Demirag (2016)	Cabral <i>et al.</i> (2016)	Widman (2016)	Koops <i>et al.</i> (2017)	Kyie e Chan (2017)	Verweij, Teisman e Gerrits (2017)	Nederhand e Klijn (2019)	Menezes, Hoffmann e Zanquetto (2019)	Filipkowska e Wegrzyn (2019)
Parceiro público	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Parceiro privado	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
CGPPP								X						X	
Unidade de PPP	X					X		X						X	
Órgãos ambientais					X										
Órgãos de controle							X	X						X	

<i>Stakeholder</i>	Chung, Hensher e Rose (2010)	Tang e Shen (2013)	Vijayanand (2013)	Aerts <i>et al</i> (2014)	Schepper, Doms e Haezendonck (2014)	Chou <i>et al</i> (2015)	Burke e Demirag (2016)	Cabral <i>et al</i> (2016)	Widman (2016)	Koops <i>et al</i> (2017)	Kye e Chan (2017)	Verweij, Teisman e Gerrits (2017)	Nederhand e Klijjn (2019)	Menezes, Hoffmann e Zanquetto (2019)	Filipkowska e Wegrzyn (2019)
Bancos	X			X	X	X	X	X						X	X
Empresas de auditoria							X	X							
Universidades											X				
Consultorias		X		X				X		X			X	X	
Sindicatos							X								X
Usuários	X	X	X		X	X	X			X		X	X	X	X
Construtoras				X				X							X
Legisladores						X									
Fundos de Investimentos					X	X		X							X
Ministério Público								X							
Associações civis									X						
Federações empresariais							X		X						
Fornecedores			X		X					X		X		X	X
Trabalhadores			X												
Grupos de pressão			X		X										
Entidades internacionais								X						X	X
Agentes reguladores															X
Ambientalistas															X
Mídia	X		X									X		X	X
Comunidade local			X		X	X	X					X	X	X	

Fonte: elaborado pelo autor.

Deve-se ressaltar que, embora os modelos de análise de *stakeholders* sejam úteis, haja vista que contribuem para a identificação dos atores envolvidos na execução de PPPs, eles não

fornecem informações acerca dos fatores críticos para o sucesso de PPPs, bem como sobre os motivos que levam os parceiros a celebrar, ou ainda sobre a geração de valor para os atores em decorrência da PPP. Por isso, é necessário que a análise seja complementada com o referencial teórico pertinente a esses aspectos, o que é feito nas próximas seções.

2.2 Fatores Críticos de Sucesso

O termo fator crítico de sucesso foi criado por Rockart (1982) e se refere as aquelas áreas de atividades em que a obtenção de resultados favoráveis é necessária para que o gestor possa alcançar os seus objetivos. Trata-se de eventos ou circunstâncias que requerem atenção especial do gestor, podendo ser internos ou externos à organização (Ameway & Chan, 2016).

2.2.1 Fatores críticos de sucesso de PPP

Conforme explicam Thamer e Lazzarini (2015), a literatura acadêmica tem procurado identificar quais são os fatores relevantes para o andamento dos projetos de PPPs, ou seja, os fatores críticos de sucesso de PPPs. Nesse sentido, na presente pesquisa, foi realizada uma revisão da literatura em que foram selecionados os fatores críticos citados por, pelo menos, dois dos artigos pesquisados, tendo em vista que esse critério costuma ser utilizado em revisões de literatura sobre o tema (Kyie & Chan, 2015).

Deve-se ressaltar que alguns fatores foram enquadrados em uma única categoria, pois, embora os autores utilizem denominações diferentes, eles se referem a um mesmo fator crítico. É o caso da Unidade de PPP, assim chamado por Jamali (2004), mas denominado de agência pública bem organizada por Hwang, Zhao e Gay (2013). O mesmo ocorre com parceiro privado competente (Chan *et al.*, 2010) que é denominado de consórcio privado forte por Hwang *et al.* (2013). Outro exemplo é o fator contrato com regras claras, denominado de clara definição de responsabilidades e documentos contratuais claros por Hwang *et al.* (2013). Outro exemplo é o ambiente econômico favorável, denominado de política econômica sólida por Ismail (2013). O Quadro 4 sintetiza os fatores críticos de sucesso identificados na literatura pesquisada.

Fator crítico	Chan, Lam, Cheung e Ke (2010)	Cheung, Chan e Kajewski (2012)	Ng, Wong e Wong (2012)	Alinaitwe e Ayesiga (2013)	Hwang <i>et al.</i> (2013)	Ismail (2013)	Kyie e Chan (2015)	Chou e Pramudawardhani (2015)	Mouraviev e Kakabadse (2015)	Thamer e Lazzarini (2015)	Sabry (2015)	Aameway e Chan (2016)	Liu <i>et al.</i> (2016)	Cutrim <i>et al.</i> (2017)	Reis e Cabral (2017)	Firmino (2018)	Menezes <i>et al.</i> (2019)
Cumprimento das recomendações dos órgãos de controle																	X
Apoio político	X	X	X			X	X	X	X			X				X	X
Apoio popular	X	X	X			X	X	X				X				X	
Parceiro privado competente	X	X		X	X	X	X	X		X		X				X	
Viabilidade técnica do projeto	X	X	X	X		X	X	X				X				X	X
Capacidade do setor para atuar com PPPs							X						X	X	X	X	X
Unidade de PPP	X	X		X	X	X	X	X		X	X	X	X	X		X	X
Sistema de monitoramento dos projetos			X	X			X		X				X				
Boa governança	X	X		X		X	X	X	X		X		X			X	X
Financiamento disponível	X	X				X	X	X						X		X	
Análise de custos e benefícios	X	X	X	X		X	X	X									X
Oferta de garantias pelo poder público	X	X	X	X		X	X	X	X								X
Transferências de tecnologia				X													
Contrato com regras claras					X		X	X								X	X
Experiência do parceiro público com PPP			X										X				

Fator crítico	Chan, Lam, Cheung e Ke (2010)	Cheung, Chan e Kajewski (2012)	Ng, Wong e Wong (2012)	Alinaitwe e Ayesiga (2013)	Hwang <i>et al.</i> (2013)	Ismail (2013)	Kyie e Chan (2015)	Chou e Pramudawardhani (2015)	Mouraviev e Kakabadse (2015)	Thamer e Lazzarini (2015)	Sabry (2015)	Aameway e Chan (2016)	Liu <i>et al.</i> (2016)	Cutrim <i>et al.</i> (2017)	Reis e Cabral (2017)	Firmino (2018)	Menezes <i>et al.</i> (2019)
Sustentabilidade ambiental do projeto			X				X							X			X
Desinteresse do setor público, motivado por fatores ideológicos														X			
Risco político														X			X
Plano governamental de PPPs																X	
Cumprimento do cronograma de obras															X		
Ambiente político estável			X				X									X	

Fonte: Elaborado pelo autor.

O Quadro 4 é relevante, pois demonstra os fatores que, caso existentes, podem levar ao sucesso de uma PPP. Pode-se constatar que alguns dos fatores são mais recorrentes, como é o caso da alocação adequada de riscos e do contrato com regras claras. Esses fatores são influenciados pela atuação dos *stakeholders*, haja vista que, por exemplo, os dois fatores mencionados decorrem do contrato de PPP celebrado entre os parceiros público e privado. Nesse sentido, é importante associar esses fatores críticos de sucesso aos *stakeholders* a eles relacionados, o que será feito ao final desse capítulo, pois a explicação sobre a interação entre tais atores e fatores pode se beneficiar de aspectos teóricos trazidos pela literatura sobre geração de valor a qual será abordada mais adiante.

Esses fatores críticos podem ser classificados nas seguintes categorias: político, administrativo, ambiental, cultural, econômico e regulatório (Menezes *et al.*, 2019). Isso

porque há fatores que se referem à aderência do projeto às diretrizes da alta cúpula governamental e outros aspectos de natureza política (político). Outros fatores estão relacionados ao trabalho desenvolvido por técnicos governamentais e à estrutura administrativa dos órgãos responsáveis pela estruturação e gestão das PPPs (administrativo). Existem ainda fatores que estão relacionados com o atendimento das diretrizes ambientais aplicáveis à PPP (ambiental), ao relacionamento entre os parceiros (cultural), à conjuntura econômica ou aos aspectos econômicos associados aos parceiros (econômico) e aos aspectos relativos à regulação aplicável às PPPs (regulatório).

Dessa forma, o Quadro 5 demonstra a classificação dos fatores críticos identificados na revisão de literatura conforme tipologia proposta por Menezes *et al* (2019). Deve-se ressaltar que alguns dos fatores citados, sinalizados com a cor cinza, não foram identificados por Menezes *et al* (2019), de modo que a classificação atribuída ao fator foi feita pelo autor.

Quadro 5. *Classificação dos fatores críticos de sucesso*

Fator crítico	Categoria
Alocação adequada de riscos	Administrativo
Ambiente econômico favorável	Econômico
Processo licitatório competitivo e transparente	Administrativo
Marco regulatório adequado	Regulatório
Compartilhamento de autoridade entre os parceiros	Cultural
Cultura empreendedora com parcerias entre os setores público e privado	Cultural
Capacidade financeira dos parceiros	Econômico
Compromisso dos parceiros	Cultural
Compatibilidade de expectativas entre os parceiros	Cultural
Restrições orçamentárias	Econômico
Cumprimento das recomendações dos órgãos de controle	Administrativo
Apoio político	Político
Apoio popular	Político
Parceiro privado competente	Econômico
Viabilidade técnica do projeto	Administrativo
Capacidade do setor para atuar com PPPs	Administrativo
Unidade de PPP	Administrativo

Fator crítico	Categoria
Sistema de monitoramento dos projetos	Administrativo
Boa governança	Administrativo
Financiamento disponível	Econômico
Análise de custos e benefícios	Administrativo
Oferta de garantias pelo poder público	Administrativo
Transferências de tecnologia	Econômico
Contrato com regras claras	Administrativo
Experiência do parceiro público com PPP	Cultural
Sustentabilidade ambiental do projeto	Ambiental
Desinteresse do setor público, motivado por fatores ideológicos	Político
Risco político	Político
Plano governamental de PPPs	Político
Cumprimento do cronograma de obras	Administrativo
Ambiente político estável	Político

Fonte: Elaborado pelo autor.

Conforme demonstrado no Quadro 5, os fatores que contribuem para o sucesso de uma PPP envolvem aspectos políticos, administrativos, ambientais, econômicos, regulatórios e culturais. Além disso, os resultados demonstram uma relativa predominância de fatores administrativos, econômicos, políticos e culturais.

2.3 Determinantes da Cooperação em PPPs

Tendo em vista que a cooperação entre os parceiros é importante para o sucesso de relações interorganizacionais como a PPP, constatou-se a necessidade de analisar os motivos que levam a referida cooperação. Os referidos motivos podem ser analisados por meio da lente teórica proposta por Oliver (1990), que estudou os determinantes da cooperação de forma independente da literatura de fatores críticos de sucesso e da literatura sobre *stakeholders*.

A autora aborda os determinantes de Relações Interorganizacionais (RIO) como é o caso da PPP que pode ser considerada uma RIO, pois o relacionamento interorganizacional caracteriza-se pela ocorrência de transações e fluxos de recursos relativamente duradouros que

ocorrem entre duas ou mais organizações (Oliver, 1990), o que também acontece em uma PPP, haja vista que ocorrem tais transações entre uma organização pública (parceiro público) e uma privada (parceiro privado).

Oliver (1990) sustenta que os motivos que levam as organizações a celebrarem e manterem uma relação interorganizacional são: necessidade, assimetria, reciprocidade, eficiência, estabilidade e legitimidade. A necessidade se refere aos vínculos estabelecidos entre organizações que têm por finalidade atender a requisitos institucionais (legais ou regulamentares). A assimetria se refere àquelas situações em que, em função da escassez de recursos, a organização tenta exercer influência ou controle sobre as organizações que possuem os referidos recursos. Isso pode ocorrer, por exemplo, quando a organização não financeira firma uma parceria com um banco, a fim de ter influência e controle sobre fontes de capital e aumentar seu poder em relação a empresas concorrentes que estão competindo por recursos financeiros.

Essa perspectiva é convergente com a Teoria de *Stakeholders* porque, conforme explica Barney (2018), os recursos que permitem que a firma gere lucro são obtidos junto a diversos atores (internos e externos à organização). Além disso, essa abordagem teórica é compatível com o de fato de que organizações híbridas, como a PPP, são o resultado do reconhecimento pelos colaboradores da incapacidade de qualquer um deles para resolver problemas sozinhos. Por isso, eles se juntam com o intuito de que a união de suas capacidades e recursos permita o aumento da eficiência e a flexibilidade, de modo a oferecer soluções para os referidos problemas, os quais podem assumir algumas das seguintes características: escassez de recursos, distribuição de risco entre parceiros e ineficiência operacional (Villani *et al.*, 2017).

A parceria pode ocorrer com vista a transferência de conhecimento e obtenção de aprendizagem interorganizacional, o que pode beneficiar quaisquer dos parceiros, pois se a parceria ocorre em um setor tradicionalmente ocupado pelo setor público (educação ou a assistência social), o privado pode ser beneficiado. Caso o setor seja tradicionalmente ocupado pelo setor privado, a transferência beneficiaria o setor público (Kivleniece & Quelin, 2012).

Quando a relação interorganizacional ocorre em função do fato de que as organizações buscam atingir objetivos ou interesses em comum, a motivação é a reciprocidade. Se o que justifica a relação é a intenção de melhorar sua produtividade e reduzir custos de transação, o motivo é a eficiência. Se a motivação da parceria estiver relacionada com uma estratégia de adaptação à incerteza ambiental, estaremos diante do motivo denominado de estabilidade (Oliver, 1990). Segundo a autora, a referida incerteza leva as organizações a estabelecer e

gerenciar relacionamentos, a fim de alcançar estabilidade e previsibilidade nas suas relações com outras organizações.

Caso a relação tenha sido motivada pela necessidade de demonstrar que as atividades da organização estão de acordo com normas ou crenças vigentes, tem-se o motivo denominado de legitimidade. Oliver (1990) explica que isso ocorre porque as organizações atuam em ambientes institucionais, os quais podem impor pressões nas organizações para que elas justifiquem suas atividades. De acordo com a autora, “essas pressões motivam as organizações a aumentar sua legitimidade para aparecer em acordo com as normas vigentes, regras e crenças” (Oliver, 1990, p. 246).

Por fim, deve-se ressaltar que, usualmente, a decisão de estabelecer a relação com outra organização está baseada em alguns dos referidos motivos (Oliver, 1990), por isso esses motivos não devem ser analisados de forma isolada. Assim, por exemplo, de acordo com Wang *et al.* (2018), os motivos que levam os parceiros a celebrarem a PPP são o compartilhamento de riscos e a obtenção de maior eficiência na prestação do serviço objeto da PPP.

2.4 Geração de valor para stakeholders

O valor pode ser definido como a “soma dos benefícios obtidos com a parceria” (Caldwell *et al.*, 2017, p. 906). O valor é um conceito importante para as pesquisas sobre *stakeholders*, pois tais atores obtém valor por meio de sua interação com a organização (Garcia-Castro & Aguilera, 2015). Nesse contexto, a sobrevivência e o desenvolvimento da organização dependem da sua capacidade de produzir valor para satisfazer os interesses dos *stakeholders*. Por isso, o valor é apontado como uma questão central da Teoria dos *Stakeholders*, a qual busca compreender como o valor é criado para os *stakeholders* (Freeman *et al.*, 2020).

Assim, por exemplo, empresas privadas, as quais visam o lucro, somente realizam parcerias com outras organizações (governamentais ou não) se tais parcerias puderem gerar um valor que possa ser capturado por tais empresas (Chatain & Plaksenkova, 2019). Ocorre que, embora a questão do valor constitua um dos principais aspectos da Teoria dos *Stakeholders*, a compreensão acerca da criação do valor ainda integra a agenda de pesquisa, tendo em vista que ainda não foram respondidas questões como: o que significa valor para os diversos *stakeholders*? (Harrison, Freeman & Abreu, 2015).

Isso porque a análise do valor total criado por uma organização deve incluir o valor capturado por todas as partes interessadas, não apenas pelos seus acionistas (Garcia-Castro &

Aguilera, 2015), pois as parcerias entre governo e setor privado têm se tornado uma forma vital de criação de valor em prol do interesse público (Quelin *et al.*, 2017).

A parceria entre entidades públicas e privadas gera valor porque a colaboração entre os parceiros gera oportunidades de agrupar recursos complementares e capacidades organizacionais de modo a criar uma nova fonte de valor, que não poderia ser criada caso as organizações atuassem de forma isolada (Emerson, Nabatchi, & Balogh, 2012).

Um exemplo disso reside no fato de que tais parcerias podem permitir o desenvolvimento de novos recursos e modelos de negócios que são cruciais para a criação de valor (Chatain & Plaksenkova, 2019). Isso porque a parceria pode proporcionar a organização o acesso a novos recursos que, ao serem combinados com recursos e capacidades que a organização já possui geram uma receita superior à que seria gerada se as organizações que atuassem de forma isolada (Barney, 2018).

Esse seria o valor social, o qual, segundo explicam Caldwell *et al.* (2017), é criado quando a organização híbrida, a PPP, gera resultados sociais positivos superiores aos que poderiam ser criados caso os parceiros estivessem trabalhando sozinhos. Deve-se salientar que os referidos resultados sociais devem considerar os benefícios e os custos envolvidos no processo de execução da parceria (Quelin *et al.*, 2017).

A discussão sobre valor social ou público demonstra que a parceria gera valor não apenas para os parceiros que a celebram como também para outros *stakeholders*. Isso porque, conforme explicam Cabral *et al.* (2019), com base em uma parceria cujo objetivo é a prestação de serviços de saúde, a prestação do serviço gera valor privado, pois os indivíduos atendidos estão se apropriando do valor criado pelo provedor do serviço. Em contrapartida, também gera valor público, pois outros *stakeholders* apropriam valor, uma vez que são beneficiados pela existência de indivíduos mais saudáveis, tendo em vista que, nesse caso, há menores taxas de absenteísmo de funcionários, o que contribui para o aumento de produtividade.

Esse aspecto ressalta a existência de externalidades positivas decorrentes da PPP. Segundo Luo e Kaul (2019), as PPPs devem ser a opção escolhida quando ocorrer a geração de inovação e externalidades positivas. Nesse sentido, é possível afirmar que tais parcerias podem contribuir para a melhoria do bem estar social, tendo em vista que o valor econômico criado pela parceria é superior ao custo do investimento e do valor apropriado pelos agentes econômicos que firmaram a parceria (Chatain & Plaksenkova, 2019). Ou seja, a análise do desempenho dessa parceria exige uma compreensão acerca de aspectos que vão além dos ganhos do parceiro privado com a parceria, pois deve incluir noções de valor social (Quelin *et*

al., 2017), o qual é criado, por exemplo, quando as organizações públicas “melhoram seus resultados, oferecem novos serviços ou gerenciam seus custos” (Cabral *et al.*, 2019, p. 2).

A PPP é a opção mais adequada na presença de externalidades, bem como quando há a necessidade de prestar um serviço de forma mais eficiente e inovadora, pois, embora o Estado tenha que atender demandas associadas ao interesse público, ele nem sempre consegue fazê-lo de modo eficiente e inovador. Nesses casos, o arranjo de governança mais adequado é a PPP, a qual visa a provisão de bens e serviços pelo privado, mas com o monitoramento do Estado acerca da qualidade e adequação do serviço prestado, “de modo a permitir que a empresa inove e realize economias de escopo, enquanto o Estado assegura o benefício público” (Luo & Kaul, 2019, p. 493).

A geração do valor em PPPs depende da colaboração entre os parceiros, pois trata-se de uma organização híbrida, o que requer um esforço de coordenação, de modo a alinhar o desempenho dos parceiros, os quais podem, por exemplo, apresentar diferentes experiências com parcerias (Caldwell *et al.*, 2017). Esse aspecto ressalta o fato de que a gestão eficaz destas parcerias é tema chave para o alcance de importantes objetivos sociais (Alonso & Andrews, 2018), ou seja, “os recursos e capacidades devem ser governados efetivamente para criar valor” (Cabral *et al.*, 2019, p. 469). Ademais, o referido aspecto parece ser convergente com o fato de que as PPPs podem funcionar como uma ferramenta de governança (Hodge & Greve, 2017) por meio da qual as organizações envolvidas podem criar e capturar valor a partir do gerenciamento eficaz das partes interessadas (Dorobantu & Odziemkowska, 2017).

As capacidades organizacionais supracitadas se referem às práticas utilizadas para coordenar as atividades da organização (Alonso & Andrews, 2018), as quais, por vezes, têm elementos de conhecimento tácito e são incorporadas em rotinas organizacionais (Klein, Mahoney, Mcgahan, & Pitelis, 2013). Essas capacidades permitem às organizações a obtenção de resultados positivos e podem incluir habilidades para gerenciar alianças e para desenvolver laços relacionais com fornecedores.

Nesse contexto, o bom relacionamento entre os parceiros é essencial para mitigar os riscos e promover a adaptação contratual *ex post* (durante a execução do contrato) em contratos incompletos (Cabral, 2017), como é o caso de contratos de longo prazo, como o de PPPs (Firmino, 2018). Um aspecto que contribui para uma boa governança da parceria é a criação de espaços de negociação entre os parceiros. Conforme explicam Battilana, Sengul, Pache e Model (2015), trata-se de mecanismo que organizações híbridas podem usar para coordenar

com sucesso a ação de estruturas diferentes, pois tais espaços fornecem um mecanismo para resolver a tensão entre atores que possuem estruturas diferenciadas.

Um exemplo sobre a forma de implementar esse tipo de espaço é a realização de reuniões regulares entre os parceiros nas quais são discutidas questões relacionadas à coordenação de suas respectivas atividades e que permitem regular eventuais tensões entre os funcionários das organizações envolvidas na parceria, pois cada grupo pode ouvir as preocupações do outro. Segundo os autores, há evidências de que a utilização de tais espaços pode ser associada com maior produtividade de algumas parcerias entre organizações públicas e privadas (Battilana *et al.*, 2015).

Além disso, deve-ressaltar que a criação de valor pode ocorrer de diferentes formas, pois o desempenho da PPP pode ser expresso por meio de valores financeiros (ex.: receitas) como também por meio da equidade no acesso e da qualidade do serviço público ou ainda por meio da satisfação do usuário do serviço (Wang *et al.*, 2018). Outras dimensões do referido valor são os relacionamentos sociais (Cabral *et al.*, 2019), a eficiência operacional (Caldwell *et al.*, 2017), a resolução de externalidades e recombinação ou a complementariedade de recursos (Kivleniece & Quelin, 2012).

Nesse sentido, Rudzevicius, Boaventura, Mascena e Sarturi (2018) afirmam que são exemplos de valor para *stakeholders* não apenas os preços mais baixos para os clientes e os salários dos funcionários, como também a qualidade dos produtos e o relacionamento de longo prazo com os fornecedores. Por isso, Sarturi, Seravalli e Boaventura (2015) afirmam que o valor pode ter uma dimensão intangível (quando o valor apropriado pelo *stakeholder* não pode ser mensurado em termos monetários) ou tangível (quando pode ser mensurado).

Deve-se ressaltar ainda que existe uma discussão em andamento sobre a apropriação do valor pelos *stakeholders*. Nesse sentido, Barney (2018) defende que a apropriação seja proporcional à contribuição do *stakeholder* para o lucro da empresa.

Um dos métodos de aferição dessa apropriação é o proposto por Garcia-Castro e Aguilera (2015), que visa captar a relação entre o valor apropriado por uma parte interessada e o valor total criado em um período de tempo. Os autores argumentam que os clientes capturam mais valor quando sua disposição de pagar pelo produto aumenta ou quando o preço do produto diminui. Por outro lado, os fornecedores captam mais valor quando aumentam os valores que recebem da empresa. Por fim, as empresas apropriam mais valor quando aumentam o preço dos seus produtos ou quando seus custos de produção diminuem. Deve-se ressaltar que os

autores reconhecem que há desafios relacionados com a definição e medição do valor total criado e apropriado.

Nesse contexto, Hatherly, Mitchell e Lee (2020) sugerem que é necessário ocorrer mudanças nos métodos contábeis utilizados para distribuir os lucros de modo a torná-los mais orientado para outras partes interessadas além dos acionistas. Assim, os autores defendem que sejam pesquisadas novas métricas que permitam também distribuir a riqueza gerada pelas organizações para outros *stakeholders*. Nesse sentido, os autores fazem uma provocação: poderia haver um conceito de dividendos para *stakeholders*? Enfim, os autores sugerem que é preciso conceber formas de contabilizar e reconhecer as contribuições decorrentes das ações das diversas partes interessadas.

Cabral (2017) ressalta que a apropriação do valor decorrente da parceria dependerá das habilidades dos gestores públicos envolvidos na negociação, bem como das capacidades técnicas do parceiro privado. Isso porque a existência de tais capacidades podem ajudar a conciliar objetivos potencialmente conflitantes, possibilitando economia de custos e uma melhor execução do serviço objeto da parceria.

Para tanto, por exemplo, os gestores públicos devem ter capacidade de obter bens e serviços de forma eficiente por meio da seleção de parceiros privados apropriados e da negociação de contratos que permitam o gerenciamento de relacionamentos com o parceiro privado e a avaliação do desempenho desse parceiro em prol do interesse público. Por outro lado, as capacidades do parceiro privado, sobretudo os que já tenham experiência prévia em parcerias com o setor público, contribuem para o entendimento das demandas e peculiaridades do parceiro público, de modo que possibilita ao privado entregar propostas mais ajustadas e mais vantajosas para o governo (Cabral, 2017).

Por fim, deve-se mencionar que a análise dos artigos que compõem a revisão de literatura realizada para a presente pesquisa permitiu identificar o que parecem ser limitações dessa lente teórica quando aplicada em um contexto de PPPs. Uma delas, que já foi mencionada anteriormente, é a limitada compreensão sobre como essas parcerias geram valor para os *stakeholders*. Além disso, constatou-se que o conceito de valor considera benefícios e custos (Quelin *et al.*, 2017), mas não os riscos decorrentes da execução da parceria os quais devem ser incluídos na análise como um elemento de valor, pois, conforme apontado por entrevistados e descrito na seção sobre os resultados da pesquisa, a concretização de tais riscos podem ocasionar a perda de valor.

Portanto, defende-se nessa pesquisa que a análise da geração de valor considere os benefícios, os custos e os riscos. Isso porque, por exemplo, os parceiros, ao celebrarem uma PPP, consideram não apenas os benefícios obtidos com a execução da parceria, como também os custos que deverão incorrer e os riscos aos quais estarão sujeitos. Sobre esse último, deve-se recordar que os contratos de PPPs costumam ter uma seção na qual são explicitados os riscos e o parceiro ao qual o risco será alocado. Além disso, vale lembrar que a alocação adequada de tais riscos é um dos fatores críticos de sucesso de uma PPP.

Outra limitação está relacionada ao fato de que, na literatura consultada, há menção a elementos de valor, porém não é esclarecido que o valor é fruto da percepção dos *stakeholders* acerca de benefícios e custos decorrentes da PPP. Por fim, foi possível constatar ainda que a geração de valor não é analisada à luz de um contexto mais amplo em que são utilizadas múltiplas lentes teóricas (fatores críticos de sucesso, determinantes das relações interorganizacionais e Teoria de *Stakeholders*).

2.5 Stakeholders e Fatores Críticos de Sucesso de PPPs

Com o objetivo de analisar as relações entre os *stakeholders* e os fatores críticos de sucesso, utilizou-se como recurso analítico as teorias organizacionais tradicionais que embasam a Teoria de *Stakeholders*, bem como a literatura sobre a geração de valor. Nesse sentido, nessa seção são propostas interações entre atores e fatores, as quais serão confrontadas, na seção sobre os resultados, com as interações observadas durante a análise das PPPs selecionadas.

Assim, por exemplo, sugere-se que o parceiro público possa ser associado aos seguintes fatores: i) ambiente econômico favorável; ii) processo licitatório competitivo e transparente; iii) unidade de PPP; e iv) experiência do parceiro público com PPP.

A associação com o fator “ambiente econômico favorável” decorre do fato de que o governo influencia as condições macroeconômicas (Hwang *et al.*, 2013) devendo garantir as condições econômicas favoráveis, como, por exemplo, a estabilidade macroeconômica (Li, Akintoye & Edwards, 2005). Essa associação nos remete à Teoria Institucional, tendo em vista que as instituições são concebidas para criar ordem e reduzir incertezas nas trocas, afetando o desempenho econômico ao influenciar os custos de transação e a operação das organizações (North, 1991). Além disso, deve-se ressaltar que a Teoria Institucional é adequada para a análise de PPPs, pois tais parcerias são organizações híbridas e a referida teoria, ao examinar

organizações híbridas, tem o potencial de fornecer *insights* sobre seus desafios e oportunidades (Villani *et al.*, 2017).

Esse *stakeholder* também é o responsável pela condução do processo licitatório da PPP e pela governança do processo de elaboração e gestão da parceira. A proposta de associação entre o parceiro público e o fator crítico existência de uma unidade de PPP decorre do fato de que o parceiro público é auxiliado por uma unidade governamental especializada na elaboração e no acompanhamento dos projetos PPP, usualmente denominada de unidade de PPP. Essa unidade está encarregada de promover a governança do processo de elaboração e gestão da parceira. Nesse sentido, Cabral *et al.* (2016), ao estudarem as PPPs do Estado da Bahia, constaram que a Unidade de PPPs atua como um articulador que participa da preparação e gestão dos projetos de PPP.

Essa associação também pode ser explicada pela Teoria Institucional, pois essa teoria aborda estratégias adotadas pelas organizações como resposta às pressões institucionais. Isso porque a criação da unidade de PPP pode decorrer da adoção da estratégia do tipo aquiescência e do uso da tática imitação, tendo em vista que a criação de tais unidades é tida como uma das melhores práticas para incentivar a participação do setor privado em infraestrutura. Além disso, os entes públicos que não as possuem, as criam em função da experiência exitosa de outros governos. Assim, parece haver uma “reprodução de ações e práticas do ambiente institucional que se tornaram historicamente repetidas” (Oliver, 1991, p. 152).

A criação de uma unidade de PPP contribui para a criação de valor, pois caracteriza capacidade que permite governar a colaboração público-privada de modo a gerar benefícios para as partes envolvidas (Cabral *et al.*, 2019). Isso é feito, por exemplo, por meio da padronização de processos e contratos, da coordenação e monitoramento do processo de implementação da PPP e do treinamento e provimento de assistência técnica ao corpo técnico dos órgãos públicos que estarão envolvidos com a parceria (Caldwell *et al.*, 2017).

Além disso, uma equipe mais capacitada pode promover leilões mais competitivos, estimulando a oferta de proposta mais vantajosa para o governo para proporcionar menores custos para administração pública (Cabral, 2017). Esses aspectos são convergentes com o fato de que a existência de uma governança efetiva e eficiente no âmbito do governo é essencial para a geração de valor (Klein *et al.*, 2013). Diante do exposto, a criação da unidade de PPP “pode ajudar a reduzir custos de transação e acelerar a execução contratual dos projetos” (Thamer & Lazzarini, 2015, p. 841).

No mesmo sentido, Alonso e Andrews (2018) afirmam que a capacidade administrativa dos parceiros contribui para reduzir custos, aumentando o potencial de geração de valor, por isso a referida capacidade representa um suporte fundamental no alcance dos objetivos da parceria. No caso do parceiro público, essa capacidade se manifesta, por exemplo, por meio de unidades especializadas em PPPs, as quais desempenham um importante papel institucional ao auxiliarem os demais órgãos públicos na elaboração e gerenciamento das suas PPPs, melhorando a governança da parceria e permitindo que elas possam alcançar os resultados desejados (Quelin et al., 2019).

Espera-se que o parceiro público também esteja associado à experiência do setor público com PPP, pois é essencial que esse ator desenvolva capacidades adequadas (Chou *et al.*, 2012), ou seja, que exista força de trabalho especializada no setor público (Akampurira *et al.*, 2009). Isso porque há evidências de que a aprendizagem por meio da experimentação é um fator importante para o desempenho de contratos entre atores públicos e privados, tendo em vista que burocratas experientes e capacitados podem realizar processos de contratação mais eficientes, desenhando melhores contratos no que tange ao relacionamento com o parceiro privado em função de uma abordagem colaborativa voltada para soluções de problemas (Cabral, 2017).

Além disso, o conhecimento acumulado pelos gestores públicos pode facilitar a elaboração de sistemas de gestão do contrato que sejam capazes de reunir uma maior quantidade informações, verificar o comportamento do contratado, implementar mecanismos de recompensas e sanções, de modo que o desempenho contratual atenda aos padrões desejados (Cabral, 2017).

Alonso e Andrews (2018) afirmam que a capacidade acumulada em função da execução prévia de outras parcerias contribui para a redução dos custos de transação associados ao alcance de alinhamento e comprometimento de metas, pois os parceiros não precisam construir a confiança e a compreensão necessárias para atuarem de forma conjunta. Além disso, experiência dos parceiros com PPPs também é importante, pois permitem às organizações desenvolverem rotinas e processos que podem contribuir para a criação de valor (Caldwell *et al.*, 2017).

A experiência prévia com PPPs, que é um mecanismo crucial para a acumulação de capacidades no setor público, corresponde ao conjunto de habilidades relacionadas com a elaboração, a execução e o gerenciamento da parceria, aí incluída a gestão do relacionamento entre os parceiros (coordenação interorganizacional). Essa experiência pode aumentar a

credibilidade dos compromissos mútuos e reduzir o nível percebido de risco para o parceiro privado. Além disso, atores públicos experientes em PPPs são mais propensos a construir o nível de apoio institucional e a legitimidade necessários para atrair o parceiro privado (Quelin *et al.*, 2019).

Dessa forma, a experiência com tais parcerias parece encorajar o comprometimento de metas e minimizar comportamentos oportunistas, haja vista que essa experiência é importante para diminuir a assimetria de informação em relação ao parceiro privado, reduzindo problemas decorrentes da relação agente e principal (Ho, Levitt, Tsui, & Hsu, 2015).

Outra proposição diz respeito ao parceiro privado o qual se sugere seja associado ao fator parceiro privado competente, isto é, a competência e a expertise desse parceiro (Alinaitwe & Ayesiga, 2013), que são importantes para garantir que o projeto será implementado de forma exitosa (Li *et al.*, 2005). Esse fator remete a Teoria da Dependência de Recursos, a qual enfatiza a questão da dependência interorganizacional que decorre do fato de que a organização não controla todos os recursos que necessita para alcançar seus objetivos.

Nesse sentido, Hillman, Withers e Collins (2009) afirmam que um dos motivos que levam as organizações a se unirem é a diminuição da dependência de um recurso e que isso pode ocorrer por meio de um relacionamento interorganizacional. Esse parece ser o caso da PPP, pois o parceiro público buscar obter um recurso que não dispõe (a expertise do setor privado) e que precisa obter visando a prestação de serviço público. Assim, por exemplo, o governo precisa do setor privado para construir e operar um ativo, uma vez que não dispõe das competências necessárias para tal.

Nesse sentido, é provável que sejam realizadas PPPs em bens ou serviços que apresentam fraco desempenho quando ofertadas pelo setor público ou cuja viabilidade de entrega seja prejudicada por limitações de recursos públicos. Um exemplo disso na experiência internacional seria a adoção de PPPs na área de transporte, que foram implementadas em função das crescentes pressões fiscais associadas à qualidade inferior da prestação do serviço pelo setor público (Kivleniece & Quelin, 2012).

Esse aspecto também é convergente com o fato de que a motivação para a realização de PPPs pode decorrer da maior eficiência e qualidade na provisão de bens e serviços públicos quando comparada aos métodos tradicionais de contratação do setor público (Reis & Cabral, 2017). A colaboração entre atores públicos e privados também ocorre quando os benefícios públicos excedem os benefícios do ator privado ou, ainda, quando o parceiro público não possui

os recursos ou realizaria a prestação do serviço a um custo maior do que se fosse realizado pelo privado (Rangan, Samii & Wassenhove, 2006).

Dessa forma, a referida associação pode ser explicada também pela ótica da criação de valor público. Nesse sentido, conforme explicam Villani et al. (2017), após a recente crise financeira, muitos países enfrentaram dificuldades fiscais que os levaram a optar por celebrar PPPs, visando o acesso a recursos e capacidades do setor privado e, com isso, introduzir inovação e melhorar o valor recebido pela sociedade em função da execução de gastos públicos.

Isso ocorre porque as PPPs permitem que o privado realize a construção e subsequente operação do ativo, o que reduz os custos do ciclo de vida dos ativos, maximizando tanto o lucro privado quanto os benefícios sociais.

Além disso, o valor também é criado porque as PPPs permitem a resolução de externalidades, complementaridade de recursos ou ganhos de eficiência decorrentes de governança (Kivleniece & Quelin, 2012). Essa geração de valor pode ser relacionada com o fato de que as PPPs se baseiam nas capacidades das organizações que as formam. Essas capacidades aumentam a eficiência e a flexibilidade, permitindo oferecer solução para problemas como a escassez de recursos e ineficiência operacional (Villani et al., 2017).

No mesmo sentido, Alonso e Andrews (2018) afirmam que os benefícios para o desempenho da parceria são mais significativos quanto mais fortes forem as capacidades dos parceiros, tendo em vista que tais capacidades reduzem custos de transação. Assim, a experiência e a expertise do atores parecem contribuir para o uso dos recursos de uma forma mais eficiente do ponto de vista econômico (Rangan *et al.*, 2006).

A experiência prévia do parceiro privado e sua competência são importantes para a criação de valor porque permitem a ele ter um bom conhecimento sobre os custos, a velocidade, os processos na construção da infraestrutura e o relacionamento com o parceiro público. Isso possibilita que ele implemente a infraestrutura da PPP com rapidez e de forma mais eficiente (Caldwell et al., 2017).

Essa associação também pode ser explicada pela Teoria Institucional, ou seja, pelas estratégias adotadas pelas organizações em resposta às pressões institucionais. Assim, por exemplo, a necessidade de acessar recursos de que não dispõem pode dar surgimento a estratégia do tipo manipulação e ao uso da tática de controle, tendo em vista que as organizações buscam realizar a PPP como forma de estabelecer domínio sobre os componentes externos que podem aplicar pressão sobre a organização (Oliver, 1991).

Desse modo, sob a ótica do parceiro público, essa pressão institucional pode decorrer da necessidade de realizar a prestação do serviço de forma eficiente, o que é exigido pela sociedade e por normativos que regulam os gastos públicos. Para tanto, o parceiro público precisa de recurso que pertence ao parceiro privado, a expertise na gestão do serviço objeto da PPP.

Propõe-se também que o fator financiamento disponível pode ser associado aos bancos os quais disponibilizam recursos para que o parceiro privado possa executar o projeto. Nesse sentido, Cabral *et al.* (2016) afirmam que a PPP do estádio da Fonte Nova foi elaborada com o auxílio, por exemplo, do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico Social (BNDES) que concedeu empréstimo para o projeto.

Outra proposição refere-se aos atores usuários e comunidade local os quais podem ser associados ao apoio popular, pois tal apoio está lastreado na opinião da comunidade local sobre o projeto, pois um fator restritivo à realização de PPPs é a resistência da referida comunidade (Akampurira *et al.*, 2009) haja vista que se os cidadãos não apoiarem o projeto, a PPP será criticada e acusada de mau desempenho (Hodge & Greve, 2017).

Além disso, deve-se ressaltar que a comunidade local é impactada diretamente pela implementação de operações físicas decorrentes da parceria e, caso não estejam apoiando a PPP, pode criar obstáculos para a referida operação por meio, por exemplo, de protestos ou táticas institucionais, como ações judiciais (Dorobantu & Odziemkowska, 2017) ou investidas contra a reputação do parceiro privado (Kivleniece & Quelin, 2012).

Isso ocorre porque um projeto de grande escala, como é o caso de uma PPP, pode transformar profundamente a comunidade local e levar a conflitos entre a organização que o implementa e a referida comunidade (Dorobantu & Odziemkowska, 2017). Esses conflitos tendem a ser maiores em áreas relacionadas com a provisão de bens públicos essenciais como é o caso, por exemplo, de um projeto de transportes (Kivleniece & Quelin, 2012).

Por isso, é necessário ter boas relações com tais partes interessadas. Uma possível solução para evitar ou minimizar os conflitos supracitados são os acordos de benefícios à comunidade por meio do qual a “comunidade local consente com o desenvolvimento de um projeto sob um conjunto de condições para a criação e distribuição de valor que achar desejável” (Dorobantu & Odziemkowska, 2017, p. 2.686).

Desse modo, esses acordos constituem um mecanismo para governar a relação entre a organização e a comunidade local, cuja cooperação é fundamental para a geração de valor. Além disso, esse aspecto chama a atenção para a natureza triangular das PPPs, pois a análise

da geração e distribuição do valor deve envolver o parceiro público, o parceiro privado e atores externos à parceria, mas que são afetados por ela (Kivleniece & Quelin, 2012).

Entretanto, há fatores que não parecem estar associados a apenas um *stakeholder*. Assim, propõe-se que os fatores a seguir descritos podem ser associados simultaneamente a mais de um ator: i) alocação adequada de riscos; ii) marco regulatório adequado; iii) compartilhamento de autoridade entre os parceiros; iv) capacidade financeira dos parceiros; v) viabilidade técnica do projeto; vi) análise realista de custos e benefícios; vii) oferta de garantias pelo poder público; viii) contrato com regras claras; e ix) sustentabilidade ambiental.

A alocação adequada de risco pode ser associada aos parceiros, pois são eles que celebram o contrato de PPP no qual tal alocação é realizada. Nesse sentido, Cutrim *et al.* (2017) afirmam que as PPPs constituem uma modalidade de contratação, entre os setores público e privado, mediante o compartilhamento dos riscos, para a prestação de serviços públicos. Esse fator pode ser associado à Teoria da Agência (Warsen *et al.*, 2019), a qual pode ser usada para analisar o compartilhamento de riscos que pode surgir se as partes cooperantes tiverem diferentes atitudes em relação ao risco (Eisenhardt, 1989).

Os seguintes fatores também podem ser associados aos parceiros: compromisso dos parceiros, compartilhamento de autoridade entre os parceiros, capacidade financeira de tais atores, oferta de garantias pelo poder público e contrato com regras claras.

Conforme explicam Li *et al.* (2005), o compromisso e o compartilhamento de autoridade entre os parceiros são importantes componentes para o sucesso da PPP, pois a atitude desses atores influencia a qualidade dos resultados da parceria (Ismail, 2013). Além disso, é importante que esse compartilhamento de poder ocorra de forma equilibrada, pois a falta desse balanceamento gera problemas para arranjos de governança colaborativos ao produzir desconfiança e fraco comprometimento (Ansell & Gash, 2008). Cabral *et al.* (2019) explicam que há evidências na literatura de que a criação de valor é maior quando as decisões são compartilhadas entre os parceiros em comparação com a situação em que as decisões são tomadas de forma independente pelos atores.

Portanto, os referidos fatores são importantes para construir confiança entre os parceiros, o que é essencial para a criação de valor para os *stakeholders* (Tantalo & Priem, 2016) e para o sucesso de processos colaborativos (Ansell & Gash, 2008). Nesse sentido, há evidências de que a confiança possibilita a “redução dos custos de transação, melhoria dos investimentos e estabilidade nas relações e estímulo à aprendizagem, ao intercâmbio de conhecimentos e à inovação” (Emerson *et al.*, 2012, p. 13).

Por isso, Beck, Gregory e Marschollek (2015) afirmam que a PPP precisa ser caracterizada pela confiança e respeito mútuo. Assim, para que um processo de governança colaborativa seja bem sucedido, é necessário haver um ambiente que fomente a confiança, o compromisso compartilhado, a responsabilidade mútua e a disposição para compartilhar riscos (Johnston, Hicksy, Nanz, & Auer, 2011).

Esses fatores podem ser analisados ainda à luz da Teoria da Agência, a qual estuda a relação de agência (uma parte em uma transação – principal – delega a outra – agente – poder para agir em seu nome) buscando compreender causas e consequências para a organização da divergência de objetivos entre tais partes, prescrevendo soluções que possam contribuir para a convergência de interesses (Barney & Hesterly, 1997).

A relação de agência ocorre na PPP, pois o parceiro público delega ao privado a prestação de um serviço que, em última análise, caberia ao primeiro prestar. Nesse sentido, as relações entre organizações públicas e privadas e os contratos estabelecidos entre as partes podem ser analisados sob a ótica da Teoria de Agência (Thamer & Lazzarini, 2015), pois, no centro da discussão, há a possibilidade da “existência de interesses divergentes entre potenciais participantes de uma PPP, levando à necessidade de mecanismos de monitoramento e controle do relacionamento” (Cutrim *et al.*, 2017, p. 32).

Nesse sentido, Campos (2006) explica que os custos de agência podem ser reduzidos quando os participantes agem baseados na mútua cooperação, pois isso reduz os custos de elaboração e monitoramento do contrato. Diante do exposto, é possível concluir que a Teoria da Agência pode ser usada para analisar PPP, pois aborda os problemas de incentivo causados pela assimetria de informação entre atores públicos e privados (Wang *et al.*, 2018).

Sobre a capacidade financeira de tais atores, Thamer e Lazzarini (2015) explicam que a capacidade financeira do parceiro público é essencial para dar segurança e garantias ao investidor privado de que a contraprestação pública será paga, bem como a capacidade financeira do privado é importante para prover os bens e serviços objeto da PPP. Nesse sentido, Barbosa *et al.* (2009, p. 152) explicam que a capacidade financeira do parceiro público é um fator crítico na implementação de PPP em função “da existência de exemplos históricos de quebras contratuais” por parte dos governos.

A associação ora analisada remete à Teoria da Dependência de Recursos, pois, de acordo com essa perspectiva de análise da organização, os recursos, dos quais a organização depende, podem apresentar uma natureza financeira. Esse parece ser o caso da PPP em que o parceiro público, em função da escassez de recursos próprios para implementar os projetos de

infraestrutura, recorre ao parceiro privado, o qual dispõe de capital próprio ou de acesso (financiamento bancário) aos recursos financeiros necessários para tal implementação.

A oferta de garantias pelo poder público também pode ser associada ao parceiro privado, tendo em vista que, se ele entender que as garantias não são suficientes, não participará da PPP. Isso porque o parceiro privado demanda garantias do governo para assegurar que os seus investimentos estarão protegidos, o que ocorre, por exemplo, com o acesso à garantia para o caso de não pagamento da contraprestação pública (Li *et al.*, 2005).

Esse fator serve para mitigar os efeitos de um comportamento oportunista por parte do parceiro público, o qual, motivado por objetivos políticos, resolve rever a apropriação de valor por meio da redução dos gastos governamentais com a PPP ou, em casos mais drásticos, resolve se apropriar dos bens e recursos privados através de meios expropriatórios. A presença de agências reguladoras independentes também pode reduzir esse risco de oportunismo estatal (Kivleniece & Quelin, 2012), por isso afirma-se que o desenvolvimento institucional aumenta o potencial de geração de valor social (Lazzarini, 2019).

O contrato com regras claras pode ser associado aos parceiros, pois são eles que celebram tal contrato. Esse fator ressalta o caráter de governança colaborativa da PPP, tendo em vista que, conforme explicam Ansell e Gash (2008), os atores privados e públicos trabalham juntos para estabelecer regras para a provisão de bens públicos. Tais regras estão nos contratos das PPPs e são importantes, pois os parceiros devem compreender de forma clara as metas de cada um para impulsionar a criação de valor (Caldwell *et al.*, 2017).

Deve-se ressaltar a geração de valor requer não apenas o conhecimento das metas, mas também o compromisso dos parceiros em alcançar tais metas. Por essa razão, a literatura enfatiza a coordenação relacional, ou seja, a capacidade de atores interdependentes de coordenar suas ações visando o alcance das metas. Nesse contexto, Caldwell *et al.* (2017) afirmam que a coordenação relacional é vital para alcançar as metas as quais levam a criação de valor social.

Conforme explicam Alonso e Andrews (2018), a criação de valor pode ser facilitada com a utilização de contratos que estabeleçam de forma clara os objetivos, os papéis e as responsabilidades dos parceiros, bem como as metas de desempenho associadas à parceria. Isso é essencial para alcançar os objetivos, pois induz a um comportamento positivo, reduzindo o eventual oportunismo de algum contratante.

Nesse sentido, esse fator pode ser associado à Teoria da Agência (Warsen *et al.*, 2019), a qual utiliza o contrato como unidade de análise e visa identificar situações em que esses atores

podem ter objetivos conflitantes. Nesse sentido, Firmino (2018) afirma que as PPPs, por constituírem uma relação contratual de longo prazo, podem gerar contratos incompletos os quais estão associados aos problemas típicos das relações de principal-agente. No mesmo sentido, Cabral (2017) explica que, em um cenário de incompletude do contrato, a antecipação de possíveis contingências é dispendiosa, bem como há a possibilidade de oportunismo, o que aumenta os custos de negociação e adaptação, especialmente quando for difícil medir indicadores de desempenho.

Visando minimizar esses problemas, a referida teoria descreve mecanismos de governança que limitam o comportamento oportunista do agente. Além disso, a referida teoria prescreve soluções que possam contribuir para a convergência de interesses. Tais soluções podem ser objetos de regras contratuais. Diante do contexto, é importante que a PPP constitua um instrumento bem formalizado, com clara delimitação de responsabilidades, riscos e benefícios (Firmino, 2018), pois a clareza das regras contratuais limita comportamentos oportunistas (Eisenhardt, 1989).

Deve-se ressaltar que isso não implica em um contrato imutável, pois o contrato de PPP deve ser flexível para admitir mudanças, uma vez que os contratos de longo prazo são executados em condições de incerteza tendo em vista o fato de não ser possível antecipar todas as contingências futuras (Williamson, 1979).

O marco regulatório adequado pode ser associado aos legisladores, pois tal quadro legislativo é composto por leis elaboradas pelos parlamentares. Esse fator remete a Teoria Institucional já que, conforme explica North (1991), as instituições são as regras do jogo, as quais incluem aspectos formais como é o caso das referidas normas, que definem comportamentos sociais e econômicos.

A importância dessa associação reside no fato de que as normas supracitadas juntamente com as condições econômicas definem as escolhas disponíveis para as organizações e os custos de produção e transação nas quais elas incorrerão e, portanto, sua lucratividade e a viabilidade dos seus negócios (North, 1991). Portanto, as instituições podem caracterizar mecanismos concebidos para reduzir os custos de transação e o fazem por meio da adoção de regras que coordenam a interação entre as organizações, contribuindo para as referidas lucratividade e viabilidade.

Considerando que o setor público tem capacidade para alterar as “regras do jogo” e renegociar os termos contratuais, o que pode afetar a criação de valor ao favorecer uma conduta oportunista por parte do ator público (Quelin *et al.*, 2019), a existência de um marco regulatório

adequado é importante, pois o parceiro privado pode se recusar a investir e colaborar em parcerias sujeitas a renegociação e expropriação por parte dos governos. Nesse contexto, as parcerias tendem a prosperar em ambientes institucionais mais desenvolvidos e com regulação estável (Quelin *et al.*, 2017).

Por outro lado, a análise da interação entre o marco regulatório e a organização, que é objeto de estudo da Teoria da Dependência de Recursos, demonstra que a postura da organização em relação ao marco regulatório não necessariamente será passiva, pois, embora a organização deva lidar com demandas relacionadas com o ambiente regulatório em função da interdependência entre a organização e o ambiente externo, ela pode atuar de forma ativa ao adotar ações que visam mudar elementos desse ambiente (ex: alterar leis), com vista a seu crescimento (Pfeffer & Salancik, 2003).

Nesse sentido, Pfeffer e Salancik (2003, p. 213) afirmam que algumas empresas dos Estados Unidos “possuem uma grande estrutura em Washington para obter informações governamentais e fazer lobby junto aos poderes executivo e legislativo”. As empresas mais propensas a atuar dessa forma são aquelas que dependem das compras governamentais (Pfeffer & Salancik, 2003). Esse é o caso das concessionárias (parceiro privado) de PPPs, já que o governo paga pelos serviços que elas prestam aos usuários. Isso pode ocorrer em uma PPP quando as concessionárias atuarem para modificar a lei de PPP visando aumentar a viabilidade de novas PPPs ao, por exemplo, aumentar o limite da receita corrente líquida que pode ser comprometido com gastos oriundos de pagamento de contraprestação pública.

Além disso, espera-se que outro conjunto de fatores críticos possam ser associados ao parceiro público e aos atores que o auxiliam na elaboração do projeto, como, por exemplo, as consultorias especializadas em PPPs que possuem equipes multidisciplinares com técnicos nas áreas de engenharia, finanças, meio ambiente e jurídica. Nesse sentido, propõe-se que essas consultorias podem ser associadas aos seguintes fatores críticos: viabilidade técnica do projeto, análise realista de custos e benefícios e sustentabilidade ambiental do projeto.

Cabral *et al.* (2016) demonstram que essas consultorias auxiliam, no que tange a viabilidade técnico do projeto e na análise de custos e benefícios e da sustentabilidade ambiental, pois atuam, por exemplo, na estruturação da modelagem econômico-financeira e ambiental do projeto.

A importância da associação entre a análise realista dos custos e benefícios e os *stakeholders* que realizam tal análise remete à Teoria dos Custos de Transação na medida que a prestação do serviço à população por meio da PPP tende a gerar menores custos que as formas

tradicionais de contratação. Nesse sentido, Reis e Cabral (2017, p. 555) argumentam que o uso da PPP está relacionado com a racionalidade econômica proporcionada pela interação entre os parceiros, sendo o papel do parceiro privado o de “acrescentar valor para que o arranjo público-privado seja economicamente superior à oferta pública tradicional”.

Ainda sobre a Teoria dos Custos de Transação, deve-se ressaltar que a referida teoria têm sido a lente teórica utilizada em trabalhos dedicados a compreender as incertezas em colaborações público-privadas (Quelin *et al.*, 2017). Nesse contexto, a PPP poderia se assemelhar a forma de internalização da produção de bem ou serviço (governo passa a fazer parte de relacionamento interorganizacional com o setor privado) que anteriormente era demandado no mercado em função do fato de que, dessa forma, o governo espera produzir o bem ou prestar o serviço a um preço menor do que o ofertado no mercado.

Além disso, os ganhos que resultarão da reorganização das atividades em uma PPP devem ser maiores que os custos do governo para organizá-la. Nesse sentido, Luo e Kaul (2019) explicam que a escolha do melhor arranjo de governança dependerá da magnitude dos custos de transação a que uma operação está sujeita. Essa análise de benefícios e custos é importante porque a geração de valor social é a soma dos benefícios à população menos os custos associados à parceria (Lazzarini, 2019).

Propõe-se ainda que os fatores ambiente político estável e apoio político podem ser associados simultaneamente a diversos atores. O primeiro fator pode ser associado à atuação dos parlamentares que contribuem para a promoção de tal ambiente quando a agenda legislativa é regularmente executada, permitindo que as normas necessárias para a execução das políticas públicas sejam aprovadas. Sobre a estabilidade política, Ismail (2013) ressalta que mudanças políticas podem inviabilizar a implementação da PPP.

Em relação ao apoio político, tem-se que esse apoio pode ser associado ao papel desempenhado pelos líderes políticos em defesa da PPP. Esse aspecto é importante porque a presença de uma liderança é fundamental para assegurar os recursos e dar suporte a processos de governança colaborativa (Emerson *et al.*, 2012).

Além disso, parece haver evidências de que o ambiente institucional afeta o interesse do privado na parceria, pois o nível percebido de riscos políticos e contratuais altera a propensão do parceiro privado em celebrar a parceria. Dessa forma, é importante existir um ambiente político estável e favorável à PPP bem como salvaguardas institucionais que mitiguem o risco de comportamento oportunista. Portanto, é possível afirmar que a disposição do parceiro em integrar a parceria (e conseqüente a criação de valor decorrente da PPP) está

relacionada com a presença de instituições que garantam o Estado de Direito e a observância das regras do jogo (Quelin *et al.*, 2019).

Além disso, sugere-se que o ambiente político estável e o apoio político podem ser associados aos sindicatos, às federações empresariais, às associações civis e à comunidade local, que, através das suas manifestações e interação com parlamentares e governantes, influenciam o referido ambiente político e são determinantes no que tange à aceitação do projeto. Nesse sentido, Ng *et al.* (2012) afirmam que o apoio político está relacionado ao apoio conferido pela comunidade local.

Outra proposição envolve o sistema de monitoramento do projeto, o qual pode ser associado ao parceiro público. Assim, por exemplo, em uma PPP hospitalar, a Secretaria de Saúde atua na supervisão do contrato por meio do monitoramento do sistema de indicadores de desempenho definidos em contrato (Cabral *et al.*, 2016).

O referido monitoramento pode ser feito também pelas universidades, pelo Ministério Público, pelas associações civis e pelos órgãos de controle. Esses últimos atuam durante o processo de contratação da PPP e realizam o monitoramento da sua execução (Cabral *et al.*, 2016). Deve-se ressaltar que esse monitoramento é uma das principais características das PPPs às quais são conhecidas por serem arranjos organizacionais em que a execução do serviço está a cargo de um privado, o qual é monitorado por um ente público (Lazzarini, 2019).

Esse fator chama a atenção para o fato de que, embora sejam uma forma inovadora de fornecer bens e serviços, as PPPs possuem custos associados aos controles administrativos que podem ser maiores do que os das formas tradicionais de contratação pública (Quelin *et al.*, 2019), por isso o custo do monitoramento deve ser inferior ao ganho obtido pela eficiência operacional aportada pelo parceiro (Kivleniece & Quelin, 2012).

O monitoramento da parceria é importante para a geração de valor social, especialmente, nas parcerias em que a qualidade pode ser facilmente medida, pois, em tais casos, a prestação de serviços pode ser monitorada com eficiência (Quelin *et al.*, 2017). Isso porque a geração de valor social tende a ser maior em contratos cujo pagamento esteja condicionado a obtenção de níveis de qualidades previstos contratualmente e em parcerias nas quais o sistema de monitoramento seja eficiente, ou seja, a aferição da qualidade seja realizada com precisão (Lazzarini, 2019).

As associações ora analisadas remetem à Teoria da Agência, haja vista que essa teoria prega que deve haver um sistema de monitoramento sobre a atuação do agente para evitar o risco moral, pois “quando o principal tem informações sobre o comportamento do agente, é

mais provável que o agente se comporte em prol dos interesses do principal” (Eisenhardt, 1989, p. 60). Por isso, Cabral (2017) argumenta que a capacidade de monitoramento pode induzir os agentes a se comportem no interesse do principal em contratos entre atores públicos e privados (Cabral, 2017).

No mesmo sentido, Parker, Dressel, Chevers e Zeppetella (2018) afirmam que o referido monitoramento pode levar ao sucesso do projeto, pois permite reduzir as informações reservadas a uma das partes, tornando a informação menos assimétrica, bem como fornece *feedback* de modo a garantir que ambas as partes estejam trabalhando para o alcance dos objetivos corretos.

Diante do exposto, é possível complementar a análise sobre fatores críticos e *stakeholders* de PPPs por meio da verificação das interações propostas entre tais construtos cujo resultado é sumarizado no quadro 6.

Quadro 6. Associação entre fatores críticos e *stakeholders*

<i>Stakeholder</i>	Fator crítico
Parceiro público	Ambiente econômico favorável
	Processo licitatório competitivo e transparente
	Unidade de PPP
	Experiência do parceiro público com PPP
Parceiro privado	Parceiro privado competente
Bancos e fundos de investimentos	Financiamento disponível
Usuários e comunidade local	Apoio popular
Parceiros público e privado	Alocação adequada de riscos
	Compartilhamento de autoridade entre os parceiros
	Compromisso dos parceiros
	Capacidade financeira dos parceiros
	Oferta de garantias pelo poder público
	Contrato com regras claras
Legisladores	Marco regulatório adequado
Parceiro público e consultorias de PPPs	Viabilidade técnica do projeto
	Análise realista de custos e benefícios

<i>Stakeholder</i>	Fator crítico
	Sustentabilidade ambiental do projeto
Legisladores, sindicatos, associações civis, federações empresariais e comunidade local	Ambiente político estável
	Apoio político
Parceiro público, órgãos de controle, universidades, ministério público e associações civis.	Sistema de monitoramento do projeto

Fonte: Elaborado pelo autor.

2.6 Modelo de análise de *stakeholders* de PPPs

Com base no exposto nas seções anteriores desse capítulo, é proposto um modelo analítico que considera os construtos trabalhados nessa pesquisa e tem como objetivo analisar o papel dos *stakeholders* na geração de valor em PPPs, considerando suas motivações e os fatores críticos que determinam o sucesso desse tipo de colaboração.

Assim, na Figura 1, propõe-se que não apenas sejam identificados os atores e os fatores críticos de sucesso como também as interações que ocorrem entre eles, pois a ocorrência desses fatores críticos pode ser associada à atuação dos *stakeholders*. Além disso, a análise de *stakeholders* de PPPs requer, ainda, que sejam identificados os motivos que levam os parceiros a celebrar e manter a PPP, pois é necessário compreender as razões que levam os parceiros a cooperarem em prol do desenvolvimento da parceria. Por isso, a Figura 1 menciona tais motivos, os quais são analisados à luz da lente teórica proposta por Oliver (1990).

Por fim, constatou-se que a análise de *stakeholders* de PPPs exige ainda que seja analisado o valor obtido pelos atores, isto é, mostra-se necessário identificar os benefícios que os atores esperam obter, bem como os custos e os riscos que devem ser incorridos por tais atores. Por isso, a Figura 1 menciona tais elementos de valor, os quais, conforme defendido nesse trabalho, decorrem da percepção desses atores sobre esses elementos de valor.

Figura 1. Modelo proposto de análise de stakeholders de PPPs



Fonte: Elaborado pelo autor.

A Figura 1 demonstra que a análise de *stakeholders* de PPPs pode ser aprimorada ao utilizar-se as lentes teóricas sobre fatores críticos de sucesso, determinantes da cooperação em relações interorganizacionais e geração de valor em parcerias entre organizações públicas e privadas. Isso porque, desse modo, é possível compreender: i) como a atuação dos atores favorece a ocorrência de fatores críticos para o sucesso dessas parcerias, ii) os motivos que levam os parceiros a celebrar e manter a parceria; e iii) os benefícios, custos e riscos esperados pelos atores em decorrência da execução da parceria.

Deve-se ressaltar ainda que o processo descrito na Figura 1 pode adotar um caráter dinâmico. Assim, por exemplo, cada parceiro ao ingressar em uma PPP possui um conjunto de expectativas que inclui os motivos que o levaram a celebrar a parceria e o valor líquido (benefícios menos custos e riscos) que espera obter. Essas expectativas podem ou não se concretizar em virtude da ocorrência dos fatores críticos de sucesso. Um exemplo disso diz respeito às expectativas do parceiro privado que celebra a parceria com intuito de obter rentabilidade (motivo). Nesse contexto, esse ator espera obter benefícios como a receita auferida com a cobrança de pedágio e com a contraprestação pública (valor).

Ocorre que tais expectativas relativas à motivação e ao valor podem não se concretizar, caso haja a suspensão da parceria em virtude de uma mudança de governo (fator crítico). Essa frustração de expectativa pode ser mitigada em função da ocorrência de um outro fator crítico, a oferta de garantias para o caso de inadimplemento da contraprestação pública, a qual pode ser exigida por ele, como uma condição para celebrar a parceria, em uma consulta pública em que seja discutido o contrato da PPP. Esse exemplo demonstra que a motivação do parceiro influencia a sua atuação em prol da ocorrência de fatores críticos que são essenciais para a concretização das suas expectativas.

Nesse sentido, parece ser importante compreender as expectativas dos parceiros, haja vista que isso contribui para explicar a atuação desses atores em prol da construção de um contexto favorável para o sucesso da PPP, o qual é constituído por um conjunto de fatores críticos de sucesso. Dessa forma, o modelo teórico proposto contribui para reforçar o fato de que uma PPP de sucesso (resultado final esperado da parceria) parece requerer a análise dos elementos sumarizados na Figura 1: *stakeholders*, fatores críticos de sucesso, motivação dos parceiros e os valores percebidos e obtidos pelos atores.

Por fim, com o auxílio do Quadro 7, conclui-se este capítulo por meio de considerações acerca das contribuições das lentes teóricas que integram o referencial teórico, bem como são descritas as limitações das referidas lentes que justificam a utilização, de forma integrada, desses referenciais teóricos.

Quadro 7. *Análise comparativa entre as lentes teóricas que subsidiam a pesquisa*

Referencial Teórico	Contribuições	Limitações
Teoria de <i>Stakeholders</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Fornece modelos de análise que podem ser utilizados para identificar e classificar <i>stakeholders</i> de PPPs. - Esses modelos permitem classificar os atores conforme o papel desempenhado na formulação e implementação de políticas públicas (Gomes <i>et al.</i>, 2010), em função do potencial de ameaça ou de cooperação (Savage <i>et al.</i>, 1991) bem como permitem identificar os atores prioritários a partir da análise de determinados atributos (Mitchell <i>et al.</i>, 1997). 	<ul style="list-style-type: none"> - Os modelos de classificação abordam aspectos parciais da atuação dos <i>stakeholders</i> por isso a utilização simultânea de diferentes modelos de análise permite uma melhor compreensão sobre a atuação dos <i>stakeholders</i> de PPPs. - Não fornece um método para análise dos <i>stakeholders</i> a luz dos fatores críticos a eles associados, dos motivos para a celebração da PPP e da geração de valor para os <i>stakeholders</i>.
Fatores críticos de Sucesso	<ul style="list-style-type: none"> - Permite identificar os fatores que favorecem ou dificultam o desenvolvimento de uma PPP. 	<ul style="list-style-type: none"> - não há uma associação entre os fatores críticos de sucesso de PPPs e os atores a eles relacionados.
Determinantes das Relações Interorganizacionais	<ul style="list-style-type: none"> - Permite identificar os motivos que levam os parceiros a constituírem uma relação interorganizacional como é o caso da PPP 	<ul style="list-style-type: none"> - Essa lente teórica ainda não foi aplicada em um contexto de um relacionamento interorganizacional híbrido (entre organizações públicas e privadas) como é o caso da PPP, pois parece ter sido concebida para

Referencial Teórico	Contribuições	Limitações
Geração de Valor	<p>- Auxilia na identificação dos elementos de valor (benefícios e custos) associados a PPPs os quais integram a análise da geração de valor para <i>stakeholders</i>.</p>	<p>analisar os relacionamentos entre organizações privadas.</p> <p>- há uma limitada compreensão sobre como as PPPs geram valor para os <i>stakeholders</i>.</p> <p>- não inclui a análise dos riscos como elementos de valor.</p> <p>- não está claro que o valor é fruto da percepção dos <i>stakeholders</i> acerca de benefícios e custos decorrentes da PPP.</p> <p>- a geração de valor não é analisada a luz de um contexto mais amplo em que são utilizadas múltiplas lentes teóricas (fatores críticos de sucesso, os determinantes das relações interorganizacionais e Teoria de <i>Stakeholders</i>).</p>

Fonte: Elaborado pelo autor.

3 MÉTODO

O objetivo deste capítulo é apresentar os procedimentos metodológicos usados para coletar e analisar os dados. Inicialmente, deve-se ressaltar que se trata de uma pesquisa por meio de estudo de caso do tipo instrumental, pois o objetivo da pesquisa é o entendimento de alguns construtos com vista ao desenvolvimento de contribuições teóricas. Dessa forma, os casos estudados são utilizados como suporte para facilitar o entendimento acima referido (Stake, 2005).

Nesse sentido, o estudo de caso da presente pesquisa será do tipo instrumental, uma vez que o seu objetivo envolve a identificação da interação entre *stakeholders* e fatores críticos de PPPs no Brasil, os motivos que levam os parceiros a cooperarem durante a execução da parceria e a geração de valor ocorrida durante esse processo. Deve-se salientar que os resultados podem aportar contribuições teóricas para a Teoria dos *Stakeholders* tendo em vista que, conforme explicado anteriormente, o estado da arte da referida teoria está no debate sobre como criar valor. Ademais, a análise da referida interação também pode contribuir para a literatura sobre fatores críticos de sucesso os quais, usualmente, são identificados mas não são associados aos atores que influenciam a sua ocorrência.

Esse objetivo é convergente com a abordagem metodológica escolhida, pois, conforme explica Stake (2005), o estudo de caso é adequado para “refinar uma teoria” (no caso, a Teoria de *Stakeholder*) e “sugerir novas investigações” (o que será feito ao final da presente pesquisa). Espera-se também que os conhecimentos advindos desse trabalho possam contribuir com as políticas públicas que utilizam a PPP como instrumento de implementação.

Assim, pretende-se que a pesquisa possa contribuir para transmitir o conhecimento para além dos muros da comunidade científica, possibilitando melhores práticas de gestão em organizações públicas. Dessa forma, a pesquisa é convergente com a recomendação feita por Saes, Mello e Guimarães (2017, p. 518) de que as pesquisas devem “explorar o contexto local, por meio de estudos de casos, que, além de contribuir no avanço da teoria, podem prover subsídios para melhores práticas de gestão, dada sua associação com as organizações”.

A presente pesquisa trabalhou com casos múltiplos, pois eles proporcionam maior abrangência dos resultados, fato que permite uma amostra mais significativa sobre uma determinada realidade. Além disso, foi seguida a recomendação de Stake (2005) em relação à variedade dos casos. Por isso, foram escolhidas PPPs que apresentam variações geográficas

(diferentes estados e cidades), setoriais (habitação, saúde, transportes, saneamento e tecnologia da informação) e no que tange à esfera de governo (casos federais, estaduais e municipais). Além disso, como se verá adiante, as PPPs estudadas apresentam variações relativas ao tempo de execução, ou seja, apresentam diferentes estágios de desenvolvimento.

Além disso, foi considerado o acesso à informação, por isso foi escolhido um número reduzido de casos (uma PPP para cada ente federativo escolhido), de modo a permitir um maior aprofundamento do conhecimento sobre tais casos. Isso porque a “variedade de casos é importante, mas a oportunidade de aprender é com frequência ainda mais importante”. Com isso, o autor enfatiza que deve ser selecionado o caso que proporcione o maior aprendizado para o pesquisador “o que pode significar o caso mais acessível” (2005, p. 451).

Esse capítulo é composto por três seções que refletem as etapas realizadas durante a execução da pesquisa. Assim, a primeira seção contém informações gerais sobre as PPPs em execução no Brasil, bem como sobre as PPPs que compõem a referida amostra.

Na segunda seção são descritos os procedimentos de coleta de dados, os quais contemplaram a realização de pesquisa documental, de entrevista com um especialista em PPPs, que foi útil para a definição do roteiro utilizado nas entrevistas em profundidade realizadas posteriormente, e a aplicação de questionário. Na última seção são citados os procedimentos de análise de dados os quais envolveram, em um primeiro momento, a realização de análise de conteúdo cujo corpus foi composto por documentos obtidos na pesquisa documental e pelas entrevistas em profundidade. Posteriormente, foi realizada a análise qualitativa comparativa (QCA) na qual foi utilizado o corpus da análise de conteúdo, como também o questionário acima referido.

A QCA é uma técnica de pesquisa utilizada para resolver problemas provocados pela necessidade de se fazer inferências causais com base em um pequeno número de casos. Segundo Rihoux e Ragin (2009), essa técnica é mais adequada para estudos de caso de pequeno ou médio escopo, envolvendo entre 5 e 50 casos, o que é compatível com a amostra de PPPs analisadas.

Conforme explica Kent (2008), a QCA busca verificar um conjunto de características (variáveis ou condições causais) extraídas dos casos analisados que são necessárias e suficientes para produzir um determinado resultado. Dessa forma, buscou identificar variáveis embasadas no referencial teórico da pesquisa (fatores críticos, determinantes da cooperação e elementos de valor) que funcionem como causas que possam explicar o desempenho das PPPs.

3.1 Quadro Geral das PPPs no Brasil e a Seleção das PPPs a Serem Estudadas

O panorama das PPPs no Brasil demonstra uma realidade divergente entre a União e os demais entes federados, pois enquanto o Governo Federal celebrou apenas um único contrato de PPP, os Estados e Municípios já celebraram, respectivamente, 51 e 56 PPPs.

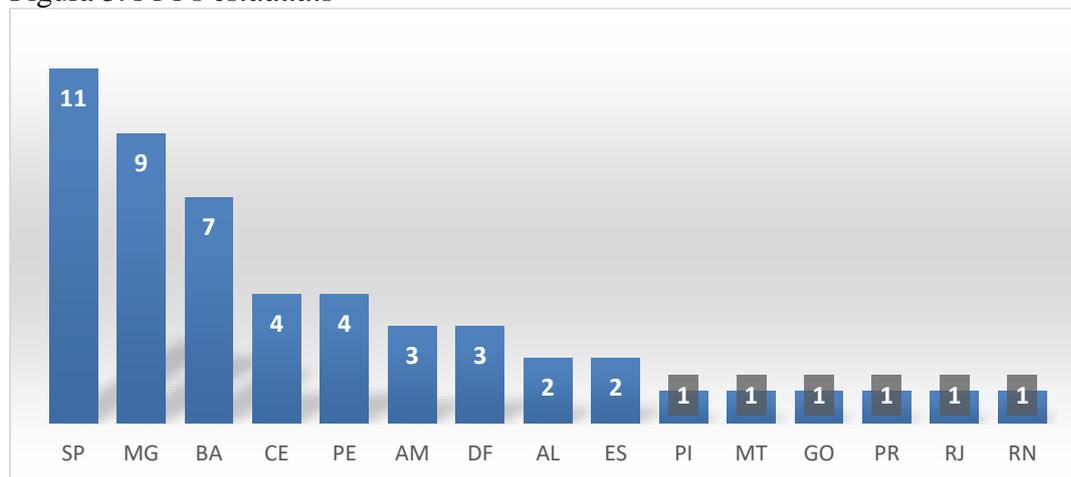
Figura 2. *PPPs contratadas no Brasil*



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Radar PPP (2018)

Os dados acima podem ser segmentados por esfera de governo (estadual e municipal) conforme demonstram as figuras 3 e 4.

Figura 3. *PPPs estaduais*

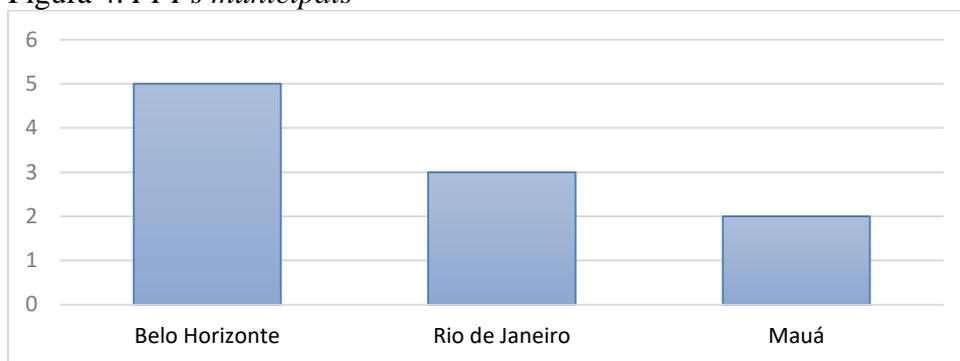


Fonte: elaborado pelo autor a partir de Radar PPP (2018)

A figura acima demonstra que os Estados de São Paulo, Minas Gerais e Bahia são os que mais contrataram PPPs. Na esfera municipal, o Município de Belo Horizonte é o que contratou a maior quantidade de PPPs. Foram identificadas PPPs em execução em outros

Municípios as quais não foram citadas na Figura 4, pois os Municípios em questão contrataram apenas uma PPP.

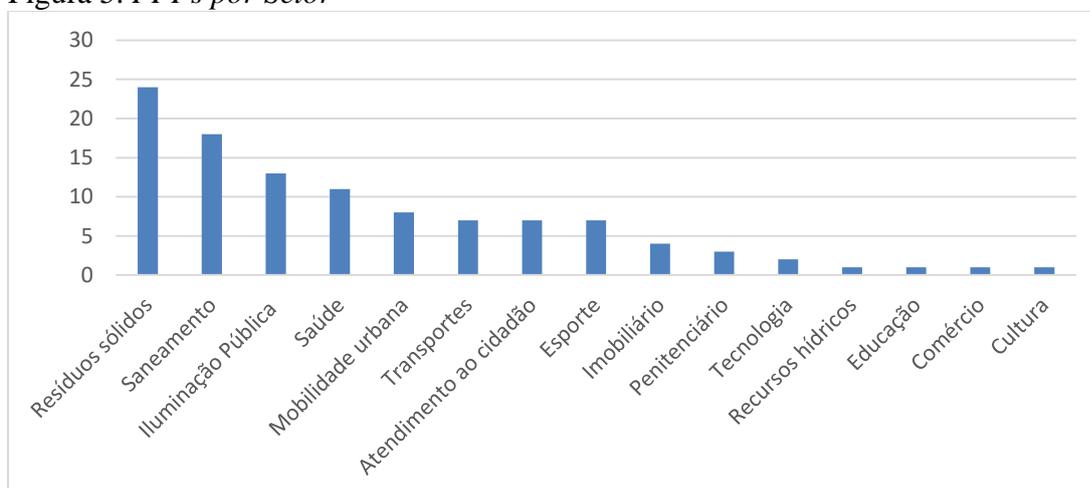
Figura 4. *PPPs municipais*



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Radar PPP (2018)

Além disso, é possível verificar uma diversidade de setores que foram objetos de PPPs, sendo que os setores mais representativos são os relativos a resíduos sólidos, saneamento, iluminação pública, saúde e mobilidade urbana.

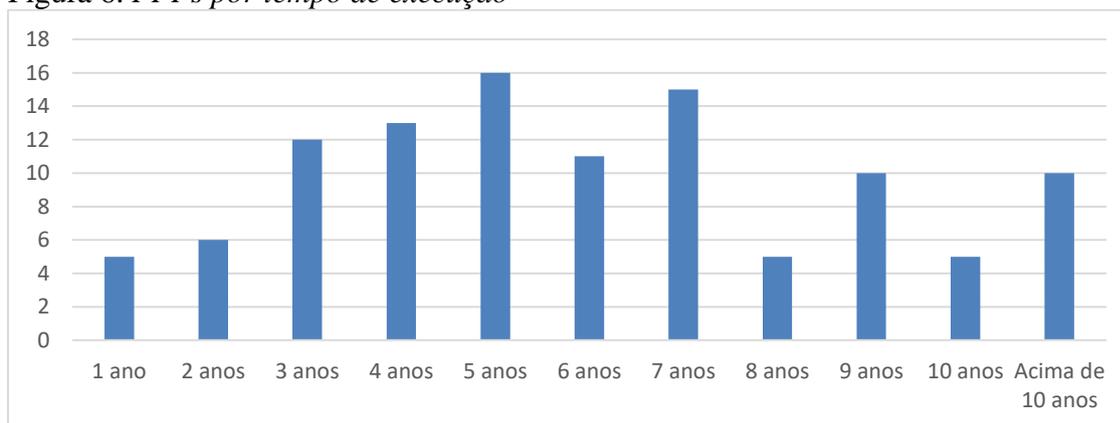
Figura 5. *PPPs por Setor*



Fonte: elaborado pelo autor a partir de Radar PPP (2018)

Além disso, é possível verificar que as PPPs apresentam diferentes estágios de execução, sendo que a maioria está em execução a 5 anos.

Figura 6. *PPPs por tempo de execução*



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Radar PPP (2018)

A partir do panorama acima descrito, foram escolhidos os critérios para a escolha das PPPs a serem estudadas. Esses critérios visam permitir que a amostra contenha PPPs de diferentes setores e que estejam sendo executadas pelos três entes federativos. Dessa forma, é possível estudar PPPs realizadas em contextos distintos, o que permite ampliar as fontes de informação. Nesse sentido, optou-se por escolher uma PPP de cada um dos seguintes entes da Federação: da União, dos Estados de São Paulo, Minas Gerais e Bahia, e do Município de Belo Horizonte. Além disso, optou-se por escolher PPPs de diferentes setores.

O último critério de escolha foi o tempo de execução de modo que foram escolhidas as PPPs que estivessem no estágio mais avançado (maior tempo de execução) em cada ente selecionado, desde que não fosse de um setor já escolhido anteriormente. Em caso de coincidência de setor, optou-se por escolher a segunda mais antiga do ente federado e assim por diante até encontrar a PPP de um setor ainda não selecionado. Após a aplicação de tais critérios, foram escolhidas as PPPs a seguir descritas.

3.1.1 Caracterização das PPPs estudadas

As PPPs analisadas são: 1) Governo Federal: Datacenter; 2) Estado da Bahia: Sistema de Disposição Oceânica do Jaguaribe; 3) Estado de Minas Gerais: Rodovia MG-050; 4) Estado de São Paulo: Casa Paulista Lote 1; e 5) Prefeitura de Belo Horizonte: Hospital Metropolitano de Belo Horizonte.

A PPP do Datacenter objetiva a prestação de serviços de gerenciamento, manutenção e operação da infraestrutura predial das instalações que contêm a infraestrutura de tecnologia da

informação e de telecomunicações do Banco do Brasil e da Caixa Econômica Federal. A concessionária é a GBT S.A. e o contrato está em execução desde junho de 2010. O valor do contrato correspondente a cerca de R\$ 978 milhões, com prazo de execução de 15 anos. Atualmente, essa PPP encontra-se na fase de gestão do contrato. Trata-se de uma concessão administrativa (Governo Federal, 2015).

Essa PPP procura unir tecnologia e desempenho, bem como atender à necessidade de aumento do nível de segurança para as operações financeiras (Banco do Brasil, 2010). O objeto do contrato envolve a construção e operação de um Datacenter em terreno localizado no Parque Tecnológico Capital Digital, em Brasília (Radar PPP, 2020a). Desse modo, compete ao parceiro privado prestar serviços condominiais (vigilância, limpeza, portaria e controle de acesso) e de gerenciamento, manutenção e operação da infraestrutura predial, bem como cuidar dos equipamentos de infraestrutura, como geradores, ar-condicionado e sistemas de energia e água, sistema de detecção e combate a incêndios (Candido, 2013).

Figura 7. *Datacenter*



Fonte: GBT S.A.

A PPP do Sistema de Disposição Oceânica do Jaguaribe objetiva realizar o tratamento do esgoto gerada pela população de Salvador e Lauro de Freitas. Foi a primeira PPP realizada no setor de saneamento básico, bem como a primeira realizada pelo Estado da Bahia. A concessionária é a BRK Ambiental Jaguaribe S.A e o contrato está em execução desde dezembro de 2006. O valor do contrato correspondente a cerca de R\$ 619 milhões com prazo de execução de 18 anos. Atualmente, essa PPP encontra-se na fase de gestão do contrato. Trata-se de uma concessão administrativa (Radar PPP, 2020b).

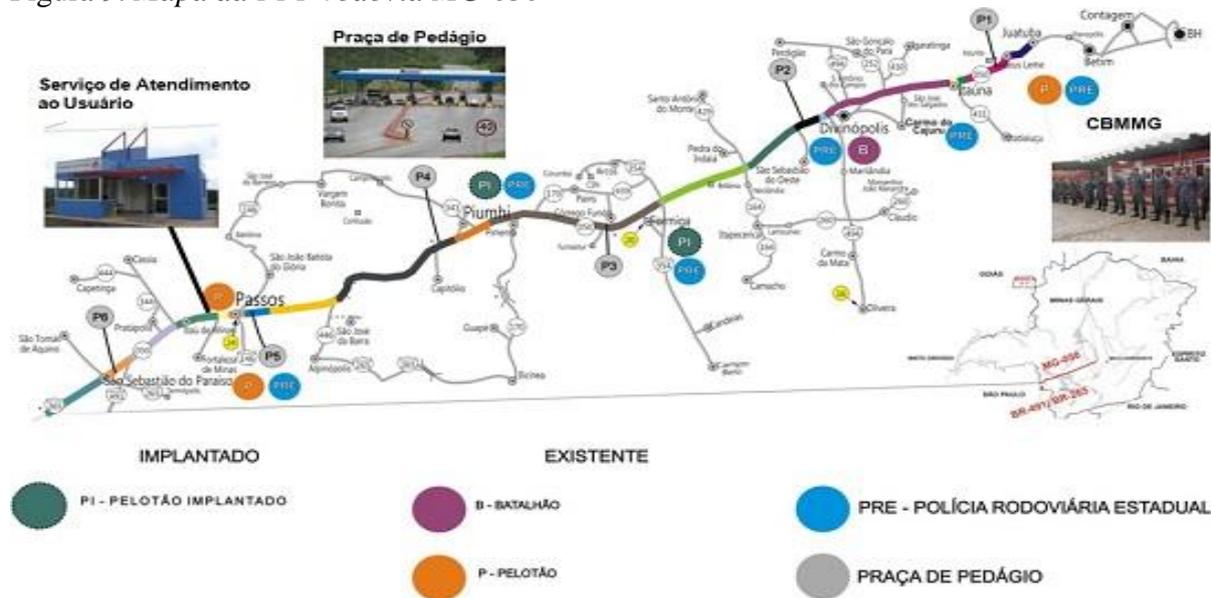
Figura 8. Sistema de disposição oceânica do Jaguaribe



Fonte: Secretaria de Desenvolvimento Urbano da Bahia.

A PPP da Rodovia MG-050 visa a operação e manutenção da Rodovia MG-050. A concessionária é a Rodovia MG-050 S.A que, atualmente, é denominada de AB Nascentes das Gerais, e o contrato está em execução desde maio de 2007, sendo o valor do contrato correspondente a cerca de R\$ 2,2 bilhões, com prazo de execução de 25 anos. O contrato prevê a recuperação, a ampliação e a manutenção da rodovia até 2032. Essa rodovia conta com uma extensão de cerca de 371 km, interligando a região metropolitana de Belo Horizonte à divisa com o Estado de São Paulo. Atualmente, essa PPP encontra-se na fase de gestão do contrato. Trata-se de uma concessão patrocinada (Radar PPP, 2020c).

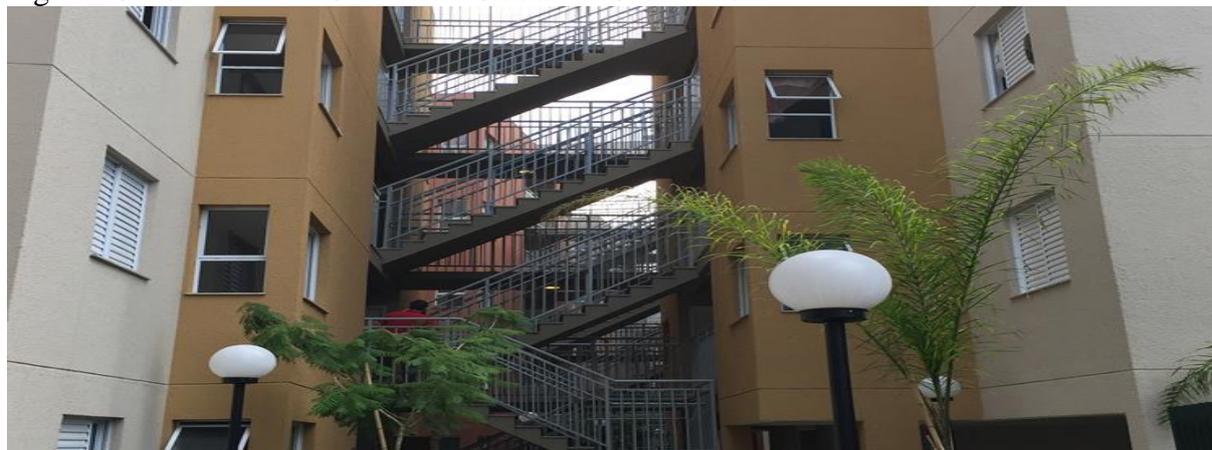
Figura 9. Mapa da PPP rodovia MG-050



Fonte: Secretaria de Infraestrutura de Minas Gerais.

A PPP da Casa Paulista Lote 1 visa a construção de habitações de interesse social e infraestrutura na região central da cidade de São Paulo e a prestação de serviços de gestão condominial. A concessionária é a PPP Habitacional Lote 1 S.A (empresa do grupo Canopus S.A) e o contrato foi celebrado em março de 2015, sendo o valor do contrato correspondente a cerca de R\$ 1,86 bilhão, com prazo de execução de 20 anos. Atualmente, essa PPP encontra-se na fase de gestão do contrato. Trata-se de uma concessão administrativa (Radar PPP, 2020d).

Figura 10. Lote 1 - Área Central da Cidade de São Paulo



Fonte: Secretaria de Habitação do Estado de São Paulo.

A PPP do Hospital Metropolitano de Belo Horizonte visa a realização de obras de engenharia e serviços de apoio não assistenciais à operação do Hospital Metropolitano de Belo Horizonte. Esses serviços incluem o fornecimento de equipamentos e mobiliários clínicos e administrativos bem como a provisão dos seguintes serviços: administrativos, manutenção predial, lavanderia, nutrição, segurança, tecnologia da informação, limpeza e gestão de estoque e equipamentos médicos, o que inclui a manutenção preventiva e guarda dos aparelhos médicos (ONMHEALTH, 2021).

A concessionária é a Novo Metropolitano S.A, atualmente denominada de ONM Health, e o contrato está em execução desde março de 2012. O valor do contrato correspondente a cerca de R\$ 1 bilhão com prazo de execução de 20 anos. Atualmente, essa PPP encontra-se na fase de gestão do contrato. Trata-se de uma concessão administrativa (Radar PPP, 2020e).

Figura 11. *Hospital Metropolitano de Belo Horizonte*



Fonte: Novo Metropolitano S.A.

3.2 Procedimentos de Coleta de Dados

A coleta dos dados foi realizada por meio de pesquisa documental, bem como através de entrevistas semiestruturadas. Em um primeiro momento, foi realizada a pesquisa documental, a qual envolveu a análise de documentos oficiais. Deve-se ressaltar que a pesquisa por documentos oficiais se baseou em atos normativos, relatórios e demais documentos obtidos nos *sites* dos parceiros privados e dos governos Federal, de Minas Gerais, da Bahia e de São Paulo, bem como da prefeitura de Belo Horizonte.

Também foram consultados documentos produzidos pelos órgãos de controle dos entes federados anteriormente mencionados. Ademais, foram consultados documentos veiculados em meios de comunicação contendo notícias sobre as PPPs selecionadas. Os documentos foram selecionados de acordo com a contribuição que poderiam ofertar para a pesquisa, de modo que a escolha foi intencional. O conjunto dos documentos analisados é descrito no Apêndice A, no qual não são citadas as entrevistas, pois elas serão objeto de quadro específico.

Após o exame de tais documentos e da literatura pertinente, foi elaborado um roteiro para a realização de entrevista com um especialista em PPPs. A entrevista foi realizada em 29 de julho de 2019, durou cerca de 32 minutos e foi gravada. Escolheu-se um especialista que está realizando estudos acadêmicos sobre PPP.

Essa etapa teve por objetivo ampliar a compreensão sobre o fenômeno a ser estudado de modo a subsidiar a etapa seguinte da coleta de dados, ou seja, definir o roteiro da entrevista. Dessa forma, esse procedimento contribuiu para a elaboração de uma versão definitiva do roteiro, que foi utilizado na segunda etapa de coleta de dados com a realização de outras entrevistas com atores envolvidos com a implementação das PPPs ora estudadas. O quadro 8 demonstra o roteiro utilizado nas entrevistas.

Quadro 8. Roteiro de entrevista

Objetivos da pesquisa	Perguntas	Referencial Teórico
Analisar os determinantes para o estabelecimento e manutenção da PPP	Quais são os motivos que levam os parceiros a celebrar e manter a parceria?	Oliver (1990)
Identificar os fatores críticos de sucesso	O que você considera como uma PPP bem sucedida? Quais fatores facilitam que isso ocorra? Por que eles facilitam? Como incentivar a ocorrência desses fatores? Quais fatores dificultam que isso ocorra? Por que eles dificultam? Como superar esses obstáculos?	Chan <i>et al.</i> (2010) Cheung <i>et al.</i> (2012) Alinaitwe e Ayesiga (2013) Hwang <i>et al.</i> (2013) Mouraviev e Kakabadse (2015) Kylie e Chan (2015) Liu <i>et al.</i> (2016)
Identificar e classificar os <i>stakeholders</i>	Quais são os atores envolvidos no desenvolvimento da PPP xx? Como os <i>stakeholders</i> atuam em relação aos fatores críticos acima mencionados? Por que eles atuam dessa forma?	Savage <i>et al.</i> (1991) Mitchell <i>et al.</i> (1997) Gomes <i>et al.</i> (2010)
Analisar a geração de valor	Quais são os benefícios gerados para os parceiros e para a sociedade em função da PPP? Como esses benefícios são criados?	Kivleniece e Quelin (2012) Villani <i>et al.</i> (2017) Caldwell <i>et al.</i> (2017)

Objetivos da pesquisa	Perguntas	Referencial Teórico
	Quais são os custos e riscos incorridos pelos parceiros e pela sociedade em função da PPP? Como esses custos e riscos são criados?	Quelin <i>et al.</i> (2019) Cabral <i>et al.</i> (2019)

Fonte: Elaborado pelo autor.

Deve-se ressaltar que foram realizadas entrevistas em profundidade com roteiro semiestruturado, pois os questionamentos estão embasados em teorias que se relacionam ao tema da pesquisa. Esses questionamentos são importantes para gerar novas contribuições teóricas a partir das respostas dos entrevistados, o que ocorreu na presente pesquisa, conforme será demonstrado nas seções seguintes. Assim, essa forma de coleta de dados “favorece não só a descrição dos fenômenos sociais, mas também sua explicação e compreensão” (Manzini, 2004, p. 2). Deve-se salientar que esse tipo de entrevista é utilizado em estudos sobre fatores críticos de PPPs haja vista, por exemplo, Mouraviev e Kakabadse (2015) e sobre *stakeholders* de PPPs (Cabral *et al.*, 2016).

O grupo de entrevistados é composto por técnicos governamentais e representantes das concessionárias (parceiro privado) e de órgãos de controle. Isso porque a execução da PPP envolve não apenas os parceiros público e privado como também os órgãos de controle a quem compete verificar o dispêndio de recursos públicos na execução de políticas públicas. Além disso, foram entrevistados representantes dos financiadores os quais provêm os recursos financeiros para a execução de tais parcerias.

A informação sobre o financiador de cada uma das PPPs estudadas nem sempre é disponibilizada nos sites oficiais dos governos que realizam tais parcerias. Em razão disso, optou-se por entrevistar um representante do BNDES, pois esse banco é o maior financiador de projetos de infraestrutura no Brasil (Estado de São Paulo, 2018), estando presente, por exemplo, nas PPPs realizadas pelo Estado da Bahia (Cabral *et al.*, 2016).

Também foi entrevistada uma representante do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), que foi indicada pelo representante do BNDES. Dessa forma, foi adotada a técnica bola de neve para a seleção de novos atores a serem entrevistados, haja vista que foram realizadas entrevistas em função da análise das falas dos entrevistados, que sugeriram a indicação de outro indivíduo para participar da pesquisa (Patton, 2002).

O Quadro 9 resume o grupo de entrevistados na presente pesquisa.

Quadro 9. *Grupo de Entrevistados*

PPP	Entrevistados
DataCenter	1) Representante do Conselho do Programa de Parcerias para Investimento (CPPI) 2) Representantes do parceiro público (Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal) 3) Representante do parceiro privado (GBT S.A) 4) Representantes do Tribunal de Contas da União (TCU)
MG-050	1) Representante da Secretaria de Infraestrutura do Estado de Minas Gerais (SEINFRA-MG)
Emissário do Jaguaribe	1) Representante da Unidade de PPP do Estado da Bahia 2) Representante do parceiro privado (BRK Ambiental S.A) 3) Representante do parceiro público (Empresa Baiana de Saneamento - EMBASA) 4) Representante do Tribunal de Contas do Estado da Bahia (TCE/BA).
Casa Paulista	1) Representante do parceiro público (Secretaria da Habitação do Estado de São Paulo) 2) Representante do parceiro privado (Canopus S.A)
Hospital Metropolitano	1) Representante do parceiro público (Secretaria de Saúde de Belo Horizonte) 2) Representante do parceiro privado (Novo Metropolitano S.A) 3) Representante do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE/MG) 4) Representante da Diretoria do Hospital Metropolitano (membro do Serviço Social Autônomo Hospital Metropolitano Doutor Célio de Castro)
Todas as PPPs	1) Representante do BNDES 2) Representante do BID

Fonte: Elaborado pelo autor.

O uso de entrevistas trouxe uma limitação à pesquisa em função da dificuldade de acesso a potenciais entrevistados. Dessa forma, algumas entrevistas não puderam ser realizadas. Nesse sentido, não foi possível entrevistar os seguintes atores: i) representante do parceiro privado (AB Nascentes das Gerais) da PPP da MG-050; ii) representante TCE/MG, que acompanha a PPP da MG-050; iii) representante do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE/SP); e iv) representante da Unidade de PPP do Estado de São Paulo.

Não foi possível entrevistar tais atores em função dos motivos a seguir expostos: i) foi realizado o contato, porém o representante não se dispôs a colaborar. Foi tentado contato com outros representantes da mesma organização, mas não houve êxito. Esse foi o caso da concessionária da PPP da MG-050; ii) a organização não autoriza a participação de representante. O pesquisador foi aconselhado a consultar acórdãos do TCE sobre a PPP em

questão, o que foi feito pelo pesquisador. Esse foi o caso do TCE/MG no tocante à PPP da MG-050 e do TCE/SP; iii) foi solicitado ao pesquisador que as perguntas fossem enviadas por e-mail para que fossem respondidas por escrito. Embora as perguntas tenham sido enviadas, o potencial entrevistado não retornou com as respostas. Esse foi o caso da Unidade de PPP do Estado de São Paulo. Nos casos em que não foi possível realizar a entrevista, o pesquisador buscou obter as informações necessárias para a pesquisa no *site* e em documentos oficiais da organização em questão.

Os entrevistados foram escolhidos a partir do conhecimento prático, por isso foram entrevistados indivíduos que estão envolvidos com a execução dos contratos das PPPs ora estudadas. Além disso, deve-se ressaltar que, para realização das entrevistas, foram feitos contatos prévios por *e-mail* ou telefone. Ademais, antes da realização da entrevista, foi explicado ao entrevistado o objetivo da pesquisa, a importância do assunto para o desenvolvimento das PPPs no Brasil e o caráter confidencial da entrevista.

O número final de entrevistados foi influenciado pelo princípio da saturação teórica, pois houve a interrupção da inclusão de novos participantes quando os dados obtidos apresentavam uma relativa repetição, de modo que julgou-se que as informações fornecidas por novos participantes não iriam acrescentar novos elementos para a pesquisa (Saunders, Sim, Kingstone, Baker, Waterfield, Bartlam, Burroughs & Jinks, 2018).

Os entrevistados selecionados atuam em diversas áreas, o que possibilitou a identificação de diferentes pontos de vista, pois o grupo de entrevistados contém indivíduos que trabalham nos departamentos financeiro, administrativo e de engenharia, bem como na diretoria das entidades citadas, conforme demonstrado na Tabela 1.

Deve-se ressaltar que a escolha do grupo de entrevistados não foi intencional, pois foi influenciada pela disposição dos potenciais entrevistados em participar, bem como pela indicação dos participantes (técnica da bola de neve). Assim, por exemplo, a representante do CPPI indicou os representantes do parceiro público (BB e CEF), os quais, por sua vez, indicaram o representante do parceiro privado. Vale ressaltar que essa diversidade de área de atuação é positiva, pois demonstra maior representatividade no grupo de entrevistados.

Tendo em vista que as PPPs possuem outros *stakeholders*, como, por exemplo, os usuários do serviço objeto das PPPs, reconhece-se que isso constitui uma limitação da presente pesquisa por isso, nas considerações finais da presente pesquisa, é sugerido que tais usuários e outros atores relevantes sejam considerados no grupo de entrevistados de futuras pesquisas.

A Tabela 1 apresenta informações sobre o perfil dos participantes da pesquisa e as entrevistas realizadas. A coluna “identificação do participante” apresenta uma forma de identificação do entrevistado (E, de entrevistado). A numeração (1 a 19) indica a ordem cronológica em que as entrevistas foram realizadas. O tempo de duração das entrevistas foi, em média, de 25 minutos. As entrevistas foram realizadas no período de julho a outubro de 2019.

Tabela 1. *Identificação dos participantes*

Entrevistado	Entidade	Cargo do participante	Data de realização da entrevista	Duração da entrevista
1	Unb	Pesquisador	29/07/19	31m48s
2	CPPI	Coordenador	30/07/19	23m03s
3	BNDES	Economista	07/08/19	44m02s
4	BB e CEF	Gerente	09/08/19	30m01s
5	GBT S.A.	Diretor	09/08/19	31m17s
6	BID	Especialista em Transportes	15/08/19	11m04s
7	Unidade de PPP - BA	Gerente	21/08/19	19m54s
8	TCE-BA	Coordenador	22/08/19	27m49s
9	Embasa	Gerente	23/08/19	12m56s
10	Secretaria de Saúde de Belo Horizonte	Assessor	05/09/19	28m25s
11	BRK S.A Ambiental	Analista	05/09/19	21m10s
12	TCU 1	Auditor	06/09/19	31m15s
13	TCU 2	Auditor	06/09/19	27m12s
14	TCE-MG	Auditor	18/09/19	22m26s

Entrevistado	Entidade	Cargo participante	do	Data de realização da entrevista	Duração da entrevista
15	SEINFRA-MG	Gerente		25/09/19	20m13s
16	Hospital Metropolitano	Diretor		01/10/19	20m06s
17	Secretaria de Habitação do Estado de São Paulo	Coordenador		04/10/19	32m36s
18	Novo Metropolitano S.A	Gerente		10/10/19	21m24s
19	Canopus S.A	Gerente		15/10/19	-

Fonte: Elaborado pelo autor.

As entrevistas foram gravadas em áudio e, posteriormente, transcritas. O contato com o participante E19 ocorreu por meio eletrônico (perguntas foram respondidas por escrito e enviadas para o pesquisador por meio de e-mail). As entrevistas com os participantes E2 a E5, bem como com os participantes E12 e E13 ocorreram de forma presencial. As demais entrevistas foram realizadas por meio telefônico.

Por fim, deve-se ressaltar ainda que, visando a realização da análise qualitativa comparativa (QCA), procedeu-se uma nova rodada para a coleta de dados. Nesse contexto, conforme será detalhado na próxima seção, foram concebidas duas formas de realizar a referida análise. Isso porque, em um primeiro momento, foram escolhidos *a priori* os componentes que iriam integrar cada variável (Estudo 1). Nesse caso, a coleta de dados envolveu consultas aos mesmos documentos e entrevistas citados anteriormente. Além disso, foi concebida o Estudo 2 que decorreu da aplicação de questionário (apêndice C), o qual contém os atores mais relevantes, os fatores críticos, os motivos e os elementos de valor mais recorrentes nas PPPs analisadas.

O referido questionário foi enviado por e-mail para os entrevistados citados na Tabela 1, com exceção do entrevistado E1, pois ele não está envolvido com as PPPs estudadas. Deve-se ressaltar que foram obtidos 9 questionários, ou seja, obteve-se uma taxa de resposta de 50%, tendo em vista que, na primeira etapa da pesquisa, foram entrevistados 18 indivíduos. Assim,

foram obtidos 3 questionários referentes à PPP do Hospital Metropolitano, 2 relativos à PPP do Jaguaribe, 2 relacionado com a PPP do Datacenter, 1 com a PPP da Casa Paulista e 1 com o representante do BNDES. Ademais, tendo em vista que a QCA exige que existam informações sobre todos os casos analisados, a informação sobre a PPP da MG-050 foi complementada com a entrevista da representante da SEINFRA/MG.

3.3 Análise dos Dados

Os dados foram analisados, respectivamente, por meio da utilização das técnicas de análise de conteúdo e da análise qualitativa comparativa, cujas aplicações são detalhadas nessa seção.

Em relação às etapas de realização da pesquisa, deve-se ressaltar que, inicialmente, foram identificados e classificados os atores e os fatores críticos o que foi necessário para a posterior verificação da associação entre tais atores e fatores, que constitui um dos objetivos da presente pesquisa. Em seguida, tendo em vista que outro objetivo da pesquisa é a identificação dos motivos que levam os parceiros público e privado a celebrar e manter a PPP, tais motivos foram identificados e classificados de acordo com os determinantes de relações interorganizacionais propostos por Oliver (1990).

Na sequência, foram identificados os benefícios gerados e os custos incorridos pelos *stakeholders* em função da execução da parceria, o que foi necessário para o alcance do objetivo da pesquisa relacionado com a geração de valor para *stakeholders* de PPPs. Após essa etapa, foi realizada uma análise comparativa das PPPs de modo a identificar os atores mais importantes, os fatores críticos, os determinantes da cooperação e os elementos de valor mais recorrentes nessas parcerias.

Por fim, foi utilizada a análise qualitativa comparativa que, conforme explicado anteriormente, buscou identificar variáveis, embasadas no referencial teórico, que funcionem como causas que possam explicar o desempenho das PPPs. A QCA foi realizada, em segundo momento, pois ela utiliza os resultados encontrados na análise comparativa supracitada como variáveis. Dessa forma, nessa última etapa, buscou-se usar o método da QCA para analisar os construtos trabalhados anteriormente, de modo que o resultado possibilitasse uma interpretação conjugadas sobre tais construtos. Enfim, a ideia é que as variáveis usadas na QCA possam conectar as partes da tese.

Por fim, deve-se ressaltar que, visando conferir qualidade e confiabilidade da pesquisa,

foi utilizada a triangulação de dados (Derzin & Lincoln, 2005), pois os dados obtidos nas entrevistas foram confrontados com os obtidos por meio do levantamento bibliográfico e documental.

3.3.1 Análise de conteúdo

Após transcrição dos áudios das entrevistas, foi feita a análise de conteúdo segundo o protocolo de Bardin (2011). Essa técnica de análise possui três fases: a pré-análise, a exploração do material e o tratamento dos resultados e a interpretação. A primeira fase tem como objetivo escolher os documentos a serem submetidos à análise. Nesse sentido, os documentos são compostos pelas entrevistas e por documentos oficiais sobre as PPPs selecionadas. Esse conjunto de documentos compõe o que Bardin (2011) denomina de corpus, ou seja, os documentos que serão submetidos aos procedimentos analíticos.

A segunda fase consiste na realização de operações de codificação, ou seja, na transformação dos dados brutos do texto de forma a permitir uma interpretação do seu conteúdo (Bardin, 2011). Tal processo compreende a definição da unidade de registro, da regra de contagem e das categorias.

Na presente pesquisa, a unidade de registro foi a palavra. A regra de contagem utilizada foi a de frequência simples de modo que todas as aparições da palavra possuíssem o mesmo peso. A última fase compreende o tratamento e a validação dos dados brutos, de forma que o analista possa propor inferências e interpretações a propósito dos objetivos previstos para a pesquisa. Nesse sentido, por exemplo, a análise de conteúdo foi utilizada para a identificação da relação entre *stakeholders* e fatores críticos, pois as informações contidas no corpus foram organizadas para que, ao serem interpretadas à luz do referencial teórico, possibilitassem proceder a inferências sobre o objeto investigado (Mattos, 2006).

A operacionalização da análise de conteúdo requer não apenas um conjunto de documentos, como também a produção de um sistema de categorias de análise que possibilite a realização de inferências e interpretações úteis para os objetivos da pesquisa. Nesse sentido, foi criado um sistema composto por categorias de análise *ex ante* construídas a partir do referencial teórico consultado. Deve-se salientar que o critério de categorização usado foi o semântico de modo que um grupo de elementos (palavras) foram agrupados em uma categoria temática. Nesse contexto, a presente pesquisa é composta das seguintes categorias: *stakeholders*, fatores críticos de sucesso, determinantes da cooperação e geração de valor.

A categoria *stakeholders*, que agrupa os atores que participam da PPP, foi dividida em subcategorias de modo a identificar a atuação desses atores a partir da utilização de diferentes modelos de análise de *stakeholder* existentes na literatura. Assim, há uma subcategoria que visa identificar o papel desses atores na formulação e implementação de políticas públicas (Gomes *et al.*, 2010). Portanto, os atores foram classificados em: regulador, colaborador, legitimador, controlador e formador de agenda.

Além disso, foi criada outra subcategoria que busca classificar os atores em função do potencial de ameaça ou de cooperação com a implementação da PPP (Savage *et al.*, 1991). Desse modo, os atores foram classificados em: apoiadores, marginais, não apoiadores e *mixed blessing*. Por fim, a última subcategoria visa identificar os atores prioritários a partir da análise de determinados atributos (Mitchell *et al.*, 1997). Nesse sentido, os atores foram classificados em: adormecido, discricionário, reivindicador, dominante, dependente, perigoso e definitivo.

Portanto, a partir de informações obtidas nas entrevistas e demais documentos que compõem o corpus da pesquisa, os atores foram enquadrados nas subcategorias acima descritas. Deve-se salientar que se optou pela utilização desses modelos de análise de *stakeholders*, pois, conforme explicado anteriormente, eles são complementares (Menezes *et al.*, 2019).

A segunda categoria, que se refere aos fatores críticos de sucesso, agrupa os elementos que facilitam ou dificultam o desenvolvimento da PPP. Tais fatores foram classificados nas seguintes subcategorias: político, administrativo, ambiental, cultural, econômico e regulatório (Menezes *et al.*, 2019).

A categoria determinante da cooperação agrupa os motivos que levam os parceiros a estabelecer uma parceria. Tais motivos podem ser segmentados em diferentes subcategorias, a saber: necessidade, assimetria, reciprocidade, eficiência, estabilidade e legitimidade (Oliver, 1990).

Deve-se ressaltar ainda que as categorias de análise foram também do tipo *ex post*, pois a ida ao campo gerou novas informações sobre alguns construtos. Esse é o caso das categorias propostas para a geração de valor. Inicialmente, deve-se recordar que a geração de valor decorre da análise de benefícios, custos e riscos. Tendo em vista que alguns desses elementos de valor podem ser associados aos motivadores da parceria, buscou-se conceber categorias baseadas nos determinantes das relações interorganizacionais, de modo a promover um diálogo entre as lentes teóricas sobre valor e relações interorganizacionais.

Contudo, percebeu-se que alguns dos elementos que compõem o valor não parecem se

enquadrar em nenhum dos referidos determinantes, por isso a classificação proposta contém outras categorias baseadas na mesma lógica usada para classificar os fatores críticos de sucesso. Dessa forma, os referidos elementos de valor foram classificados da seguinte forma: eficiência, assimetria, estabilidade, socioeconômico, político e administrativo.

As três primeiras subcategorias estão baseadas nos determinantes das relações interorganizacionais. A quarta subcategoria compreende os elementos que produzem impactos sociais e econômicos para a população beneficiada pela parceria. Assim, essa categoria inclui aspectos associados às externalidades da parceria, mas que não estejam diretamente associados aos elementos internos à parceria que são típicos da eficiência (ex: redução de custos e melhoria da produtividade). A quinta subcategoria compreende elementos de valor associados ao ciclo político-eleitoral. Por fim, a sexta subcategoria se refere os elementos relacionados ao trabalho desenvolvidos por técnicos governamentais. O quadro 10 resume as categorias utilizadas nessa pesquisa.

Quadro 10. *Categorias de análise*

Categorias	Subcategorias	Aspectos a serem avaliados	Referencial teórico
	Regulador, colaborador, legitimador, controlador e formador de agenda.	Papel desempenhado na formulação e implementação da política pública	Gomes <i>et al.</i> (2010)
<i>Stakeholder</i>	Adormecido, discricionário, reivindicador, dominante, dependente, perigoso e definitivo	Grau de importância para a organização	Mitchell <i>et al.</i> (1997)
	Apoiadores, marginais, não apoiadores e <i>mixed blessing</i>	Potencial de cooperar e/ou ameaçar	Savage <i>et al.</i> (1991)
Fatores críticos de sucesso	Político, administrativo, ambiental, cultural, econômico e regulatório	Elementos que facilitam ou dificultam o desenvolvimento da PPP	Menezes <i>et al.</i> (2019)

Categorias	Subcategorias	Aspectos a serem avaliados	Referencial teórico
Determinantes da cooperação	Necessidade, reciprocidade, estabilidade e legitimidade	assimetria, eficiência, e manutenção da PPP	Motivos que levam a celebração e manutenção da PPP Oliver (1990)
Geração de valor	Eficiência, estabilidade, socioeconômico, político e administrativo	assimetria, e decorrentes da PPP	Análise de benefícios, custos e riscos da PPP Kivleniece e Quelin (2012) Villani <i>et al.</i> (2017) Caldwell <i>et al.</i> (2017) Quelin <i>et al.</i> (2019) Cabral <i>et al.</i> (2019)

Fonte: Elaborado pelo autor.

3.3.2 Análise qualitativa comparativa

A referida análise foi feita por meio da realização de dois estudos, pois foram concebidas duas formas de realizar a interação entre os construtos teóricos utilizados na presente pesquisa. Assim, pretendeu-se, em um primeiro momento, escolher *a priori* os componentes que iriam integrar as variáveis da QCA, conforme detalhado no Estudo 1.

Adicionalmente, foi aplicado um questionário por meio do qual os respondentes puderam indicar quais variáveis contribuem para o bom desempenho de PPPs, conforme explicado no Estudo 2. Dessa forma, foi possível comparar os resultados encontrados após a realização de cada um dos estudos de modo a identificar convergências nos resultados encontrados.

Nesse contexto, o Estudo 1 representa uma interpretação do pesquisador, a partir da análise dos dados, acerca das variáveis que contribuem para o bom desempenho de PPPs ao passo que o Estudo 2 representa uma manifestação objetiva dos entrevistados acerca de tais variáveis.

3.3.2.1 Estudo 1

Este estudo, inicialmente, foi elaborado com base em uma lógica parecida com a construção de possíveis cenários que conjugassem os construtos trabalhados na pesquisa. Assim, em vez de analisar apenas os construtos de forma individualizada, buscou-se associá-los com as categorias de *stakeholders* propostas por Gomes *et al.* (2010). Assim, cada variável combina uma categoria de *stakeholders* com fatores críticos de sucesso, determinantes da cooperação e elementos de valor.

Tendo em vista que mais de um ator pode integrar a respectiva categoria, foi escolhido um ator representativo para cada categoria, o qual serviu de parâmetro na escolha dos demais construtos a ele associados. Esse ator foi escolhido por ser o ator definitivo, conforme tipologia proposta por Mitchell *et al.* (1997), o que denota que esse ator é o mais relevante dessa categoria.

Assim, na variável “A”, que se refere à categoria colaborador, o ator representativo escolhido foi o parceiro privado de modo que os fatores críticos, os determinantes da cooperação e os elementos de valor relativos a esse parceiro integram essa variável. Na variável “B”, que se refere à categoria legitimador, o ator é o usuário. Na variável “C”, que se refere à categoria controlador, o ator é o Conselho Gestor de PPPs. Na variável “D”, que se refere à categoria regulador, o ator é o Chefe do Poder Executivo. Na variável “E”, que se refere à categoria formador de agenda, o ator é o parceiro público.

O próximo passo na construção das variáveis foi a associação dos fatores críticos aos atores representativos, o que foi feito com base nos resultados encontrados na primeira etapa. Na sequência, foi realizada a associação com os determinantes da cooperação. Nesse caso, foi necessário adotar critérios para selecionar o que constituiria um motivo do parceiro privado e o que seria um motivo do parceiro público. A solução adotada foi a análise das entrevistas para identificar o que foi citado pelos representantes como sendo a motivação de cada um dos parceiros. Por fim, foi realizada a associação com os elementos de valor. Aqui, novamente, foi preciso adotar um critério para selecionar quais elementos poderiam ser associados a cada *stakeholder* representativo.

Deve-se ressaltar que alguns elementos de valor são mais simples de ser associados, como a redução do gasto público (parceiro público) e a receita com tarifa e contraprestação pública (parceiro privado). Por outro lado, existem elementos que podem beneficiar a mais de um ator.

Nesse sentido, no que tange aos parceiros, buscou-se associá-los aos elementos aos quais eles estão mais diretamente envolvidos. O CGPPP e o Chefe do Poder Executivo foram associados aos elementos de valor que se refiram ao setor público de uma forma mais ampla ou que envolva a atribuição desse ator (ex: CGPPP – responsável pelo acompanhamento da execução das PPPs). No caso do usuário, buscou-se associá-lo a elementos mais amplos que beneficiam a sociedade (melhoria do meio ambiente, geração de emprego e desenvolvimento econômico), já que eles são, em última análise, representantes da sociedade.

A realização da QCA requer ainda a escolha de uma variável de resultado a qual é chamada de *target*, ou seja, a variável a ser explicada por meio da análise do conjunto de variáveis explanatórias (Dias, 2014), ou seja, as variáveis citadas acima. A variável de resultado escolhida foi a nota geral do conjunto de indicadores de desempenho previstos no contrato. Assim, foi atribuída a nota 1 quando a referida nota foi igual ou superior à meta pactuada no contrato. Nesse caso, o parceiro privado recebeu 100% da contraprestação pública. Caso a nota tenha sido inferior, foi atribuída a nota 0. Nesse caso, houve desconto na contraprestação pública de modo que o parceiro privado não recebeu a integralidade da contraprestação prevista.

A informação sobre o pagamento da contraprestação pública está contida nos relatórios sobre a execução de PPPs realizadas pelos entes federados. Assim, por exemplo, não foram identificados descontos no pagamento da contraprestação nos casos das PPPs do Hospital Metropolitano, do Jaguaribe e da Casa Paulista, de modo que a variável resultado recebeu a nota 1 em tais casos. Por outro lado, os relatórios de execução relativos às PPP da MG-050 e do Datacenter informaram que houve desconto na contraprestação, de modo que a variável resultado, nesses casos, recebeu o valor 0. O apêndice B contém um esboço da configuração de cada variável.

Após a definição das variáveis, foi necessário identificar a presença da variável. Para tanto, foi utilizado o critério semântico, segundo o qual cada palavra ou conjunto de palavras corresponde a um significado vinculado ao corpo teórico que guia a interpretação dos fatos investigados (Dias, 2014). Assim, foram analisadas as entrevistas e demais documentos que compõem o corpus da pesquisa visando identificar elementos (palavras e frases) que refletissem a presença de uma determinada variável.

A frequência com que determinada variável aparece nos documentos pesquisados permite definir o grau de influência que cada uma das variáveis exerce. Desse modo, o nível de ocorrência de uma dada variável foi analisado considerando como base a frequência com

que cada uma das variáveis apareceu. Ou seja, assume-se que quanto mais vezes uma variável surgiu nos documentos consultados, maior é sua propensão a causar impacto na variável resultado (Dias, 2014).

Definida a intensidade atribuída a cada variável, tem-se o conjunto de variáveis escalares que podem ser transformadas em variáveis *fuzzy*, por meio da função de calibragem contida no software FsQCA. Na sequência, a análise *fuzzy set* foi utilizada para mensurar as condições necessária e suficiente de cada uma das variáveis escolhidas para o estudo. A condição necessária existe quando se considera que uma determinada variável é indispensável para que um dado resultado ocorra e a condição suficiente existe quando uma variável por si só determina o resultado (Ragin, 2017).

Deve-se ressaltar que, para que fossem realizadas as análises das condições necessárias e suficientes, foi necessário informar, previamente, a variável resultado (*target*) explicada anteriormente. Na sequência foi elaborada a tabela verdade, bem como foram realizadas as análises das soluções fornecidas pelo FsQCA as quais, em função da pertinência temática, serão descritas na seção sobre os resultados da pesquisa.

Por fim, deve-se salientar que, após a realização desse exercício (denominado de variáveis cenários no capítulo 9), percebeu-se que a configuração das variáveis precisava ser aperfeiçoada, pois as soluções produzidas pelo fsQCA não forneceram informações detalhadas acerca dos fatores críticos de sucesso, dos determinantes da cooperação e dos elementos de valor que contribuem para o bom desempenho de PPPs. Por isso, optou-se por realizar QCA individualizadas para cada um desses construtos teóricos, conforme será detalhado no capítulo 9.

3.3.2.2 *Estudo 2*

Esse estudo teve por objeto a utilização das respostas obtidas por meio da utilização de questionário (apêndice C), pois, conforme sustenta Kent (2008), a mensuração da variável pode ser feita por meio de perguntas realizadas na forma de questionários cujo exemplo é o estudo conduzido por Dias, Hoffmann e Martinez-Fernandez (2019). Nesse sentido, foi elaborado um questionário contendo os atores mais relevantes, os fatores críticos, os determinantes da cooperação e os elementos de valor mais recorrentes nas PPPs analisadas.

Dessa forma, os respondentes contribuíram para a pesquisa ao demonstrar a importância desses aspectos para o bom desempenho da PPP. Além disso, os respondentes

sinalizaram as associações dos atores com tais aspectos dessas PPPs. Dessa forma, a QCA possibilitou atingir um objetivo de pesquisa que não fora previsto inicialmente, o de analisar a associação entre *stakeholders* e os demais construtos teóricos trabalhados na pesquisa (fatores críticos de sucesso, determinantes da cooperação e elementos de valor).

Ademais, buscou-se comparar os resultados encontrados em cada um dos estudos de QCA, de modo a identificar convergências nos referidos resultados. Além disso, os referidos resultados foram comparados com os encontrados na literatura que embasa essa pesquisa a fim de promover um diálogo entre as evidências e a teoria. No quadro 11, é apresentada uma síntese das etapas seguidas para a análise dos estudos de casos relacionando-as com os objetivos e os procedimentos metodológicos adotados.

Quadro 11. *Relação entre os objetivos específicos e os procedimentos metodológicos*

Etapas da construção do estudo de caso	Fonte de dados	Tipo de análise de dados	Modelo teórico relacionado	Objetivo
Identificação de <i>stakeholders</i> e fatores críticos de sucesso	Entrevistas e documentos oficiais	Análise documental e de conteúdo	Teoria de <i>Stakeholders</i> e literatura sobre fatores críticos de sucesso	Identificar os principais atores e fatores críticos de PPPs, o que é necessário para a verificação da interação entre tais atores e fatores
Identificar os determinantes da cooperação	Entrevistas semiestruturadas e demais documentos obtidos na pesquisa documental	Análise de conteúdo	Determinantes de relações interorganizacionais	Identificar os motivos que levam os parceiros a estabelecer a parceria.
Verificar os elementos de valor gerados por PPPs para os seus <i>stakeholders</i>	Entrevistas semiestruturadas e demais documentos obtidos na pesquisa documental	Análise de conteúdo	Literatura sobre geração de valor em parcerias entre organizações	Avaliar a geração de valor para <i>stakeholders</i> de PPPs
Verificar a associação entre <i>stakeholders</i> e fatores críticos de sucesso,	Entrevistas semiestruturadas e demais documentos	-Análise de conteúdo segundo protocolo estabelecido	- Teoria de <i>Stakeholders</i>	Avaliar a associação entre <i>stakeholders</i> e os demais construtos trabalhados na pesquisa

Etapas da construção do estudo de caso	Fonte de dados	Tipo de análise de dados	Modelo teórico relacionado	Objetivo
determinantes da cooperação e elementos de valor	obtidos na pesquisa documental	o por Bardin (2011). - Análise Qualitativa Comparativa	- Literatura sobre fatores críticos de sucesso - Determinantes de relações interorganizacionais - Literatura sobre geração de valor em parcerias entre organizações	

Fonte: Elaborado pelo autor.

4 STAKEHOLDERS

Nessa seção são descritos os atores identificados em cada uma das PPPs analisadas, bem como são evidenciados os *stakeholders* típicos de PPPs, assim considerados aqueles presentes em todos os casos analisados. Por fim, o capítulo é finalizado com algumas contribuições da presente pesquisa para a literatura sobre *stakeholders*.

4.1 PPP do Datacenter

Na referida PPP foram identificados, além dos parceiros, atores governamentais que integram as três esferas da Federação, bem como atores não governamentais conforme demonstrado no quadro 12, o qual resume a classificação dos *stakeholders*.

Quadro 12. *Stakeholders da PPP do Datacenter*

Stakeholder	Savage et al. (1991)	Mitchell et al. (1997)	Gomes et al. (2010)	Papel
Banco do Brasil	Apoiador	Definitivo	Formador de agenda	Elaboração e gestão do contrato
Caixa Econômica Federal	Apoiador	Definitivo	Formador de agenda	Elaboração e gestão do contrato
GBT S.A	Apoiador	Definitivo	Colaborador	Prestação do serviço
Fornecedores	Apoiador	Adormecido	Colaborador	Auxilia na prestação do serviço
Trabalhadores	Apoiador	Adormecido	Colaborador	Auxilia na prestação do serviço
Ministério da Fazenda	Apoiador	Adormecido	Colaborador	Parecer necessário para a contratação
Ministério do Planejamento	Apoiador	Adormecido	Colaborador	Parecer necessário para a contratação
CPPI (CGPPP)	Apoiador	Definitivo	Colaborador e controlador	Aprovação e fiscalização da PPP

Stakeholder	Savage et al. (1991)	Mitchell et al. (1997)	Gomes et al. (2010)	Papel
Presidente da República	Apoiador	Definitivo	Colaborador, regulador e controlador	Membro do CPPI e marco regulatório
Bacen	<i>Mixed blessing</i>	Perigoso	Regulador	Regula o setor bancário
Ibama	<i>Mixed blessing</i>	Perigoso	Regulador	Normatização e licença ambiental
Unidade de PPP	Apoiador	Adormecido	Colaborador	Auxilia na estruturação da PPP
Companhia Energética de Brasília - CEB	Apoiador	Adormecido	Colaborador	Acesso à rede elétrica
Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil - Novacap	Apoiador	Adormecido	Colaborador	Infraestrutura e urbanização do local
Departamento de Estradas e Rodagem do Distrito Federal - DER-DF	Apoiador	Adormecido	Colaborador	Sinalização da via de acesso
Companhia de Saneamento Ambiental do Distrito Federal - CAESB	Apoiador	Adormecido	Colaborador	Acesso à rede de água
Administração Regional de Brasília	Apoiador	Adormecido	Colaborador	Aprovação da obra
Congresso Nacional	<i>Mixed blessing</i>	Adormecido	Regulador e controlador	Marco regulatório e fiscalização da PPP
TCU	<i>Mixed blessing</i>	Perigoso	Controlador	Fiscalização
Câmara Brasileira de Mediação e Arbitragem Empresarial - CBMAE	Apoiador	Adormecido	Colaborador	Arbitragem

Stakeholder	Savage et al. (1991)	Mitchell et al. (1997)	Gomes et al. (2010)	Papel
Poder Judiciário	Marginal	Perigoso	Regulador	Julga conflitos decorrentes do contrato
Ministério Público	<i>Mixed blessing</i>	Perigoso	Controlador	Fiscalização
Conselho Regional de Engenharia - CREA	Apoiador	Adormecido	Colaborador	Registro do projeto de engenharia
Seguradora	Apoiador	Adormecido	Colaborador	Seguro contra incêndio
DUO Arquitetura & Design	Apoiador	Adormecido	Colaborador	Consultoria
Usuários	Apoiador	Dominante	Legitimador	Destinatário do serviço (beneficiado)
Moradores de Brasília	Apoiador	Dominante	Legitimador	Beneficiado e capacidade de mobilização
Imprensa	<i>Mixed blessing</i>	Adormecido	Formador de agenda	Informações sobre a PPP

Fonte: Elaborado pelo autor.

Inicialmente, os atores foram classificados conforme o seu potencial para cooperar ou para ameaçar o desenvolvimento da PPP. Para tanto, foi utilizada a tipologia proposta por Savage *et al.* (1991). Conforme visto anteriormente, de acordo com essa tipologia, os atores podem ser: apoiadores (alto potencial para cooperar), marginais (nem coopera nem ameaça), não apoiadores (baixo potencial de cooperar) e *mixed blessing* (alto potencial para cooperar e para ameaçar).

Os representantes do parceiro público (BB e CEF) podem ser classificados como apoiadores, pois esses atores cooperam com o parceiro privado em prol do desenvolvimento da parceria, uma vez que, conforme ressalta o representante do BB, é do interesse do parceiro público que a PPP seja desenvolvida.

O parceiro privado (GBT S.A) também pode ser classificado como apoiador, em razão de oferecer um alto potencial de cooperação em prol do desenvolvimento da PPP, pois as suas

receitas dependem da execução da parceria. Nesse sentido, a Lei n. 11.079 (2004) dispõe que o pagamento ao parceiro privado está vinculado ao seu desempenho, conforme metas e padrões de qualidade definidos no contrato. Deve-se ressaltar ainda que, de acordo com Savage *et al.*, (1991), os provedores de serviço constituem um exemplo típico de *stakeholder* apoiador.

Deve-se salientar que a atuação do parceiro privado depende de seus fornecedores os quais o auxiliam na prestação do serviço objeto da PPP. Um exemplo disso são os fornecedores de equipamentos de infraestrutura e do sistema de supervisão predial conforme citado no relatório de execução da referida PPP (Governo Federal, 2015). Esse ator pode ser classificado apoiador, pois coopera com o parceiro privado em prol do desenvolvimento da PPP, já que suas receitas dependem da execução da parceria. Ademais, de acordo com Savage *et al.*, (1991), os fornecedores constituem um exemplo desse tipo de *stakeholder*.

Características similares podem ser associadas aos trabalhadores que, assim como os fornecedores, auxiliam os parceiros a prestar serviços aos usuários. Além disso, esse ator coopera em prol do desenvolvimento da PPP, pois a sua remuneração está associada ao trabalho desempenhado na execução da parceria. Deve-se ressaltar que, de acordo com Savage *et al.*, (1991), esse ator constitui um exemplo típico de *stakeholder* apoiador.

Além dos atores acima descritos, foram identificados outros que integram a estrutura do Governo Federal. Entretanto, antes de explicar a classificação de cada um deles, é necessário ressaltar que houve uma mudança na estrutura do referido governo após a aprovação da PPP do Datacenter pelo Conselho Gestor de PPPs (CGPPP). Assim, os Ministérios do Planejamento e da Fazenda, embora tenham sido fundidos e integram, desde 2019, o atual Ministério da Economia, são citados já que à época eram estruturas separadas, e desempenharam funções relevantes durante a aprovação da PPP ora analisada.

O Ministério do Planejamento participou da referida PPP, porque coube a ele elaborar o parecer de mérito de conveniência e oportunidade. Trata-se de um parecer que contém as razões que justifiquem a opção pela PPP e que, de acordo com a Lei n. 11.079 (2004), é um pré-requisito para a contratação da PPP. Tendo em vista que o referido parecer foi favorável ao projeto, esse ator pode ser considerado apoiador, pois cooperou ao emitir um parecer que recomendou a aprovação da PPP.

Ao Ministério da Fazenda coube elaborar parecer sobre viabilidade da concessão da garantia, relativamente aos riscos para o Tesouro Nacional em virtude da execução da PPP. De acordo com a Lei n. 11.079 (2004), esse parecer também constitui um pré-requisito para a contratação. Portanto, tendo em vista que o parecer foi emitido e possibilitou a contratação da

PPP, esse ator, assim como o Ministério do Planejamento, pode ser classificado como apoiador.

Outro ator identificado é o CPPI, que sucedeu ao CGPPP. O CPPI é composto pelos seguintes órgãos: a Presidência da República, a Casa Civil e os Ministérios da Economia, da Infraestrutura, de Minas e Energia, do Meio Ambiente e do Desenvolvimento Regional e a Secretaria de Governo. Conforme dispõe a Lei n. 11.079 (2004), compete ao CGPP aprovar a contratação da PPP de modo a autorizar a abertura da licitação. Portanto, tendo em vista que o CGPPP aprovou a contratação da PPP, esse ator também pode ser classificado como apoiador.

Ademais, o CGPPP também pode ser considerado apoiador, pois a sua motivação institucional está associada ao desenvolvimento de PPPs.

A Unidade de PPP integra a estrutura da Secretaria Especial do PPI (SPPI), que é a Secretaria-Executiva do CPPI. A referida unidade pode ser classificada como um ator apoiador, pois coopera com o parceiro público, uma vez que a sua motivação institucional está associada à implementação de PPPs tendo em vista, por exemplo, o fato de fornecer suporte técnico para o CPPI, que é o órgão gestor de PPPs federais.

Existe ainda um conjunto de atores que podem ser considerados apoiadores por cooperarem com os parceiros em prol da parceria. São eles: i) CEB, que auxiliou na instalação e acesso à rede elétrica; ii) Novacap, que foi responsável por fornecer a infraestrutura de instalações e urbanização do local no entorno do Datacenter; iii) DER-DF, que foi responsável pela sinalização das vias rodoviárias que levam até o Datacenter; iv) CAESB, que auxiliou na instalação e acesso à rede de tratamento de água e esgoto; v) Administração Regional de Brasília, que foi responsável pela aprovação e registro dos projetos de arquitetura e engenharia e por fornecer o Habite-se; vi) CBMAE, que foi a Câmara de Mediação e Arbitragem escolhida pelos parceiros para resolução de controvérsia relacionada ao contrato; vii) DUO Arquitetura & Design S/C, que foi contratada para elaborar os estudos técnicos relativos ao anteprojeto arquitetônico do Edifício do Datacenter; viii) seguradora, que fornece seguro contra incêndio; ix) usuários (clientes do BB e da CEF) os quais tendem a cooperar em prol da parceria, pois são beneficiados por ela; e x) moradores de Brasília, pois tendem a cooperar com os parceiros haja vista que são beneficiados com a parceria por meio, por exemplo, da contratação de mão de obra local, conforme foi relatado pelo representante da GBT.

Outro ator identificado foi o CREA haja vista que, de acordo com o Contrato da PPP, a concessionária deve atender as exigências dos organismos responsáveis pela aprovação dos

projetos de arquitetura e engenharia. Essa forma de atuação é similar à da Administração Regional de Brasília, a qual concedeu o Habite-se por isso esse ator também foi considerado apoiador.

Além de apoiadores, foram identificados ainda atores que podem ser considerados *mixed blessing*. Esse é o caso do Ibama, o qual é responsável pela concessão das licenças ambientais no âmbito federal, conforme dispõe a Lei n. 7.735 (1989). Assim, cabe a esse órgão definir as respectivas condicionantes ambientais, as quais, se cumpridas, ensejarão a concessão das licenças prévia, de instalação e de operação. Em função dessas competências funcionais, esse ator pode ser classificado como *mixed blessing*, pois esse ator pode cooperar caso conceda as licenças mencionadas ou representar uma ameaça caso não o faça.

Outro exemplo é o Bacen, o qual atua como agente regulador dos bancos no Brasil. Esse ator pode ser classificado como *mixed blessing*, pois suas ações podem favorecer ou dificultar a execução da parceria. Isso porque a atuação do bancos no Brasil depende de autorização do Bacen o qual, de acordo com a Lei n. 13.506 (2017), tem competência para aplicar penalidades que impliquem a suspensão das atividades da instituição financeira, como, por exemplo, a proibição de realizar determinadas atividades ou modalidades de operação e a cassação de autorização para funcionamento.

O TCU também pode ser considerado *mixed blessing*, pois suas ações podem favorecer ou dificultar a execução da parceria. Isso porque a contratação da PPP só ocorre se os estudos técnicos forem aprovados pelos tribunais de contas os quais, posteriormente, acompanham a execução da parceria. Nesse sentido, o representante do TCU 1 lembra que o referido tribunal tem o dever de apreciar o projeto de PPP antes e durante a execução da parceria. Assim, o tribunal pode facilitar a execução ao aprovar os estudos ou dificultar ao não aprovar ou ainda ao aplicar uma sanção como, por exemplo, a suspensão da execução da PPP.

O Congresso Nacional pode ser classificado como *mixed blessing*, pois pode cooperar com a PPP ao aprovar leis ou recursos que favoreçam o desenvolvimento desse tipo de parceria, como também ao constituir uma ameaça caso, por exemplo, não aprove os recursos orçamentários para serem utilizados no pagamento da contraprestação pública.

O Ministério Público pode ser considerado *mixed blessing* tendo em vista que suas ações podem favorecer, ao participar de audiência pública visando promover melhorias nos contratos, ou dificultar a execução da parceria ao, por exemplo, ajuizar uma ação judicial solicitando a suspensão da PPP. Um exemplo disso foi relatado pelo representante do TCU 1, o qual afirma que o Ministério Público atua por meio da fiscalização da execução da parceria

de modo a verificar se os objetivos da PPP estão sendo alcançados sendo que, caso não estejam, o referido ator “tem os meios para provocar tanto o parceiro público quanto privado nesse aspecto”.

Esse trecho da fala do entrevistado remete à forma de atuação desse *stakeholder*, o qual possui prerrogativas legais que facultam a ele acionar judicialmente os parceiros da PPP e, eventualmente, a provocar a suspensão da execução da parceria. Isso porque, de acordo com a Constituição (1988), cabe ao Ministério Público promover ação civil pública para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos, os quais estão associados à prestação de serviço público, que, por sua vez, costuma caracterizar o objeto de PPPs.

A imprensa pode ser enquadrada como um ator *mixed blessing*, tendo em vista que fornece informações sobre a parceria, o que pode influenciar a avaliação da opinião pública a respeito (contra ou a favor da parceria). Assim, esse ator pode influenciar a implementação da parceria, pois as informações que fornece e a análise que faz sobre a relação podem representar oposição ou apoio à PPP.

Por fim, deve-se ressaltar que foi identificado um ator marginal. Trata-se do Poder Judiciário, o qual pode acionado pelos parceiros, caso seja necessária a obtenção de medidas coercitivas. Isso ocorreu, por exemplo, em relação à definição do reajuste do valor da contraprestação pública em função do aumento nos custos da energia elétrica, conforme explica o representante da GBT. Esse ator pode ser considerado como marginal porque não possui potencial de cooperar ou de ameaçar, haja vista que a sua vocação institucional independe da existência da parceria.

Posteriormente, os atores foram classificados de acordo com outros modelos de análise de *stakeholders*, pois, conforme defendido nessa pesquisa, a utilização simultânea de mais de um modelo permite identificar os múltiplos papéis desempenhados pelos atores. Nesse sentido, na sequência, é apresentada a classificação dos autores conforme a tipologia proposta por Mitchell *et al.* (1997), segundo a qual os atores podem ser: adormecido (poder), discricionário (legitimidade), reivindicador (urgência), dominante (poder e legitimidade), dependente (urgência e legitimidade), perigoso (poder e urgência) e definitivo (possui os três atributos e, por isso, são considerados os atores mais importantes).

Os representantes do parceiro público (BB e CEF) podem ser classificados como definitivos. Esses atores possuem poder, pois controlam recursos fundamentais para a execução da parceria, como é o caso dos recursos financeiros necessárias para o pagamento da

contraprestação pública. No caso do Datacenter, o valor do contrato foi de cerca de R\$ 978 milhões por um período de 15 anos, ou seja, cerca de R\$ 65 milhões ao ano, o que representa uma parcela pouco significativa se comparada, por exemplo, ao lucro líquido de apenas um dos parceiros, o Banco do Brasil, que, em 2019, totalizou R\$ 4,6 bilhões (Banco do Brasil, 2020). Portanto, o poder financeiro desses atores mitiga o risco de ausência de recursos para o pagamento da contraprestação pública.

Eles também possuem legitimidade, tendo em vista que possuem competência institucional para celebrar e gerir a parceria sendo reconhecido pela Lei n. 11.079 (2004) como um ente capaz de delegar a prestação do serviço objeto da PPP. Nesse sentido, vale lembrar que a legitimidade é “uma percepção generalizada de que as ações da organização são apropriadas com relação a um sistema de normas e valores socialmente construídos” (Mitchell *et al.*, 1997, p. 869). Portanto, se o arcabouço normativo (sistema de normas) prevê essa possibilidade, entende-se que os parceiros possuem legitimidade para celebrar a parceria.

Esses atores possuem urgência, pois as suas demandas são objeto de atenção imediata do outro parceiro. Um exemplo disso é relatado pelo representante da GBT S.A o qual afirma que a sua empresa realiza avaliação periódica da satisfação do gestor do contrato (representante do parceiro público) quanto ao serviço. Isso porque, em uma PPP, a remuneração do parceiro privado está atrelada ao seu desempenho.

O parceiro privado (GBT S.A) também pode ser classificado como definitivo. Esse ator possui poder, pois controla recursos e conhecimentos técnicos fundamentais para a execução da parceria como é o caso da expertise na gestão do serviço objeto da PPP. Nesse sentido, conforme informado pela representante do CPPI, a expertise do parceiro privado permite que o parceiro público obtenha “ganhos de gestão”, o que, segundo explica o representante da GBT, permite ao parceiro público a dedicação ao seu *core business*, de modo a “entregar aquilo que não é sua atividade principal para quem faz melhor que ele e a um custo igual ou menor do que ele faria”.

Esse ator também possui legitimidade tendo em vista que é reconhecido pela Lei 11.079 (2004) como uma organização capaz de executar o serviço objeto da PPP haja vista a supracitada previsão legal de celebração de contratos entre a administração pública e empresas privadas para a prestação de tais serviços. Esse ator possui urgência, pois as suas demandas são objeto de atenção imediata do outro parceiro, pois caso suas demandas não sejam atendidas, pode haver a interrupção na prestação do serviço, o que implicará um prejuízo para o BB e para a CEF, pois o Datacenter é essencial para o processamento de transações bancárias

realizadas pelos clientes de tais bancos, conforme explicou o representante do BB.

O CPPI pode ser classificado como definitivo, pois possui poder tendo em vista as prerrogativas legais conferidas pela Lei n. 11.079 (2004) ao CPPI, a saber: i) definir os serviços prioritários para execução no regime de PPP; ii) disciplinar os procedimentos para celebração desses contratos; iii) autorizar a abertura da licitação e aprovar seu edital; e iv) apreciar os relatórios de execução dos contratos.

Essas prerrogativas demonstram que esse ator possui o atributo urgência tendo em vista que o parceiro público busca atender as solicitações do CPPI sob pena de não conseguir a autorização para realizar a contratação supracitada. O CPPI possui também possui legitimidade tendo em vista que possui a competência institucional para definir o que será executado no regime de PPP, autorizar a contratação e acompanhar a execução da parceria.

Em seguida são descritos os atores que possuem dois dos atributos citados por Mitchell *et al.* (1997).

O Ibama pode ser considerado um ator perigoso, pois possui poder, em função da prerrogativa legal de conceder as licenças ambientais, e urgência tendo em vista que não é possível implementar a PPP sem as referidas licenças por isso as demandas do Ibama são objeto de atenção dos parceiros que buscam atendê-las.

O Bacen pode ser identificado como perigoso em função do seu poder de estabelecer a regulação da atividade bancária bem como da urgência no atendimento das suas solicitações sob pena de que sejam aplicadas as penalidades previstas na Lei n. 13.506 (2017) as quais podem implicar a suspensão das atividades da instituição financeira conforme demonstrado anteriormente.

O TCU pode ser classificado como perigoso, pois possui poder sancionatório o qual pode se manifestar por meio da adoção de medida cautelar que implica a suspensão de ato ou de procedimento, nesse caso, da implementação da parceria (Tribunal de Contas da União, 2020). Além do atributo poder, esse ator possui ainda o atributo urgência, pois as suas demandas são objeto de atenção imediata dos parceiros haja vista o seu poder de aprovar os estudos bem como de suspender a execução da parceria.

O Ministério Público pode ser considerado um ator perigoso, pois possui poder em função das prerrogativas legais associadas ao seu papel na fiscalização dos gastos públicos e na proteção aos interesses coletivos. Além disso, esse ator possui também o atributo urgência, pois as suas demandas são objeto de atenção imediata dos parceiros haja vista que a sua atuação pode levar a interrupção ou a suspensão da execução da parceria.

O Poder Judiciário pode ser identificado como perigoso haja vista que detém poder em virtude da prerrogativa de conseguir que os parceiros atuem conforme a determinação judicial. Esse ator também possui o atributo urgência tendo em vista que as suas demandas são objeto de atenção imediata dos parceiros haja vista as penalidades que podem ser aplicadas caso a decisão judicial não seja cumprida.

Os usuários (clientes do BB e da CEF) podem ser considerados dominantes, pois, além da legitimidade que possuem por serem exemplos típicos de atores legitimadores segundo Gomes *et al.* (2010), possuem poder devido ao fato de que a receita dos referidos bancos depende dos seus clientes.

Os moradores de Brasília também podem ser classificados como dominantes, pois, além da legitimidade (Gomes *et al.*, 2010), possuem poder tendo em vista a sua capacidade de mobilização a favor ou contra a parceria. Isso ocorre porque a PPP pode transformar a comunidade local e levar a conflitos entre a organização que o implementa e a referida comunidade, sendo essencial que os gestores da PPP tenham boas relações com a comunidade local, o que evita ou minimiza tais conflitos, agregando valor à PPP (Dorobantu & Odziemkowska, 2017). Nesse sentido, o representante da GBK S.A afirma que os parceiros procuram beneficiar a comunidade local ao, por exemplo, contratar colaboradores provenientes de escolas técnicas locais.

Por fim, são descritos os atores que possuem apenas um atributo. Tais atores podem ser classificados como adormecidos, pois possuem poder. Esse é o caso dos fornecedores tendo em vista que possuem poder em virtude do controle sobre recursos os quais são importantes para a execução da parceria. Características similares podem ser associadas aos trabalhadores os quais possuem poder, pois são detentores de conhecimentos técnicos que são fundamentais para executar os serviços objeto da PPP.

Os Ministério do Planejamento e da Fazenda também podem ser categorizados como adormecidos haja vista que possuem poder em função da sua competência para elaborar os pareceres anteriormente mencionados os quais foram essenciais para a aprovação da PPP.

A Unidade de PPP pode ser classificada como um ator adormecido, pois possui poder em virtude da posse de recursos fundamentais para a execução da parceria como, por exemplo, o conhecimento técnico. Afirma-se isso porque, conforme explicou a representante do CPPI, a referida unidade dispõe de técnicos capacitados que atuam desde o início do projeto de PPP de modo a acompanhar os estudos, propor aperfeiçoamentos e fazer a coordenação entre os órgãos do Governo Federal e com o TCU. Posteriormente, essa unidade acompanha a execução

da PPP e elabora o relatório anual de desempenho das PPPs federais que será enviado para o Congresso Nacional e para o TCU, conforme determina a Lei 11.079 (2004).

Os atores que integram a estrutura do governo do Distrito Federal (CEB, Novacap, DER-DF, CAESB e a Administração Regional de Brasília) podem ser considerados adormecidos, pois possuem poder em função do fato de que suas atividades implicam o fornecimento de elementos essenciais para a execução da parceria.

A CBMAE pode ser categorizada um ator adormecido, pois possui poder em função das suas habilidades técnicas e prerrogativas contratuais para solucionar as divergências entre as partes.

O Congresso Nacional pode ser classificado como adormecido, pois possui poder devido a suas prerrogativas de alterar o marco regulatório e de aprovar o orçamento. A DUO Arquitetura & Design S/C pode ser considerada como adormecida, pois possui poder haja vista que detém os conhecimentos técnicos necessários para auxiliar a estruturação da parceria.

O CREA também ser considerado adormecido em virtude do poder conferido pelo seu papel na definição de diretrizes técnicas que devem ser observadas quando da elaboração dos projetos de arquitetura e engenharia. A seguradora também pode ser categorizada como adormecida, pois dispõe de recursos que auxiliam a execução da parceria como é o caso dos seguros ofertados ao parceiro privado.

A imprensa pode ser considerada adormecida, pois possui poder em função do controle de recursos e habilidades técnicas que permitem influenciar a opinião pública. Um exemplo disso é a notícia veiculada na Revista Exame sobre a inauguração da PPP (Candido, 2013).

Por fim, os atores foram classificados conforme o seu papel na formulação e implementação de políticas públicas (Gomes *et al.*, 2010). Conforme visto anteriormente, de acordo com essa tipologia, os atores podem ser: regulador, colaborador, legitimador, controlador e formador de agenda.

Os primeiros possuem capacidade de incluir requerimentos institucionais e técnicos no processo de tomada de decisão. Os segundos que auxiliam o governo local a prestar serviços públicos. Os terceiros incluem os cidadãos e a comunidade local os quais são os usuários dos serviços públicos. Os quartos dizem respeito aos órgãos de controle e demais atores que possuem poder de exigir que o gestor público preste contas e de obrigá-lo a cumprir regras relacionadas com o uso eficiente de recursos públicos. Por fim, os formadores de agenda são atores cuja influência decorre do poder de definir a agenda que o governo deve cumprir.

Os representantes do parceiro público (BB e CEF) podem ser classificados como

formadores de agenda, pois possuem o poder de definir a agenda que o governo deve cumprir o que, nesse caso, representa definir as cláusulas contratuais que irão reger a parceria.

Outro ator que atua como formador de agenda é a imprensa, pois fornece informações sobre a parceria o que pode influenciar a avaliação da opinião pública a respeito da parceria (contra ou a favor) e, com isso, influenciar a implementação da parceria. Deve-se ressaltar que os parceiros estão cientes desse papel desempenhado por esse ator haja vista que a GBT S.A (parceiro privado), o BB e a CEF possuem, em seus endereços eletrônicos, um campo denominado de sala de imprensa no qual é possível encontrar notícias sobre a PPP do Datacenter como foi o caso da veiculada na Revista Exame acima citada.

A GBT S.A pode ser considerada colaboradora porque auxilia empresas do Governo Federal a prestar serviços aos usuários. Nesse sentido, a Lei n. 11.079 (2004) esclarece que a PPP é um contrato de prestação de serviços em que a Administração Pública é a usuária direta (PPP administrativa) ou indireta (PPP patrocinada), incumbindo a execução do serviço ao parceiro privado o qual faz jus a uma contraprestação pecuniária paga pelo parceiro público.

Conforme mencionado anteriormente, o parceiro privado depende de seus fornecedores os quais auxiliam o referido parceiro a executar o serviço objeto da PPP. Por isso, esse ator pode ser classificado como colaborador. Características similares podem ser associadas aos trabalhadores. Ademais, esse ator constitui um exemplo típico da categoria colaborador de acordo com Gomes *et al.* (2010).

Os Ministérios do Planejamento e da Fazenda foram classificados como colaboradores haja vista que elaboraram pareceres favoráveis os quais, de acordo com a Lei n. 11.079 (2004), constituem pré-requisitos para a contratação da PPP do Datacenter.

O CPPI pode ser considerado colaborador, pois auxilia o parceiro público a prestar o serviço por meio de uma PPP haja vista que a sua motivação institucional está associada ao desenvolvimento de parcerias com o setor privado. Essa classificação também pode ser atribuída ao Presidente da República haja vista que integra o CPPI.

Ocorre que o referido presidente desempenha ainda um papel de regulador tendo em vista que é responsável pela formatação do arcabouço legal sobre PPPs. Um exemplo disso é a Lei n. 11.079 (2004), cujo projeto de lei foi enviado pelo referido Chefe de Poder. Além disso, esse ator também pode ser categorizado como regulador, pois cabe ao referido Chefe de Poder a decisão final sobre a implementação da parceria. Nesse sentido, Gomes *et al* (2010, p. 713) afirmam, por exemplo, que, na esfera local, o prefeito atua como um regulador, pois detém “a palavra final no processo decisório”.

A Unidade de PPP pode ser classificada como um ator colaborador, pois a sua motivação institucional também está associada à implementação de PPPs tendo em vista que fornece suporte técnico para o órgão gestor de PPPs federais (CPPI). Além disso, vale recordar que essa unidade auxilia o parceiro público durante a elaboração do projeto de PPP, conforme apontado pela representante do CPPI.

Os atores que integram a estrutura do governo do Distrito Federal (CEB, Novacap, DER-DF, CAESB e a Administração Regional de Brasília) também eles podem ser considerados colaboradores, pois, em função dos papéis desempenhados por tais atores, eles auxiliaram os parceiros em prol da prestação do serviço. O mesmo pode ser dito em relação à CBMAE que cooperou com os parceiros ao auxiliá-los na resolução de divergências.

A DUO Arquitetura & Design pode ser identificada como colaboradora porque auxiliou o parceiro público ao revisar o anteprojeto arquitetônico do Edifício do Datacenter. O CREA também pode ser considerado colaborador, pois cooperou com os parceiros ao realizar o registro dos projetos de arquitetura e engenharia. A seguradora também pode ser considerada colaboradora, pois cooperou com o parceiro privado ao fornecer o seguro contra incêndio.

O Ibama pode ser classificado como regulador, pois normatiza o licenciamento ambiental a nível federal. O Bacen também é um regulador haja vista que atua como agente regulador dos bancos no Brasil. Assim, por exemplo, os representantes do parceiro público (BB e CEF) devem obedecer às normas do Bacen sobre o processamento de dados bancários. Some-se a isso o fato de que, conforme informa o Banco do Brasil (2010), a construção do Datacenter teve como uma das finalidades a de atender a normativos internacionais como Basiléia II, que, no Brasil, são objeto de normatização pelo Bacen.

O Poder Judiciário pode ser considerado um regulador, pois pode impor aos parceiros o cumprimento de requerimentos institucionais (ex: decisão judicial) que, ao interpretar cláusulas contratuais, exige um determinado comportamento dos parceiros.

O Congresso Nacional também pode ser classificado como regulador porque define o marco regulatório que delinea o ambiente institucional no qual a parceria será desenvolvida. Afirma-se isso porque as instituições são as regras do jogo, que incluem regras formais como a lei (North, 1991). Assim, com a aprovação da Lei n. 11.079 (2004) pelo referido parlamento, estabeleceu-se o ambiente institucional para o início da aplicação do modelo de PPPs no Brasil haja vista que foram definidas as modalidades e as características dos contratos de PPPs (Thamer & Lazzarini, 2015). Além disso, esse ator pode ser classificado como controlador, pois fiscaliza a implementação das PPPs federais haja vista que a referida lei determina que o

Poder Executivo envie, para o Congresso Nacional, o relatório com informação sobre a execução das PPPs federais.

O TCU pode ser identificado como controlador porque possui poder de exigir que o gestor público preste contas sobre as PPPs em execução. Um exemplo disso é o fato de que os relatórios de desempenho dos contratos de PPPs devem ser encaminhados ao TCU. O Ministério Público também pode ser classificado como controlador porque também possui poder de exigir que o gestor público preste contas. Um exemplo disso foi relatado pelo representante do TCU 1 o qual afirma que o Ministério Público atua por meio da fiscalização da execução da parceria de modo a “verificar se os objetivos da PPP estão sendo alcançados”.

Por fim, os usuários e os moradores de Brasília podem ser categorizados como legitimadores, pois os usuários de serviços e a comunidade local constituem exemplos típicos de legitimadores segundo Gomes *et al.* (2010).

4.2 PPP do Sistema de Disposição Oceânica do Jaguaribe

Assim como ocorreu na PPP do Datacenter, foram identificados atores governamentais que integram as três esferas da Federação bem como atores não governamentais conforme demonstrado no Quadro 13 o qual resume a classificação dos *stakeholders*.

Quadro 13. *Stakeholders da PPP do Sistema de Disposição Oceânica do Jaguaribe*

Stakeholder	Savage <i>et al.</i> (1991)	Mitchell <i>et al.</i> (1997)	Gomes <i>et al.</i> (2010)	Papel
Embasa	Apoiador	Definitivo	Formador de agenda	Elaboração e gestão do contrato
BRK Ambiental	Apoiador	Definitivo	Colaborador	Prestação do serviço
Fornecedores	Apoiador	Adormecido	Colaborador	Auxilia na prestação do serviço
Trabalhadores	Apoiador	Adormecido	Colaborador	Auxilia na prestação do serviço

Stakeholder	Savage et al. (1991)	Mitchell et al. (1997)	Gomes et al. (2010)	Papel
Bahiainveste	Apoiador	Adormecido	Colaborador	Auxilia na estruturação da PPP
Inema	<i>Mixed blessing</i>	Perigoso	Regulador	Normatização e licença ambiental
Governador do Estado	Apoiador	Definitivo	Colaborador, regulador controlador	e Autoriza a implementação, elabora atos normativos sobre PPP e fiscaliza a execução.
CGPPP	Apoiador	Definitivo	Colaborador controlador	e Aprovação e fiscalização da PPP
Secretaria de Infraestrutura Hídrica e Saneamento	Apoiador	Adormecido	Colaborador controlador	e Supervisiona a atuação da Embasa
Agência Reguladora de Saneamento Básico do Estado da Bahia - AGERSA	<i>Mixed blessing</i>	Adormecido	Regulador	Agência reguladora
Unidade de PPP	Apoiador	Adormecido	Colaborador	Auxilia na estruturação da PPP
Auditoria Geral do Estado	Apoiador	Adormecido	Controlador	Controle interno dos atos do Executivo
Assembleia Legislativa	<i>Mixed blessing</i>	Adormecido	Regulador controlador	e Marco regulatório e fiscalização
TCE-BA	<i>Mixed blessing</i>	Perigoso	Controlador	Fiscalização
Ministério Público	<i>Mixed blessing</i>	Perigoso	Controlador	Fiscalização

Stakeholder	Savage et al. (1991)	Mitchell et al. (1997)	Gomes et al. (2010)	Papel
Prefeituras de Salvador e de Lauro de Freitas	Apoiador	Adormecido	Colaborador	Delegação da prestação do serviço
Conselho Nacional de Meio Ambiente - CONAMA	Marginal	Adormecido	Regulador	Normatização sobre meio ambiente
Ibama	<i>Mixed blessing</i>	Perigoso	Regulador	Normatização ambiental
Capitania dos Portos	Apoiador	Adormecido	Colaborador	Autorização para implantação do emissário
Secretaria de Patrimônio da União	Apoiador	Adormecido	Colaborador	Autorização para uso do terreno
Secretaria do Tesouro Nacional - STN	Marginal	Adormecido	Controlador regulador	e Fiscaliza gasto com PPP e normatização contábil sobre PPP
CEF	Apoiador	Adormecido	Colaborador	Financiador
BB	Apoiador	Adormecido	Colaborador	Financiador
Desenbahia	Apoiador	Adormecido	Colaborador	Financiador
Bradesco	Apoiador	Adormecido	Colaborador	Recebimento de contas pagas pelos usuários
Câmara de Comércio Internacional	Apoiador	Adormecido	Colaborador	Arbitragem
Seguradora	Apoiador	Adormecido	Colaborador	Fornece seguros
Mattos Filho, Veiga Filho, Marrey Jr. e Quiroga Advogados	Apoiador	Adormecido	Colaborador	Consultoria
EBP	Apoiador	Adormecido	Colaborador	Consultoria
KPMG	Apoiador	Adormecido	Colaborador	Verificador independente

Stakeholder	Savage <i>et al.</i> (1991)	Mitchell <i>et al.</i> (1997)	Gomes <i>et al.</i> (2010)	Papel
				(auxilia na fiscalização)
Usuários	Apoiador	Dominante	Legitimador	Beneficiados e clientes do parceiro público
Moradores da Boca do Rio	<i>Mixed blessing</i>	Dominante	Legitimador	Impactado pelas obras e capacidade de mobilização
Ambientalistas	Não apoiador	Discricionário	Legitimador	Manifestação sobre o impacto ambiental
Imprensa	<i>Mixed blessing</i>	Adormecido	Formador de agenda	Informações sobre a PPP

Fonte: elaborado pelo autor.

Conforme explicado anteriormente, inicialmente, os atores foram classificados conforme a tipologia proposta por Savage *et al.* (1991).

A Embasa, que é o parceiro público, pode ser classificada como apoiadora, pois coopera com o parceiro privado e outros *stakeholders* em prol do desenvolvimento da parceria, pois, conforme ressalta a representante do BID, o objetivo final de uma PPP é a prestação de um serviço que, em última análise, é responsabilidade do setor público.

O parceiro privado, a BRK Ambiental Jaguaribe S.A, também pode ser considerado apoiador porque tende a cooperar com o parceiro público em prol do desenvolvimento da PPP, uma vez que as suas receitas dependem da execução da parceria. Os fornecedores e os trabalhadores, conforme explicado anteriormente, também podem ser categorizados como apoiadores.

A Bahiainveste pode ser classificada como apoiadora, pois coopera com as demais entidades do governo estadual em prol do desenvolvimento da PPP tendo em vista que auxilia os órgãos do Estado da Bahia a desenvolver uma PPP haja vista que compete a essa empresa estatal elaborar estudos técnicos sobre a viabilidade econômico-financeira dos projetos de PPPs (Bahiainveste, 2019).

Assim como no âmbito federal, o Estado da Bahia possui um Conselho Gestor de Parcerias Público-Privadas (CGPPP) do qual fazem parte: as Secretarias de Planejamento, de Administração, da Fazenda, de Desenvolvimento Econômico e de Infraestrutura, a Casa Civil e a Procuradoria Geral do Estado (PGE). O referido Conselho pode ser considerado apoiador, pois a motivação institucional do CGPPP está associada ao desenvolvimento de parcerias com o setor privado.

Outro ator identificado foi o Governador do Estado que atua em sintonia com o CGPPP sendo responsável por uma decisão final acerca do trabalho desenvolvido pelo referido Conselho. Outro exemplo dessa atuação coordenada entre esses atores está descrito no art. 25 da Lei n. 9.290 (2004) o qual dispõe que o CGPPP deve elaborar, anualmente, uma relação dos projetos a serem inseridos no Programa de PPPs do Estado. Contudo, a decisão sobre a inclusão compete ao Governador. Portanto, essa forma de atuação demonstra que, assim como o CGPPP, o Governador pode ser categorizado como apoiador, pois cooperou com os parceiros ao autorizar a contratação da PPP.

A Secretaria de Infraestrutura Hídrica e Saneamento supervisiona a atuação da EMBASA, pois essa última é uma empresa vinculada a referida Secretaria. Desse modo, esse ator cooperou com a referida empresa em função dos benefícios para o meio ambiente decorrente da implementação da parceria. Nesse sentido, esse ator pode ser considerado apoiador. Deve-se ressaltar que foi a referida Secretaria que apresentou o projeto, em conjunto com a Embasa, para o CGPPP tendo em vista que os projetos devem ser levados ao referido Conselho pela Secretaria Setorial, conforme explicou o representante da Unidade de PPP.

A unidade de PPP pode ser classificada como apoiadora, pois auxilia o órgão público responsável pela contratação e gestão da PPP haja vista que sua motivação institucional está associada à implementação de PPPs. Isso porque, de acordo com a Lei n. 9.290 (2004), compete a referida unidade a prestação de suporte técnico no que tange à estruturação de projetos e elaboração de modelagem econômico-financeira, editais e contratos.

A Auditoria Geral do Estado é o órgão responsável por analisar os atos administrativos dos órgãos da administração direta e indireta. Esse ator pode ser categorizado como apoiador, pois, conforme relatado pelo representante da Unidade de PPP, a referida Auditoria Geral coopera com a Unidade de PPP e a Secretaria Setorial ao analisar o projeto e identificar possíveis erros ou necessidade de aprimoramento.

A prefeitura de Salvador foi citada por ser a titular do serviço de saneamento de modo que, conforme explicou a representante da Embasa, a implementação da PPP necessita da sua

autorização. Além disso, a referida prefeitura concedeu o alvará de construção necessário para as obras de implementação da PPP. Em função disso, esse ator pode ser considerado apoiador posto que forneceu as referidas autorizações. Essa cooperação pode decorrer ainda dos benefícios que a parceria gerar para os seus munícipes, pois tais benefícios tende a incentivar o gestor público a apoiar a parceria.

A prefeitura de Lauro de Freitas apresenta comportamento similar ao da prefeitura de Salvador, tendo em vista que coopera com os parceiros haja vista que os seus munícipes são beneficiados pela PPP. Ademais, prefeitura de Lauro de Freitas também é titular do serviço de saneamento de modo que também forneceu autorização para a prestação do serviço no âmbito do referido Município. Nesse sentido, deve-se salientar, que a prefeitura de Lauro de Freitas e a Embasa assinaram contrato que formaliza a prestação, pela Embasa, dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário no Município por um prazo de 30 anos (Embasa, 2019).

Outros atores apoiadores identificados foram a Capitania dos Portos da Bahia, que forneceu a autorização para implantação do emissário submarino, e a Secretaria de Patrimônio da União, que concedeu o direito da cessão de uso do terreno de marinha.

Os bancos (Bradesco, CEF, BB e Desenhahia) também podem ser considerados apoiadores haja vista que cooperaram com os parceiros em prol do desenvolvimento da PPP ao fornecer recursos financeiros e conhecimentos técnicos necessários para a execução da PPP. Isso porque a Desenhahia, o BB e a CEF atuaram como financiadores dos projetos de PPPs do Estado da Bahia (Cabral *et al.*, 2016) ao passo que o Bradesco foi contratado pela Embasa para realizar a cessão de créditos em favor da Concessionária por meio do recebimento de contas emitidas pela Embasa contra terceiros (Radar PPP, 2020b).

Outros atores apoiadores são a seguradora, que foi contratada pela concessionária para fornecer seguros para o risco de engenharia de modo que a cobertura envolve a execução das obras civis, e os usuários do serviço de tratamento de água e esgoto (clientes da Embasa), tendo em vista que possuem o alto potencial de cooperação, pois são beneficiados pela PPP.

O conjunto de atores apoiadores é composto ainda pelos seguintes *stakeholders*: i) Câmara de Comércio Internacional, que foi a Câmara de Mediação e Arbitragem escolhida pelos parceiros; ii) KPMG Auditores, que foi contratada para executar serviços de auditoria contábil e fiscal; e iii) as empresas de consultorias (Mattos Filho, Veiga Filho, Marrey Jr. e Quiroga Advogados e a Estruturadora Brasileira de Projetos - EBP) as quais foram contratadas

para emitir parecer jurídico sobre os impactos fiscais decorrentes da PPP e para desenvolver os estudos ambiental e econômico-financeiro (Radar PPP, 2020b).

Além dos atores apoiadores, foi possível identificar atores que podem ser categorizados como *mixed blessing*. Esse é o caso do Instituto do Meio Ambiente e Recursos Hídricos (Inema), que é responsável pela concessão das licenças ambientais dos empreendimentos realizados no Estado da Bahia, conforme dispõe o Decreto n. 18.392 (2018). Em função dessa forma de atuação, esse ator pode cooperar caso conceda as licenças mencionadas ou representar uma ameaça caso não o faça. Pelo mesmo motivo, o Ibama também pode ser considerado *mixed blessing*.

A AGERSA, que é uma agência que desempenha atividades de regulação na área de saneamento básico, pode ser categorizada como um ator *mixed blessing*, pois suas ações podem favorecer ou dificultar a execução da parceria. Isso porque, segundo a Embasa (2016), a AGERSA realiza regularmente visitas de fiscalização técnica aos sistemas operados pela Embasa.

O TCE/BA pode ser classificado como *mixed blessing* tendo em vista que possui potencial de cooperação e de ameaça à execução da PPP, pois suas ações podem favorecer ou dificultar a execução da parceria. Esse ator pode cooperar com o desenvolvimento da PPP ao propor correções e melhorias na modelagem conforme explicou o representante do TCE/BA. Por outro lado, pode constituir uma ameaça caso, por exemplo, não aprove os estudos. Ademais, deve-se ressaltar ainda que, assim como o TCU, o TCE/BA possui poder sancionador de modo que pode suspender a execução do contrato por meio da adoção de medida cautelar.

O Ministério Público pode ser considerado *mixed blessing* tendo em vista que suas ações podem favorecer ou dificultar a execução da parceria. Um exemplo disso foi relatado pelo representante do TCE/BA o qual explicou que o Ministério Público tem promovido audiências públicas para discutir projetos de PPP do Estado da Bahia. Ademais, conforme mencionam Cabral *et al.* (2016), o referido ministério pode atuar de ofício para questionar sobre quaisquer escolhas feitas no desenvolvimento das PPPs.

A Assembleia Legislativa do Estado da Bahia constitui um parlamento o qual, conforme explicado anteriormente, pode ser identificada como *mixed blessing*, pois pode cooperar ou ameaçar o desenvolvimento da PPP em virtude das suas prerrogativas de alterar o marco regulatório e de aprovar o orçamento.

Os moradores do bairro da Boca do Rio (região de instalação do emissário) também podem ser classificados como *stakeholders* do tipo *mixed blessing* tendo em vista que possuem o potencial de cooperar como também de ameaçar o desenvolvimento da PPP em questão. Nesse sentido, uma líder comunitária da Boca do Rio afirma que havia a preocupação com a obra no começo, principalmente, diante da necessidade de implosão na área. Por isso, ela afirma que os moradores fizeram “questão de acompanhar todas as etapas” (Brito, 2011). Essa forma de atuação demonstra que esse ator possui capacidade de mobilização, o que parece corroborar a literatura, haja vista, por exemplo, o trabalho de Dorobantu e Odziemkowska (2017) sobre o potencial de tais moradores constituírem um obstáculo à implementação da parceria em função da referida capacidade de mobilização.

A imprensa, conforme visto anteriormente, também pode ser considerada *mixed blessing* por fornecer informações sobre a parceria que podem influenciar a avaliação da opinião pública.

Além de atores apoiadores e *mixed blessing*, foi possível observar atores que podem ser categorizados como marginais. Esse é o caso do CONAMA o qual emite, por meio de Resolução, os parâmetros a respeito da qualidade do efluente que é lançado no meio ambiente por meio do emissário submarino. Esse ator pode ser considerado marginal, pois sua vocação institucional independe da existência da parceria.

Outro exemplo é a STN, que realiza o acompanhamento da execução dos contratos de PPPs de Estados e Municípios. Isso porque a Lei n. 11.079 (2004) determina que a União não poderá conceder garantia ou realizar transferência voluntária aos Estados se a soma das despesas, derivadas do conjunto das PPPs já contratadas por esses entes, tiver excedido, no ano anterior, a 5% da receita corrente líquida (RCL) do exercício ou se as despesas anuais dos contratos vigentes nos 10 anos subsequentes excederem a 5% da RCL projetada para os respectivos exercícios. Por isso, os referidos entes federativos devem encaminhar à STN as informações sobre tais gastos durante a vigência contratual. Adicionalmente, compete ainda à STN estabelecer normas a serem observadas para o registro contábil dos contratos de PPP. Esse ator pode ser classificado como um ator marginal, pois não possui incentivo de cooperar ou ameaçar as PPPs dos referidos entes federativos.

Por fim, deve-se ressaltar que foi identificado um ator não apoiador. Isso porque foram identificados ambientalistas que participaram de audiência pública promovida pela Assembleia Legislativa do Estado da Bahia para discutir os impactos das obras da PPP. Tendo em vista que

eles se manifestaram contrários a necessidade do emissário, eles podem ser considerados não apoiadores.

Em seguida, os atores foram classificados em função do seu grau de importância conforme modelo proposto por Mitchell *et al.* (1997).

A Embasa pode ser classificada como definitiva. Esse ator possui poder, pois controla recursos fundamentais para a execução da parceria como, por exemplo, uma equipe multi disciplinar a qual é fundamental para desenvolver a parceria conforme relatou a representante do BID. Ele também possui legitimidade tendo em vista que possui a competência institucional para celebrar e gerir a parceria sendo reconhecido pela Lei n. 9.290 (2004), que é a lei estadual sobre PPPs, como um ente capaz de delegar a prestação do serviço objeto da PPP.

Esse ator possui urgência, pois as suas demandas são objeto de atenção do outro parceiro tendo em vista que as receitas do privado dependem da execução da parceria. Um exemplo disso é relatado pelo representante da BRK Ambiental o qual afirma que a empresa se preocupa com a qualidade de serviço de modo a buscar sempre alcançar a nota máxima nos indicadores de desempenho. A urgência no atendimento desses parâmetros decorre do fato de que se eles não forem atendidos, o parceiro público poderá reduzir o valor pago a título de contraprestação pública.

A BRK Ambiental pode ser categorizada como um ator definitivo, pois possui poder haja vista que detém expertise na gestão do serviço objeto da PPP. Nesse sentido, deve-se ressaltar que a BRK é a maior companhia privada de saneamento do Brasil e atende a mais de 15 milhões de pessoas (BRK Ambiental, 2018). Esse ator também possui legitimidade tendo em vista que a Lei n. 9.290 (2004) permite a celebração de contratos entre a administração pública e empresas privadas para a prestação de serviços. Esse ator possui urgência, pois as suas demandas são objeto de atenção do outro parceiro, pois caso suas demandas não sejam atendidas, pode haver a interrupção na prestação do serviço, o que implicará em um custo ambiental relevante. Isso porque, conforme aponta a representante da Embasa, o trabalho realizado pelo privado permite a disposição no oceano do esgoto tratado.

O CGPPP pode ser considerado um ator definitivo tendo em vista que possui competências, conferidas pela Lei n. 9.290 (2004), relativas à aprovação dos projetos que serão implementados por meio de PPPs e à fiscalização das PPPs. O Governador do Estado também pode ser categorizado como um ator definitivo dada a sua competência para definir o que será executado no regime de PPP, autorizar a contratação e acompanhar a execução da parceria.

Em seguida são descritos os atores que possuem dois dos atributos citados por Mitchell

et al. (1997). Esse é o caso do Inema e do Ibama que podem ser classificados como perigosos, pois possuem poder, em função da prerrogativa de conceder as licenças ambientais, e urgência tendo em vista que não é possível implementar a PPP sem as referidas licenças por isso as suas demandas são objeto de atenção dos parceiros.

A AGERSA pode ser identificada como um ator perigoso, pois possui poder em função da sua prerrogativa regulatória. Adicionalmente, esse ator possui urgência haja vista que as suas demandas são objeto de manifestação por parte da Embasa.

O TCE/BA pode ser classificado como um ator perigoso, pois possui poder em função da sua prerrogativa legal relativa à fiscalização da PPP. Adicionalmente, esse ator possui urgência haja vista, por exemplo, que a PPP não pode ser contratada se não for aprovada pelo referido tribunal.

O Ministério Público também pode ser considerado um ator perigoso em função das prerrogativas associadas ao seu papel na fiscalização dos gastos públicos e dos mecanismos judiciais de que dispõe para suspender a execução da parceria.

Os usuários do serviço de tratamento de água e esgoto (clientes da Embasa) podem ser categorizados como dominantes, pois, além do atributo legitimidade (constituem um exemplo típico de ator legitimador conforme Gomes *et al.*, 2010), detêm poder, pois a receita do parceiro público depende deles.

Os moradores do bairro da Boca do Rio (região de instalação do emissário) também podem ser classificados como dominantes, pois, além do atributo legitimidade (constituem um exemplo típico de ator legitimador conforme Gomes *et al.*, 2010), esses moradores possuem poder em função da capacidade de mobilização explicada anteriormente.

Por fim, são descritos os atores que possuem apenas um dos atributos citados por Mitchell *et al.* (1997).

Os fornecedores e os trabalhadores podem ser classificados como adormecidos, pois controlam insumos e conhecimentos técnicos necessários para a execução da parceria. Essa classificação também pode ser atribuída à Bahiainveste em virtude do conhecimento técnico de que dispõe para elaborar os estudos da PPP o que lhe confere poder.

A Secretaria de Infraestrutura Hídrica e Saneamento possui poder associado ao seu papel na supervisão da atuação da EMBASA, pois essa última é uma empresa vinculada a referida Secretaria. Além disso, esse ator está obrigado a fiscalizar a execução da PPP tendo em vista que a Lei n. 9.290 (2004) determina que as Secretarias, nas suas respectivas áreas de competência, devem realizar o acompanhamento da execução e a fiscalização dos contratos de

PPPs.

A unidade de PPP pode ser categorizada como um ator adormecido, pois possui poder em virtude do conhecimento técnico de que dispõe acerca da estruturação de projetos de PPPs. No mesmo sentido, a Auditoria Geral do Estado pode ser considerada um ator adormecido em função do conhecimento técnico de que dispõe para analisar o projeto de PPP e identificar oportunidades de aprimoramento.

A Assembleia Legislativa do Estado da Bahia pode ser classificada como um ator adormecido em virtude das suas prerrogativas de alterar o marco regulatório e de aprovar o orçamento. Essa classificação também pode ser atribuída as prefeituras de Salvador e Lauro de Freitas as quais possuem poder em função das prerrogativas associadas à concessão de autorização para prestação do serviço de saneamento básico, pois tais prefeituras são titulares desse serviço de modo que, conforme explicou a representante da Embasa, a implementação da PPP necessitou das referidas autorizações.

A Capitania dos Portos da Bahia e a Secretaria de Patrimônio da União podem ser consideradas atores adormecidos em função das prerrogativas associadas à autorização para implantação do emissário submarino e à cessão direito da cessão de uso do terreno de marinha.

O CONAMA pode ser identificado como adormecido devido a sua competência normativa em temas ambientais. No mesmo sentido, a STN pode ser considerado um ator adormecido em função das suas prerrogativas legais associadas ao acompanhamento da execução de PPPs de Estados e Municípios e ao estabelecimento de normas acerca do registro contábil dos contratos de PPP.

Os bancos podem ser considerados atores adormecidos, pois controlam recursos fundamentais para a execução da parceria como é o caso do financiamento bancário.

Conforme explicado anteriormente, a seguradora e a Câmara de Comércio Internacional também podem ser categorizadas como atores adormecidos, pois também controlam os recursos necessários para a execução da parceria. A mesma classificação pode ainda ser atribuída à KPMG Auditores e às empresas de consultorias, as quais possuem poder, pois controlam conhecimentos técnicos importantes para a execução da parceria.

A imprensa pode ser identificada como adormecida devido ao poder de que dispõe em função do seu papel no fornecimento de informações sobre a parceria, conforme exemplificado pela notícia acerca da inauguração do emissário (Brito, 2011).

Os ambientalistas podem ser considerados atores discricionários, pois são legitimadores, haja vista que, por meio da sua atuação, eles podem legitimar ou não uma

determinada ação governamental, como é o caso da PPP. Assim, a atuação desses atores representa uma forma por meio da qual a sociedade civil se manifesta, o que é convergente com a categoria legitimador proposta por Gomes *et al.* (2010).

Por fim, os atores foram classificados conforme o seu papel na formulação e implementação de políticas públicas (Gomes *et al.*, 2010).

A Embasa pode ser classificada como formadora de agenda porque esse ator define as cláusulas contratuais. A imprensa também pode ser considerada formadora de agenda por fornecer informações sobre a parceria que podem influenciar a avaliação da opinião pública. Vale salientar que, conforme informado pelo representante da BRK, o parceiro privado está ciente desse papel da imprensa como formador de opinião e, por isso, a BRK possui uma área de assessoria de imprensa.

A BRK Ambiental pode ser categorizada como colaboradora, pois auxilia o governo local a prestar serviços públicos aos usuários. Nesse sentido, a Lei n. 9.290 (2004) esclarece que a PPP é um contrato celebrado entre a administração pública e entidades privadas em que o agente privado participa da implantação e do desenvolvimento da obra, serviço ou empreendimento público, bem como da gestão das atividades deles decorrentes.

Os fornecedores e os trabalhadores, conforme explicado anteriormente, também podem ser identificados como colaboradores. A mesma classificação pode ser atribuída à Bahiainveste, pois ela auxilia os órgãos do Estado da Bahia a desenvolver uma PPP.

O CGPP pode ser considerado colaborador, pois a motivação institucional do CGPPP está associada ao desenvolvimento de parcerias com o setor privado. Vale ressaltar que esse ator também pode ser considerado controlador, pois fiscaliza a execução da parceria.

A unidade de PPP pode ser classificada como colaboradora, pois auxilia o órgão público responsável pela contratação e gestão da PPP, haja vista que sua motivação institucional está associada à implementação de PPPs.

A Secretaria de Infraestrutura Hídrica e Saneamento pode ser considerada colaboradora, pois cooperou com a Embasa ao apoiar o projeto e defender a sua aprovação perante o CGPPP. Além disso, esse ator atua também como controlador, tendo em vista que a Lei n. 9.290 (2004) determina que as Secretarias, nas suas respectivas áreas de competência, devem realizar o acompanhamento da execução e a fiscalização dos contratos de PPPs.

A prefeituras de Salvador e de Lauro de Freitas, que são titulares do serviço de saneamento, podem ser categorizadas como colaboradoras haja vista que concederam autorizações para a prestação do serviço. Além disso, a prefeitura de Salvador colaborou ainda

ao conceder o alvará de construção necessário para as obras de implementação da PPP.

A Capitania dos Portos da Bahia e a Secretaria de Patrimônio da União podem ser identificadas como colaboradoras, pois auxiliaram os parceiros ao fornecer a autorização para implantação do emissário submarino e ao conceder o direito da cessão de uso do terreno de marinha.

Os bancos podem ser classificados como colaboradores, pois auxiliaram o privado por meio da concessão dos recursos financeiros necessários à execução da PPP. Na mesma classificação podem ser incluídos os seguintes atores que cooperam com o parceiro público ao fornecer serviços técnicos especializados: a seguradora, a Câmara de Comércio Internacional, a KPMG Auditores e as empresas de consultorias.

Existe um conjunto de atores que atuam como reguladores. Esse é o caso da Assembleia Legislativa do Estado da Bahia, a qual define o marco regulatório sobre PPPs no âmbito local. Nesse sentido, vale lembrar que a Lei n. 9.290 (2004) foi aprovada pelo referido parlamento. Além disso, esse ator atua ainda como controlador, pois fiscaliza a implementação das PPPs no âmbito estadual, haja vista que os relatórios de desempenho dos contratos de PPPs devem ser encaminhados à referida Assembleia.

O Governador do Estado também pode ser considerado um regulador, tendo em vista que também é responsável pela formatação do arcabouço legal sobre PPPs. Um exemplo disso é a Lei n. 9.290 (2004), cujo projeto de lei foi enviado pelo referido Chefe do Poder Executivo. Além disso, esse ator atua em sintonia com o CGPPP sendo responsável por uma decisão final acerca do trabalho desenvolvido pelo referido Conselho. Portanto, essa forma de atuação demonstra que, assim como o CGPPP, o Governador pode ser categorizado como colaborador e controlador, pois deve fiscalizar a execução das ações governamentais.

O Ibama, o Inema e o CONAMA podem ser identificados como reguladores devido a sua competência normativa em temas ambientais, de modo que produzem normas que devem ser observadas pelos parceiros.

A STN também atua como regulador, tendo em vista a competência normativa relativa ao registro contábil dos contratos de PPP. Além disso, esse ator atua ainda como controlador, devido ao papel que realiza o acompanhamento da execução dos contratos de PPPs de Estados e Municípios.

A AGERSA também atua como regulador, haja vista que desempenha atividades de regulação na área de saneamento básico (Embasa, 2016).

Existe um conjunto de atores que atuam como controladores. Esse é o caso da Auditoria Geral do Estado, que é responsável por analisar os atos administrativos do parceiro público. Essa classificação também pode ser atribuída ao TCE/BA, o qual fiscaliza a execução de PPPs. Nesse sentido, deve-se ressaltar que a Lei n. 9.290 (2004) dispõe que os relatórios de desempenho dos contratos de PPPs devem ser encaminhados ao TCE-BA. Além disso, conforme dispõe a Resolução do TCE-BA n. 16 (2016), cabe ao TCE-BA acompanhar o planejamento e a contratação das PPPs, bem como fiscalizar a execução do contrato. Conforme explicado anteriormente, o Ministério Público também pode ser classificado como controlador devido ao seu poder de exigir que o gestor público preste contas.

Por fim, foram identificados um conjunto de atores que atuam como legitimadores. Esse é o caso dos usuários do serviço de tratamento de água e esgoto que podem ser classificados como legitimadores, pois são usuários de serviço público (Gomes *et al.*, 2010). Os moradores do bairro da Boca do Rio (região de instalação do emissário) também constituem um exemplo típico de ator legitimador, pois representam a comunidade local (Gomes *et al.*, 2010). Essa classificação também pode ser atribuída aos ambientalistas, pois, conforme visto anteriormente, a atuação desses atores representa uma forma por meio da qual a sociedade civil se manifesta, o que é convergente com a categoria legitimador proposta por Gomes *et al.* (2010).

4.3 PPP da Rodovia MG-050

O conjunto de atores identificados é demonstrado no quadro 14, o qual resume a classificação atribuída a esses atores.

Quadro 14. *Stakeholders da PPP da Rodovia MG-050*

Stakeholder	Savage <i>et al.</i> (1991)	Mitchell <i>et al.</i> (1997)	Gomes <i>et al.</i> (2010)	Papel
SEINFRA	Apoiador	Definitivo	Formador de agenda	Elaboração e gestão do contrato
AB Nascentes das Gerais S.A	Apoiador	Definitivo	Colaborador	Prestação do serviço
Fornecedores	Apoiador	Adormecido	Colaborador	Auxilia na prestação do

Stakeholder	Savage et al. (1991)	Mitchell et al. (1997)	Gomes et al. (2010)	Papel
				serviço
Trabalhadores	Apoiador	Adormecido	Colaborador	Auxilia na prestação do serviço
CGPPP e seus membros	Apoiador	Definitivo	Colaborador e controlador	Aprovação e fiscalização da PPP
Governador do Estado	Apoiador	Definitivo	Colaborador, regulador e controlador	Membro CGPPP e marco regulatório
Unidade de PPP	Apoiador	Adormecido	Colaborador	Auxilia na estruturação da PPP
Codemig	Apoiador	Adormecido	Colaborador	Serviço de garantia
CEMIG	Apoiador	Adormecido	Colaborador	Acesso a rede elétrica
COPASA	Apoiador	Adormecido	Colaborador	Acesso a rede de água e esgoto
Controladoria Geral do Estado	Apoiador	Adormecido	Controlador	Controle interno dos atos do Poder Executivo
Fundação Estadual do Meio Ambiente	<i>Mixed blessing</i>	Perigoso	Regulador	Normatização e licenciamento ambiental
Polícia Rodoviária	Marginal	Adormecido	Colaborador	Fiscalização de condutores e veículos
DER/MG	Apoiador	Adormecido	Colaborador	Auxilia na fiscalização
Assembleia Legislativa (ALMG)	<i>Mixed blessing</i>	Adormecido	Regulador e controlador	Marco regulatório e fiscalização
TCE-MG	<i>Mixed blessing</i>	Perigoso	Controlador	Fiscalização
Ministério Público	<i>Mixed blessing</i>	Perigoso	Controlador	Fiscalização
Ministério dos Transportes	Apoiador	Adormecido	Colaborador	Delegação de trecho de BR que integra a PPP
DNIT	Apoiador	Adormecido	Colaborador	Delegação de trecho de BR que integra a PPP

Stakeholder	Savage et al. (1991)	Mitchell et al. (1997)	Gomes et al. (2010)	Papel
STN	Marginal	Adormecido	Controlador e regulador	Fiscaliza gastos com PPPs e estabelece normas contábeis
Ibama	<i>Mixed blessing</i>	Perigoso	Regulador	Normas e licenciamento ambiental
Prefeituras dos Municípios cortados pela Rodovia MG-050	Apoiador	Adormecido	Colaborador e formador de agenda	Beneficiados e fazem reivindicações.
Câmara de Vereadores dos Municípios cortados pela Rodovia MG-050	Apoiador	Adormecido	Colaborador e formador de agenda	Políticos locais (prefeito e vereadores) atuam de forma semelhante e, usualmente, estão juntos em reuniões com os parceiros
CREA	Apoiador	Adormecido	Colaborador	Solução de divergências de natureza técnica
Seguradora	Apoiador	Adormecido	Colaborador	Fornecer os seguros
CAMARB	Apoiador	Adormecido	Colaborador	Arbitragem
PWC	Apoiador	Adormecido	Colaborador	Verificador independente
Consol Engenheiros Consultores	Apoiador	Adormecido	Colaborador	Consultoria
Usuários da rodovia	Apoiador	Definitivo	Legitimador	Beneficiados cujo índice de satisfação integra os indicadores de desempenho
FIEMG	Apoiador	Dominante	Legitimador e formador de agenda	Participação em audiência pública
Associações civis - ACID; CDED; ACIASSSP; ATRC; CTCSSP; STASSP; AAC; CTRP e a AMMMRG.	Apoiador	Dominante	Legitimador e formador de agenda	Participação em audiência pública

Stakeholder	Savage et al. (1991)	Mitchell et al. (1997)	Gomes et al. (2010)	Papel
Imprensa	<i>Mixed blessing</i>	Adormecido	Formador de agenda	Fornece informações sobre a PPP

Fonte: Elaborado pelo autor.

Inicialmente, os atores foram classificados conforme a tipologia proposta por Savage *et al.* (1991). Nesse sentido, a Secretaria de Infraestrutura do Estado de Minas Gerais (SEINFRA/MG), por ser o parceiro público, pode ser considerado um ator apoiador, pois coopera com outros *stakeholders* em prol do desenvolvimento da parceria, pois o objeto da PPP é a prestação de um serviço que, em última análise, é de responsabilidade do setor público, conforme apontado pela representante do BID.

A AB Nascentes das Gerais, que é o parceiro privado, oferece alto potencial de cooperação, pois as suas receitas dependem da execução da parceria logo pode ser considerada uma apoiadora. Tendo em vista que a atuação do parceiro privado depende de seus fornecedores (fornecedores de insumos e equipamentos necessários para a construção e manutenção da rodovia) e trabalhadores, esses atores também podem ser classificados como apoiadores.

O Estado de Minas Gerais possui um CGPPP do qual fazem parte: o Governador do Estado, a Advocacia Geral do Estado (AGE) e as Secretarias de Desenvolvimento Econômico, Planejamento e Gestão, Fazenda, Infraestrutura, Desenvolvimento Regional e Política Urbana e de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável.

Conforme visto anteriormente, o referido Conselho pode ser considerado apoiador em função da motivação institucional do CGPPP estar associada à implementação de PPPs. Pelo mesmo motivo, a Unidade de PPP também pode ser classificada como apoiadora. Nesse sentido, a Lei n. 14.868 (2003) menciona que compete a referida unidade executar as atividades operacionais e de coordenação de PPPs bem como “dar suporte técnico, na elaboração de projetos e contratos, especialmente nos aspectos financeiros e de licitação”.

A Companhia de Desenvolvimento Econômico de Minas Gerais (Codemig) prestou o serviço de garantia para execução de obras e manutenção da Rodovia MG-050 por isso pode ser categorizada como um ator apoiador. A Companhia Energética de Minas Gerais (CEMIG) e a Companhia de Saneamento de Minas Gerais (COPASA) são empresas estaduais que auxiliaram os parceiros, respectivamente, na instalação e acesso às redes elétrica e de

tratamento de água e esgoto. Conforme visto anteriormente, em função do papel desempenhado por tais atores, eles podem ser caracterizados como apoiadores.

A Controladoria Geral do Estado é o órgão responsável pelo controle interno dos atos do Poder Executivo. Esse ator pode ser identificado como apoiador tendo em vista que atua com o objetivo de apontar erros e sugerir aprimoramentos de modo a contribuir com o parceiro público na melhoria da parceria. Por isso, a sua missão institucional afirma que a CGE/MG trabalha para “aprimorar a gestão pública” (Controladoria Geral do Estado, 2020).

O Departamento de Edificações e Estradas de Rodagem de Minas Gerais (DER/MG) pode ser classificado como apoiador, pois coopera com o parceiro público ao ajudá-lo a fiscalizar o contrato da PPP.

O Ministério dos Transportes celebrou o convênio nº 007/2005, no qual o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) atua como interveniente, com o Estado de Minas Gerais por meio do qual delega, para o referido estado, um trecho da BR-265 que integra a PPP da Rodovia MG-050. Deve-se ressaltar que o Poder Concedente é o Estado de Minas Gerais e não a União por isso não há a atuação da Agência Nacional de Transportes Terrestres. Portanto, em função do papel desempenhado por tais atores, eles podem ser considerados apoiadores, pois a referida delegação contribuiu para a implementação da parceria.

A Price Waterhouse Coopers (PWC) também pode ser categorizada como um ator apoiador, pois coopera com o parceiro público ao auxiliá-lo na fiscalização da prestação dos serviços, pois atua como verificador independente, ou seja, auxilia a SEINFRA-MG na verificação do desempenho da concessionária o que é feito por meio da análise dos parâmetros de desempenho, conforme explica a representante da SEINFRA-MG.

No mesmo sentido, a Consol Engenheiros Consultores pode ser classificada como apoiadora porque coopera com o parceiro público tendo em vista que presta os serviços de monitoramento dos indicadores operacionais, ambientais, sociais e financeiros. Conforme explicado anteriormente, essa classificação também pode ser atribuída à Câmara de Arbitragem Empresarial Brasil (CAMARB), que foi a Câmara de Arbitragem escolhida pelos parceiros, e à seguradora, que deve ser contratada pela concessionária para fornecer os seguros exigidos contratualmente.

O Conselho Regional de Engenharia (CREA) foi identificado, pois, de acordo com o contrato, compete ao CREA indicar um dos seus membros para integrar o Comitê Técnico o qual é responsável pela solução de divergências de natureza técnica. Portanto, esse ator pode

ser considerado um apoiador, pois coopera com os parceiros em prol da parceria ao contribuir para a solução das referidas divergências.

Os usuários da rodovia podem ser classificados como apoiadores haja vista que possui o potencial de cooperar com os parceiros, pois necessitam utilizar a rodovia sendo, portanto, beneficiados com a execução da parceria.

Outros atores apoiadores são as associações da sociedade civil que participaram de audiências públicas sobre a PPP ora analisada. Essas associações podem ser consideradas apoiadoras haja vista que possuem o potencial de cooperar com os parceiros, pois são beneficiados pela existência da rodovia.

Assim, por exemplo, a Associação Comercial e Industrial de Divinópolis (ACID) e a Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais (FIEMG) participaram em audiência sobre a duplicação da rodovia (Assembleia Legislativa de Minas Gerais, 2020). Outras associações foram identificadas na audiência pública que objetivou debater os avanços e problemas da rodovia MG-050 que repercutem no desenvolvimento econômico regional. São elas: Associação Comercial, Industrial, Agropecuária e de Serviços de São Sebastião do Paraíso/MG (ACIASSSP), Associação dos Transportadores Rodoviários de Carga (ATRC), a Cooperativa dos Transportadores Rodoviários de Cargas de São Sebastião do Paraíso/MG (CTRCSSP), o Sindicato de Transportadores Autônomos de São Sebastião do Paraíso/MG (STASSP) e a Associação dos Amigos dos Caminhoneiros (AAC).

Houve ainda uma audiência pública que objetivou debater a situação da rodovia MG-050 no Município de Passos da qual participaram a Cooperativa dos Transportes Rodoviários de Passos (CTRP) e a Associação dos Municípios da Microrregião do Médio Rio Grande (AMMMRG).

As prefeituras dos Municípios cortados pela rodovia (Carmo do Cajuru, Capitólio, Mateus Leme, Itaúna, Divinópolis, Formiga, Piumhi, Passos e São Sebastião do Paraíso) e as respectivas Câmaras de Vereadores podem ser categorizadas como atores apoiadores tendo em vista que cooperam com os parceiros haja vista que os seus munícipes são beneficiados pela PPP.

A Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais (ALMG), por ser um parlamento, pode ser classificado como *mixed blessing*, pois pode cooperar ou ameaçar o desenvolvimento da PPP em virtude das suas prerrogativas de alterar o marco regulatório e de aprovar o orçamento.

Conforme visto anteriormente, a mesma classificação pode ser atribuída ao Tribunal de Contas do Estado (TCE/MG) e ao Ministério Público.

Sobre esse último, vale recordar que esse ator pode cooperar ou ameaçar a execução da PPP em função da sua forma de atuação a qual inclui o ajuizamento de ação civil pública que pode afetar a execução da parceria. Um exemplo disso foi ação proposta pelo Ministério Público do Estado de Minas Gerais na qual foi solicitada a suspensão da cobrança de tarifas de pedágio sob a alegação de deficiências na prestação do serviço haja vista que a rodovia estaria em mal estado de conservação (Associação do Ministério Público de Minas Gerais, 2013).

A Fundação Estadual do Meio Ambiente e o Ibama atuaram no licenciamento ambiental de modo que, conforme explicado anteriormente, também podem ser caracterizados como atores *mixed blessing*. A imprensa também pode ser considerada *mixed blessing* por fornecer informações que podem influenciar a opinião pública contra ou a favor da parceria. Assim, é possível encontrar notícias a favor da parceria como a veiculada em AB Nascentes das Gerais (2016) que ressalta o fato da rodovia MG-050 ter sido eleita a melhor rodovia estadual como também notícias negativas como a feita por Martins (2018) que enfatiza os atrasos nas obras da referida parceria.

Foram identificados ainda atores que podem ser classificados como marginais. Esse é o caso da STN, cuja classificação foi explicada anteriormente, e da Polícia Rodoviária Estadual, que atua na fiscalização de condutores e veículos que transitam na rodovia. Esse ator pode ser considerado um ator marginal, pois não possui incentivos a favor e tampouco contrários à PPP, sendo o seu trabalho realizado de igual maneira, ainda que a rodovia não esteja sendo administrada por meio de uma PPP.

Em seguida, os atores foram classificados em função do seu grau de importância conforme modelo proposto por Mitchell *et al.* (1997).

A SEINFRA/MG é um ator definitivo. Esse ator possui poder, pois controla recursos técnicos necessários para a execução da parceria como, por exemplo, uma equipe técnica capacitada para gerir a parceria. Ele também possui legitimidade tendo em vista que possui a competência institucional para celebrar e gerir a parceria sendo reconhecido pela Lei n. 14.868 (2003) como um ente capaz de delegar a prestação do serviço objeto da PPP. Esse ator possui urgência, pois as suas demandas são objeto de atenção imediata do parceiro privado, que é remunerado, em parte, pela contraprestação pública. O restante da remuneração decorre da tarifa de pedágio paga pelos usuários tendo em vista que se trata de uma PPP patrocinada.

A AB Nascentes das Gerais pode ser classificada como ator definitivo. Esse ator possui

poder, pois controla recursos e conhecimentos técnicos essenciais para a execução da parceria. Nesse sentido, deve-se salientar que a AB Nascentes das Gerais pertence ao grupo AB Concessões S/A o qual administra mais de 1.500 quilômetros de rodovias, sendo responsável pela gestão de rodovias em Minas Gerais e São Paulo (AB Nascentes das Gerais, 2019c). Esse ator também possui legitimidade tendo em vista que a Lei n. 14.868 (2003) permite que a empresa preste o serviço objeto da PPP. Esse ator possui urgência, pois as suas demandas são objeto de atenção do outro parceiro, pois caso suas demandas não sejam atendidas, pode haver a interrupção na prestação do serviço.

O CGPPP atua como um ator definitivo em função das prerrogativas legais conferidas pela Lei n. 14.868 (2003) no que tange à aprovação dos projetos que serão implementados por meio de PPPs e a avaliação da execução das PPPs.

Os usuários da rodovia podem ser considerados definitivos, pois, além do atributo legitimidade, possui poder devido ao fato de que parte dos recursos recebidos do privado é cobrada dos usuários por meio da tarifa de pedágio. Esse ator detém o atributo urgência, pois um dos indicadores de desempenho da PPP é a responsabilidade social a qual considerada o tratamento dispensado aos usuários da rodovia. Por isso, as demandas dos usuários tendem a ser objeto de atenção pelo parceiro privado.

Na sequência são descritos os atores que possuem dois dos atributos citados por Mitchell *et al.* (1997).

O TCE/MG, conforme visto anteriormente, pode ser classificado como perigoso em função do seu papel durante a contratação e execução da parceria o que inclui a sua atuação na fiscalização da PPP e na aprovação dos estudos técnicos que fundamentam a contratação da PPP bem como a urgência no atendimento das suas demandas haja vista que a inobservância das determinações do referido tribunal pode ocasionar a aplicação de multa aos gestores da PPP conforme dispõe a Instrução Normativa n. 06 (2011).

Outros atores que podem ser identificados como perigosos são: Ministério Público, Fundação Estadual do Meio Ambiente e o Ibama. O primeiro em função da sua forma de atuação a qual inclui o ajuizamento de ação civil pública que pode afetar a execução da parceria. Um exemplo disso foi ação proposta pelo Ministério Público do Estado de Minas Gerais na qual foi solicitada a suspensão da cobrança de tarifas de pedágio sob a alegação de deficiências na prestação do serviço haja vista que a rodovia estaria em má estado de conservação (Associação do Ministério Público de Minas Gerais, 2013). A Fundação Estadual do Meio Ambiente e o Ibama em função da atuação no licenciamento ambiental.

As associações da sociedade civil, representantes das comunidades locais, que participaram de audiências públicas sobre a PPP ora analisada podem ser categorizadas como atores dominantes. Isso porque esses atores podem ser considerados legitimadores, pois representam a manifestação da sociedade sobre a parceria bem como são representantes da comunidade local que é um exemplo típico de ator legitimador (Gomes *et al.*, 2010). Além disso, esses atores possuem poder de influenciar a delimitação do objeto da parceria, pois fazem solicitações que alteraram o objeto da PPP. Assim, por exemplo, a Associação Comercial e Industrial de Divinópolis (ACID) e a Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais (FIEMG) participaram em audiência sobre a duplicação da rodovia. Na ocasião, a referida associação fez reivindicações como a construção de uma ligação entre a rodovia e o centro industrial cuja ausência estaria prejudicando as empresas locais.

Por fim, são descritos os atores que possuem apenas um dos atributos citados por Mitchell *et al.* (1997)

Os fornecedores (fornecedores de insumos e equipamentos necessários para a construção e manutenção da rodovia) e trabalhadores podem ser classificados como adormecidos, pois detêm recursos necessários para a execução da parceria.

A unidade de PPP pode ser categorizada como um ator adormecido, pois possui poder, pois detém conhecimento técnico necessário para elaboração do projeto de PPP. A Codemig também pode ser considerado adormecido, pois dispõe de recursos e conhecimentos técnicos que contribuem para a implementação da parceria. O mesmo ocorre com a CEMIG e a COPASA por isso esse atores também podem ser considerados adormecidos.

Outros atores que podem ser identificados como adormecidos são: a CGE/MG, a ALMG, o DER/MG, Polícia Rodoviária Estadual, o Ministério dos Transportes, o DNIT, a STN, a PWC, a Consol, CAMARB, Seguradora, CREA, Prefeituras, Câmaras de Vereadores e imprensa.

A primeira em função do poder decorrente do conhecimento técnico que possui e das prerrogativas associadas ao controle interno dos atos do Poder Executivo. A ALMG devido as suas prerrogativas de alterar o marco regulatório e de aprovar o orçamento. O DER/MG, pois detém poder em função dos conhecimentos técnicos que são usados na referida fiscalização. A Polícia Rodoviária Estadual em função das suas prerrogativas legais associadas à fiscalização de veículos e condutores. O Ministério dos Transportes e o DNIT, pois eles detém um recurso (BR 265) necessário para a implementação da PPP. A STN devido ao seu papel da fiscalização dos gastos com PPPs e na normatização contábil dessas parcerias. A PWC haja

vista que possui poder, pois controla conhecimentos técnicos importantes para execução da parceria. A Consol Engenheiros Consultores haja vista que possui poder devido aos seus conhecimentos técnicos (serviços de monitoramento dos indicadores operacionais, ambientais, sociais e financeiros). A CAMARB devido aos seus conhecimentos técnicos associados à arbitragem. A seguradora tendo em vista o fornecimento de recursos necessário à execução da parceria haja vista que a concessionária deve contratar os seguros exigidos contratualmente. O CREA devido aos seus conhecimentos técnicos associados a solução de divergências de natureza técnica. As prefeituras dos municípios cortados pela rodovia e as respectivas Câmaras de Vereadores, pois, conforme explica a representante da SEINFRA/MG, o objeto inicial da parceria, por vezes, é alterado em função de solicitações de agentes políticos locais como prefeitos e vereadores. Assim, esse ator possui poder de influenciar o objeto da parceria. A imprensa que, conforme explicado anteriormente, possui poder de influenciar a opinião pública acerca da PPP.

Por fim, os atores foram classificados conforme o seu papel na formulação e implementação de políticas públicas (Gomes *et al.*, 2010).

A SEINFRA/MG, é um formador de agenda, pois define as cláusulas contratuais.

A AB Nascentes das Gerais pode ser classificada como colaboradora, pois auxilia o governo a prestar serviços públicos aos usuários. Nesse sentido, a Lei n. 14.868 (2003) dispõe que a PPP constitui contrato de colaboração entre o Estado e o o ente privado o qual participa da implantação e do desenvolvimento de obra, serviço ou empreendimento público, bem como da exploração e da gestão das atividades deles decorrentes, cabendo-lhe contribuir com recursos financeiros, materiais e humanos e sendo remunerado segundo o seu desempenho na execução das atividades contratadas.

Conforme visto nas PPPs anteriores, a atuação do parceiro privado depende de seus fornecedores (fornecedores de insumos e equipamentos necessários para a construção e manutenção da rodovia) e trabalhadores os quais podem ser categorizados como colaboradores.

O CGPP e os órgãos que o integram podem ser considerados colaboradores e controladores em função da motivação institucional do CGPPP e do papel desempenhado na fiscalização da parceria. O Governador desempenha ainda um papel de regulador tendo em vista que é responsável pela formatação do arcabouço legal sobre PPPs no âmbito local. Um exemplo disso é a Lei n. 14.868 (2003), a qual dispõe sobre o Programa de PPPs do Estado de Minas Gerais, cujo projeto de lei foi enviado pelo referido Chefe de Poder.

A unidade de PPP pode ser classificada como um ator colaborador. Isso porque esse

ator auxilia o órgão público responsável pela contratação e gestão da PPP bem como sua motivação institucional está associada à implementação de PPPs. Nesse sentido, a Lei n. 14.868 (2003) menciona que compete a referida unidade executar as atividades operacionais e de coordenação de PPPs bem como “dar suporte técnico, na elaboração de projetos e contratos, especialmente nos aspectos financeiros e de licitação”.

A Codemig prestou o serviço de garantia para execução de obras e manutenção da Rodovia MG-050 por isso pode ser considerada um ator colaborador.

A CEMIG e a COPASA auxiliaram os parceiros, respectivamente, na instalação e acesso às redes elétrica e de tratamento de água e esgoto. Conforme visto anteriormente, em função do papel desempenhado por tais atores, eles podem ser categorizados como colaboradores.

A CGE/MG é o órgão responsável pelo controle interno dos atos do Poder Executivo. Um exemplo disso é a auditoria que realizou sobre a PPP MG 050 com a finalidade de avaliar a regularidade de obras e investimentos realizados (Martins, 2018). Essa forma de atuação demonstra que esse ator é um controlador.

A ALMG pode ser classificada como um ator regulador porque define o marco regulatório das PPPs no âmbito local. Nesse sentido, vale lembrar que a Lei n. 14.868 (2003) foi aprovada pelo referido parlamento. Além disso, esse ator é controlador, pois fiscaliza a implementação das PPPs no âmbito estadual haja vista que o Poder Legislativo, com o auxílio do Tribunal de Contas, realiza o controle externos dos atos do Poder Executivo (Constituição, 1988).

O TCE/MG, conforme visto anteriormente, pode ser identificado como controlador em função do seu papel durante a contratação e execução da parceria o que inclui a sua atuação na fiscalização da PPP e na aprovação dos estudos técnicos que fundamentam a contratação da PPP.

O Ministério Público também pode ser categorizado como controlador em função da sua forma de atuação a qual inclui o ajuizamento de ação civil pública que pode afetar a execução da parceria.

O DER/MG pode ser considerado colaborador, pois auxilia a SEINFRA/MG a fiscalizar a execução do contrato de PPP, conforme explicou a representante da referida secretaria. A Polícia Rodoviária Estadual também atua de forma colaborativa com os parceiros ao fiscalizar os condutores e veículos que transitam na rodovia, o que permite classificá-lo como um colaborador.

A Fundação Estadual do Meio Ambiente e o Ibama atuam na normatização de temas ambientais como, por exemplo, o licenciamento ambiental de modo que podem ser caracterizados como reguladores.

O Ministério dos Transportes e o DNIT podem ser considerados colaboradores haja vista que a delegação trecho da BR, mencionada anteriormente, contribuiu para a implementação da parceria.

A STN, conforme explicado anteriormente, atua como controlador e regulador em função da sua atuação na fiscalização dos gastos com PPPs e no estabelecimento de normas contábeis sobre tais parcerias.

As prefeituras dos municípios cortados pela rodovia e as respectivas Câmaras de Vereadores podem ser categorizadas como atores colaboradores tendo em vista que apoiam a parceria e cooperam com os parceiros haja vista que os seus munícipes são beneficiados pela PPP. Além disso, esses atores podem ser considerados formadores de agenda, pois influenciam a definição do objeto da parceria por meio das suas reivindicações como, por exemplo, a duplicação de trechos, construção de terceiras faixas e revisão de traçado (Martins, 2018). Isso ocorre, por exemplo, por meio de reuniões com representantes dos parceiros como a que foi promovida pela prefeitura de Passos com o objetivo de discutir a realização de futuras obras no trecho da rodovia que cortada a referida cidade. Na ocasião, o prefeito solicitou a implantação de passarelas de pedestres e interseção que viabilizasse acesso ao distrito industrial (Prefeitura de Passos, 2018).

A PWC pode ser classificada como colaboradora, pois auxilia o governo a fiscalizar a prestação dos serviços públicos, pois atua como verificador independente. No mesmo sentido, os seguintes atores podem ser considerados colaboradores em função do auxílio aos parceiros em prol da execução da parceria: a Consol Engenheiros (serviços de monitoramento dos indicadores operacionais, ambientais, sociais e financeiros), a CAMARB (serviços de arbitragem), a seguradora (fornecimento de seguros), o CREA (solução de divergências de natureza técnica).

Os usuários da rodovia podem ser classificados como legitimadores porque são usuários de um serviço público (Gomes *et al.*, 2010).

No mesmo sentido, essa classificação também pode ser atribuída às associações da sociedade civil que participaram de audiências públicas sobre a PPP ora analisada. Isso porque essa forma de atuação demonstra que esses atores podem ser considerados legitimadores, pois

representam a manifestação da sociedade sobre a parceria bem como são representantes da comunidade local que é um exemplo típico de ator legitimador (Gomes *et al.*, 2010).

Esses atores podem ainda ser categorizados como formadores de agenda, pois fazem solicitações que alteraram o objeto da PPP, conforme exemplificado pela reivindicação da ACID acerca da duplicação da rodovia e da construção de uma ligação entre a rodovia e o centro industrial da cidade.

A imprensa, conforme explicado anteriormente, atua como formador de agenda. Vale ressaltar que a importância da imprensa é corroborada pelo fato de que a concessionária possui um canal de atendimento à imprensa em seu site (AB Nascentes das Gerais, 2020).

4.4 PPP da Casa Paulista

O conjunto de atores identificados é demonstrado no Quadro 15 o qual resume a classificação atribuída a esses atores.

Quadro 15. *Stakeholders da PPP Casa Paulista*

Stakeholder	Savage <i>et al.</i> (1991)	Mitchell <i>et al.</i> (1997)	Gomes <i>et al.</i> (2010)	Papel
SEHAB/SP	Apoiador	Definitivo	Formador de agenda	Parceiro público
Canopus S.A.	Apoiador	Definitivo	Colaborador	Parceiro privado
Fornecedores	Apoiador	Adormecido	Colaborador	Auxilia na prestação do serviço
Trabalhadores	Apoiador	Adormecido	Colaborador	Auxilia na prestação do serviço
Governador	Apoiador	Definitivo	Colaborador, regulador controlador	e Autoriza a implementação, elabora atos normativos sobre PPP e fiscaliza a execução.
CGPPP	Apoiador	Definitivo	Colaborador controlador	e Aprovação e fiscalização da PPP

Stakeholder	Savage <i>et al.</i> (1991)	Mitchell <i>et al.</i> (1997)	Gomes <i>et al.</i> (2010)	Papel
Unidade de PPP	Apoiador	Adormecido	Colaborador	Auxilia na estruturação da PPP
Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo - COHAB	Apoiador	Adormecido	Colaborador	Convênio de cooperação com a SEHAB visando à implantação de habitações de interesse social.
FIPE, URBEM e outras consultorias	Apoiador	Adormecido	Colaborador	Consultoria
Agência Paulista de Habitação Social	Apoiador	Adormecido	Colaborador	Auxilia a SEHAB/SP ao operar os fundos habitacionais como o FGH.
CDPHAAT	Apoiador	Dominante	Colaborador legitimador	e Proteger o patrimônio cultural no Estado.
CDHU	Apoiador	Adormecido	Colaborador	Convênio de cooperação técnica e material visando a execução de obras e serviços acessórios para a implantação das habitações.
CPP	Apoiador	Adormecido	Colaborador	Garantia da contraprestação pública
Poder Judiciário	Marginal	Perigoso	Regulador	Resolução de conflitos entre parceiros ou com Ministério Público
Ministério Público	<i>Mixed blessing</i>	Perigoso	Controlador	Fiscalização
TCE-SP	<i>Mixed blessing</i>	Perigoso	Controlador	Fiscalização

Stakeholder	Savage et al. (1991)	Mitchell et al. (1997)	Gomes et al. (2010)	Papel
Assembleia Legislativa (ALESP)	<i>Mixed blessing</i>	Adormecido	Regulador controlador	e Marco regulatório e fiscalização
Secretaria Municipal Verde e Meio Ambiente	<i>Mixed blessing</i>	Perigoso	Regulador	Licenciamento ambiental
Secretaria Municipal de Serviços e Obras	Apoiador	Adormecido	Colaborador	Concessão do Alvará de Construção
Secretaria Municipal Habitação	Apoiador	Adormecido	Colaborador	Convênio de cooperação técnica e material para execução de obras e serviços acessórios para a implantação das habitações
Câmara de Vereadores de São Paulo	<i>Mixed blessing</i>	Adormecido	Regulador	Marco regulatório
Secretaria do Tesouro Nacional	Marginal	Adormecido	Controlador regulador	e Fiscalização gastos com PPP e normatização contábil
CREA	Apoiador	Adormecido	Colaborador	Registro/aprovação projeto de engenharia
Seguradora	Apoiador	Adormecido	Colaborador	Fornecer os seguros exigidos no contrato
Câmara de Arbitragem	Apoiador	Adormecido	Colaborador	Resolução de conflitos entre as partes
Companhia de Saneamento Básico	Apoiador	Adormecido	Colaborador	Acesso à rede de água e esgoto

Stakeholder	Savage et al. (1991)	Mitchell et al. (1997)	Gomes et al. (2010)	Papel
do Estado de São Paulo - SABESP				
Enel	Apoiador	Adormecido	Colaborador	Acesso à rede elétrica
Corpo de Bombeiros	Apoiador	Adormecido	Colaborador	Laudo de vistoria
BB	Apoiador	Adormecido	Colaborador	Interveniente na garantia da contraprestação pública
CEF	Apoiador	Adormecido	Colaborador	Interveniente na garantia da contraprestação pública
Usuários	Apoiador	Definitivo	Legitimador	Beneficiado cuja satisfação é um dos indicadores de desempenho
Associações de moradias beneficiadas (ACBJSA, ACNJSP, ACEAA, AASVC, AMCLA, CAMIJI, CGGDH, FECESP, MTDTT, NCSUB, SABVLJM e ULC).	Apoiador	Dominante	Legitimador colaborador	Indicação dos beneficiados com as unidades habitacionais
Associações civis (ACSJ, AMSIL, FLM, CMP, GAMIC, IP, MAL, MMC, MMRC, MMT, MSTC e UMM)	Apoiador	Dominante	Legitimador colaborador	Contribuições na Consulta Pública

Stakeholder	Savage et al. (1991)	Mitchell et al. (1997)	Gomes et al. (2010)	Papel
Defensoria Pública	Apoiador	Adormecido	Colaborador	Contribuições na Consulta Pública
USP	Apoiador	Adormecido	Colaborador	Contribuições na Consulta Pública
Imprensa	<i>Mixed blessing</i>	Adormecido	Formador agenda	de Fornecer informações sobre a PPP

Fonte: Elaborado pelo autor.

Conforme a tipologia proposta por Savage *et al* (1991), a Secretaria da Habitação do Estado de São Paulo (SEHAB/SP), que é o parceiro público, pode ser classificada como apoiadora em função do seu alto potencial de cooperação com outros *stakeholders* em virtude do seu interesse na execução da parceria.

A Canopus S.A, que é o parceiro privado, pode ser categorizada como apoiadora haja vista que auxilia o governo a prestar serviços públicos aos usuários e oferece um alto potencial de cooperação, pois as suas receitas dependem da execução da parceria. Nesse sentido, a Lei n. 11.688 (2004) esclarece que as PPPs são mecanismos de colaboração entre o Estado de São Paulo e agentes privados, remunerados segundo critérios de desempenho, em prazo compatível com a amortização dos investimentos realizados. Conforme visto nas PPPs anteriores, a atuação do parceiro privado depende de seus fornecedores e trabalhadores os quais também podem ser classificados como apoiadores.

A Unidade de PPP pode ser classificada como apoiadora, pois auxilia o órgão público responsável pela contratação e gestão da PPP. Nesse sentido, vale ressaltar que o Decreto n. 48.867 (2004), que regulamenta a Lei n. 11.688 (2004), estabelece que caberá à Unidade de PPP opinar sobre as propostas preliminares de projetos de PPP e acompanhar a realização de estudos técnicos relativos a projetos de PPP, manifestando-se sobre os seus resultados. Deve-se salientar ainda que tais manifestações servem de subsídio para o CGPPP deliberar sobre o projeto de PPP bem como aprovar os estudos técnicos que irão fundamentar a contratação da PPP.

A descrição acima demonstra que outro *stakeholder* é o Comitê Gestor de PPPs o qual é integrado pela Procuradoria Geral do Estado (PGE) e pelas Secretarias da Fazenda e

Planejamento, de Governo, de Desenvolvimento Econômico e de Infraestrutura e Meio Ambiente. Conforme visto anteriormente, o CGPPP atua como apoiador tendo em vista a sua competência institucional e as suas prerrogativas legais associadas às principais etapas da elaboração e execução de uma PPP. Nesse sentido, segundo dispõe o Decreto n. 48.867 (2004), cabe ao CGPPP: aprovar os estudos técnicos e a modelagem do projeto de PPP, publicar o relatório anual das PPPs em execução e deliberar sobre qualquer outra matéria de interesse do Programa de PPP, incluindo a fixação de condições e prazos para atendimento de suas determinações.

Outro ator identificado foi o Governador do Estado que é responsável pela decisão final sobre a implementação. Nesse sentido, a Lei n. 11.688 (2004) dispõe que o CGPPP, após aprovar o projeto de PPP, recomenda a sua implementação ao Governador o qual decidirá a respeito. A referida lei demonstra que o Governador atua em sintonia com o CGPPP sendo responsável por uma decisão final acerca do trabalho desenvolvido pelo referido Conselho. Portanto, essa forma de atuação demonstra que, assim como o CGPPP, o Governador pode ser considerado um apoiador.

Outro órgão estadual identificado foi a Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo (COHAB) que celebrou convênio de cooperação com a SEHAB/SP e com o Município de São Paulo por meio da Secretaria Municipal de Habitação, visando à implantação de habitações de interesse social. Assim, por exemplo, o conjunto habitacional objeto da PPP foi implantado em terreno da COHAB na área central da cidade de São Paulo. Portanto, esse ator pode ser categorizado como um apoiador tendo que cooperou com os parceiros ao fornecer o referido terreno.

A Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (FIPE) prestou serviços técnicos especializados de apoio na estruturação de programas habitacionais os quais subsidiaram a modelagem da PPP. Portanto, esse ator atuou como uma consultoria por isso pode ser considerado apoiador.

A Agência Paulista de Habitação Social tem como missão ampliar a oferta de moradias por meio da participação da iniciativa privada na produção de imóveis para população de baixa renda. A referida agência auxilia a SEHAB/SP ao operar os fundos habitacionais como o Fundo Garantidor Habitacional (FGH), que é o fundo garantidor da PPP ora analisada. Portanto, esse ator pode ser classificado como apoiador.

O Conselho de Defesa do Patrimônio Histórico, Arqueológico, Artístico e Turístico do Estado de São Paulo (CDPHAAT) tem a função de proteger o patrimônio cultural no Estado

de São Paulo. Tendo em vista que o referido Conselho emitiu manifestação favorável à construção de conjunto de habitação de interesse social que integra o objeto da parceria, esse ator pode ser categorizado como apoiador.

A Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano de São Paulo (CDHU) é a empresa estadual que tem por finalidade executar programas habitacionais voltados para o atendimento exclusivo da população de baixa renda, ou seja, famílias com renda na faixa de 1 a 10 salários mínimos. Deve-se ressaltar que a CDHU celebrou, com a SEHAB/SP, convênio de cooperação técnica que teve por objeto a execução de obras e serviços acessórios para a implantação das habitações. Portanto, esse ator pode ser identificado como apoiador.

A Companhia Paulista de Parcerias (CPP) é responsável por fornecer suporte técnico necessário para a viabilização de projetos de PPPs do Estado de São Paulo, de modo a auxiliar as secretarias estaduais no que tange aos arranjos negociais que envolvam a prestação de garantias. A CPP forneceu a garantia da contraprestação pública na PPP ora analisada de modo que pode ser considerado um ator apoiador.

A Secretaria de Serviços e Obras do Município de São Paulo foi a responsável pela concessão do alvará de construção necessário para as obras de implementação da parceria (Radar PPP, 2020d) de modo que pode ser considerado um ator apoiador. A Secretaria de Habitação do Município de São Paulo cooperou em prol da parceria por meio do convênio de cooperação técnica que celebrou com SEHAB/SP. Portanto, esse ator pode ser classificado como apoiador.

O BB e a CEF atuaram como intervenientes na garantia da contraprestação pública fornecida pela CPP. Portanto, assim como a CPP, eles podem ser categorizados como apoiadores.

As consultorias (Arquiteto Pedro Taddei e Associados Ltda., Bairro Novo Empreendimentos Imobiliários S.A., Impacto Gouvêa Construtora e Incorporadora Ltda., MPE Montagens e Projetos Especiais S.A. e URBEM – Instituto de Urbanismo e Estudos para a Metrópole) podem ser classificadas como apoiadoras, pois esses atores auxiliaram o parceiro público a elaborar os estudos técnicos que integraram a modelagem do projeto da PPP ora analisada (Radar PPP, 2020d).

O Conselho Regional de Engenharia (CREA) foi identificado porque, de acordo com o Contrato da PPP, a concessionária deveria atender as exigências dos organismos responsáveis pela aprovação dos projetos de engenharia. Essa forma de atuação demonstra que esse ator pode ser considerado apoiador, conforme explicado anteriormente.

Outros atores que podem ser categorizados como apoiadores são: i) seguradora, que deve ser contratada pela concessionária para fornecer seguros como, por exemplo, o de cobertura contra riscos de engenharia; ii) Câmara de Arbitragem escolhida pelos parceiros para solucionar qualquer controvérsia oriunda ou relacionada ao contrato; iii) SABESP e Enel (antiga Eletropaulo) as quais fornecem, respectivamente, o acesso à rede de tratamento de água e esgoto e a rede elétrica; iv) Corpo de Bombeiros, que forneceu o laudo de vistoria necessário para o funcionamento do conjunto habitacional; v) os moradores do conjunto habitacional (usuários), que possuem um elevado potencial de cooperação haja vista que são beneficiados pela PPP.

Alguns desses moradores eram ligados a associações civis, pois foi identificado que algumas associações foram beneficiadas com a entrega das unidades habitacionais. São elas: Associação Comunitária Beneficente Jardim Santa Adélia (ACBJSJA), Associação Comunitária Nova Jerusalém de São Paulo (ACNJSP), Associação Cultural Educacional e Assistencial Afro-brasileira (ACEAA), Associação de Apoio Social e Valores da Cidadania (AASVC), Associação de Moradores da Cidade Líder em Ação (AMCLA), Centro de Apoio de Moradores 13 Irmãos do Jardim Imperador (CAMIJI), Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos (CGGDH), Federação das Entidades Comunitárias do Estado de São Paulo (FECESP), Movimento Terra de Deus Terra de Todos (MTDTT), Núcleo Centro Social Urs Belle (NCSUB), Pastoral Social, Sociedade Amigos de Bairro Vila Leme e Jardim dos Marianos (SABVLJM) e Unificação das Lutas de Cortiços - ULC (Secretaria da Habitação do Estado de São Paulo, 2020c). Essas associações podem ser consideradas apoiadoras tendo em vista que buscam auxiliar e cooperar com os parceiros, pois seus associados são beneficiários da PPP.

Foram identificados ainda atores que fizeram contribuições em conjunto na consulta pública. São eles: a Defensoria Pública do Estado de São Paulo, a Universidade de São Paulo (Faculdade de Arquitetura) e Associações Civis (Associação Conde São Joaquim - ACSJ, Associação dos Moradores da Santa Ifigênia e Luz - AMSIL, Frente de Luta de Moradia-FLM, Central de Movimentos Populares - CMP, Grupo de Articulação de Moradia para os Idosos da Capital - GAMIC, Instituto Polis - IP, Movimento Apropriação da Luz - MAL, Movimento de Moradia da Cidade - MMC, Movimento de Moradia da Região Centro - MMRC, Movimento Moradia para Todos - MMT, Movimento Sem Teto do Centro - MSTC e a União dos Movimentos de Moradia - UMM).

Essas associações civis podem ser classificadas como apoiadoras haja vista que tende a cooperar com os parceiros, pois são potenciais beneficiários da parceria. A Defensoria Pública e USP também podem ser consideradas apoiadoras tendo em vista que tais contribuições são uma forma de cooperação em prol da PPP.

Além dos atores apoiadores, foram identificados atores que podem ser classificados como *mixed blessing*. Esse é o caso da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo (ALESP) devido às suas prerrogativas de alterar o marco regulatório e de aprovar o orçamento, conforme explicado anteriormente. Um exemplo de alteração legislativa que favoreceu a PPP é a Lei n. 16.248 (2016), que autoriza o Estado de São Paulo a alienar, mediante doação, às concessionárias de PPPs, os terrenos e construções situadas no Município de São Paulo.

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE/SP), conforme visto anteriormente, pode ser categorizado como *mixed blessing*. Assim, tais tribunais podem facilitar a execução a aprovarem os estudos ou dificultarem ao, por exemplo, suspender a execução da parceria como ocorreu na linha 4 do metrô de São Paulo em que o TCE-SP suspendeu o edital da licitação para a contratação das obras da Linha 4 “a fim de evitar eventual afastamento de potenciais interessados e participantes, com o consequente comprometimento da competição” (Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, 2019).

O Ministério Público pode ser considerado *mixed blessing*, pois, conforme apontado anteriormente, o Ministério pode se utilizar da ação civil pública para alcançar seus objetivos. Um exemplo disso ocorreu na PPP da Casa Paulista, pois o Ministério Público do Estado de São Paulo ingressou com ação civil pública contra o Estado de São Paulo solicitando a suspensão do processo de contratação da referida PPP. Contudo, não obteve êxito tendo em vista que o Tribunal de Justiça de São Paulo julgou improcedente de modo a permitir a continuidade do processo licitatório da PPP (Radar PPP, 2020d). O trecho descrito sobre ação civil pública permite identificar um outro *stakeholder*, o Poder Judiciário que, conforme explicado anteriormente, é um ator marginal.

A Secretaria do Verde e Meio Ambiente do Município de São Paulo foi responsável pela emissão de licença ambiental bem como normatiza o tema no âmbito local, conforme explicou o representante da Canopus. Conforme visto anteriormente, em função dessa forma de atuação, esse ator pode ser classificado como *mixed blessing*.

A Câmara de Vereadores de São Paulo pode ser categorizada como um *mixed blessing*, pois pode promover uma alteração legal que prejudique as PPPs como também pode aprovar leis que favoreçam o desenvolvimento de PPPs como foi o caso da Lei n.º 16.127 (2015), que

concede isenção do Imposto Sobre Serviços às empresas, que celebrem contrato de PPPs com o Estado de São Paulo ou com o Município de São Paulo, para serviços prestados na área de transporte metropolitano, saúde, educação, habitação de interesse social e iluminação pública.

A imprensa também pode ser considerada *mixed blessing* por fornecer informações que podem influenciar a avaliação da opinião pública a respeito da parceria. Assim, por exemplo, é possível encontrar notícias a favor da parceria como a veiculada por Maques (2019).

Por fim, foi identificada a Secretaria do Tesouro Nacional, que, conforme explicado anteriormente, pode ser caracterizada como um ator marginal.

Em seguida, os atores foram classificados em função do seu grau de importância conforme modelo proposto por Mitchell *et al.* (1997).

A SEHAB/SP é um ator definitivo. Esse ator possui poder, pois controla recursos fundamentais para a execução da parceria como, por exemplo, o conhecimento técnico, conforme apontado pela representante da SEHAB/SP. Nesse sentido, vale ressaltar que a referida Secretaria de Habitação é responsável pela condução da Política Habitacional do Governo do Estado de São Paulo, cabendo a ela traçar diretrizes, estabelecer metas, planejar e desenvolver programas para o atendimento habitacional da população de baixa renda (Secretaria de Habitação do Estado de São Paulo, 2020a), que é o público alvo da PPP da Casa Paulista.

A SEHAB/SP também possui legitimidade tendo em vista que possui a competência institucional para celebrar e gerir a parceria sendo reconhecido pela Lei n. 11.688 (2004), como um ente capaz de delegar a prestação do serviço objeto da PPP. Esse ator possui urgência, pois as suas demandas são objeto de atenção imediata do outro parceiro tendo em vista que a remuneração do privado decorre da contraprestação pública paga pela Secretaria de Habitação tendo em vista que trata-se de uma concessão administrativa.

A Canopus S.A também é um ator definitivo. Esse ator possui poder, pois detém expertise na gestão do serviço objeto da PPP. Nesse sentido, deve-se salientar que a Canopus S.A possui uma vasta experiência na prestação de serviços habitacionais, pois a empresa está em atividade há 46 anos, tendo construído, nesse período, diversos empreendimentos imobiliários em vários estados do país (Canopus, 2020).

Esse ator também possui legitimidade tendo em vista que é reconhecido pela lei como uma organização capaz de executar o serviço objeto da PPP conforme dispõe a Lei n. 11.688 (2004). Esse ator possui urgência, pois as suas demandas são objeto de atenção imediata do outro parceiro, pois caso suas demandas não sejam atendidas, pode haver a interrupção na

prestação do serviço, o que implicará em um custo social relevante, conforme alerta a representante da SEHAB/SP.

Conforme visto nas PPPs anteriores, a atuação do parceiro privado depende de seus fornecedores e trabalhadores os quais podem ser classificados como adormecidos.

A Unidade de PPP do Estado de São Paulo também pode ser considerado adormecido em função do seu papel de auxiliar o órgão público responsável pela contratação e gestão da PPP bem como da sua prerrogativa de opinar sobre as propostas preliminares de projetos de PPP e acompanhar a realização de estudos técnicos relativos a projetos de PPP, manifestando-se sobre os seus resultados. Deve-se salientar que tais manifestações servem de subsídio para o CGPPP deliberar sobre o projeto de PPP bem como aprovar os estudos técnicos que irão fundamentar a contratação da PPP. Essas prerrogativas legais conferem poder a esse ator, pois a órgão setorial necessita que o projeto de PPP seja aprovado pelo CGPPP.

O CGPPP e seus membros atuam como atores definitivos tendo em vista a sua competência institucional e as suas prerrogativas legais associadas às principais etapas da elaboração e execução de uma PPP.

O Governador atua em sintonia com o CGPPP sendo responsável por uma decisão final acerca do trabalho desenvolvido pelo referido Conselho. Portanto, essa forma de atuação demonstra que, assim como o CGPPP, o Governador pode ser considerado definitivo devido a sua competência para autorizar a implementação e acompanhar a execução da parceria.

A COHAB celebrou convênio de cooperação com a SEHAB/SP visando à implantação de habitações de interesse social. Vale registrar ainda que o conjunto habitacional objeto da PPP foi implantado em terreno da COHAB na área central da cidade de São Paulo. Portanto, esse ator pode ser classificado como adormecido em função do controle de um recurso que é necessário para a implementação da parceria.

A FIPE prestou serviços técnicos especializados de apoio na estruturação de programas habitacionais os quais subsidiaram a modelagem da PPP. Portanto, esse ator atuou como uma consultoria por isso, conforme visto anteriormente, pode ser considerado adormecido.

A Agência Paulista de Habitação Social tem como missão ampliar a oferta de moradias por meio da participação da iniciativa privada na produção de imóveis para população de baixa renda. A referida agência auxilia a Secretaria da Habitação ao operar os fundos habitacionais como o Fundo Garantidor Habitacional (FGH), que é o fundo garantidor da PPP ora analisada. Portanto, esse ator pode ser categorizado como adormecido por dispor de um recurso que contribui para a execução da parceria, o que lhe confere poder.

O CDPHAAT tem a função de proteger o patrimônio cultural no Estado de São Paulo. Nesse contexto, esse ator possui poder em função da sua prerrogativa de realizar o controle do patrimônio histórico. Além disso, esse ator é um legitimador tendo em vista que, de acordo com Gomes *et al.* (2010), conselhos locais são exemplos típicos de atores legitimadores. Assim, por possuir legitimidade e poder, pode ser considerado dominante.

A CDHU é a empresa estadual que tem por finalidade executar programas habitacionais voltados para o atendimento exclusivo da população de baixa renda, ou seja, famílias com renda na faixa de 1 a 10 salários mínimos. Deve-se ressaltar que a CDHU auxiliou os parceiros e cooperou em prol da parceria tendo em vista que celebrou, com a SEHAB/SP, convênio de cooperação técnica que teve por objeto a execução de obras e serviços acessórios para a implantação das habitações. Portanto, esse ator pode ser classificado como adormecido, pois dispõe de recursos e conhecimentos técnicos necessários para a execução da parceria.

A CPP é responsável por fornecer suporte técnico necessário para a viabilização de projetos de PPPs do Estado de São Paulo de modo a auxiliar as secretarias estaduais no que tange aos arranjos negociais que envolvam a prestação de garantias. Assim, por dispor de um recurso que contribui para a execução da parceria, esse ator possui poder e pode ser considerado adormecido.

A ALESP é um parlamento de modo que, conforme visto anteriormente, pode ser classificada como um ator adormecido devido as suas prerrogativas de alterar o marco regulatório e de aprovar o orçamento.

O TCE/SP, conforme visto anteriormente, pode ser categorizado como perigoso. Esse ator detém o atributo urgência, pois as suas demandas são objeto de atenção dos parceiros haja vista o seu poder de provocar a suspensão da execução da parceria, conforme exemplo anterior sobre a suspensão do edital de licitação da linha 4 do metrô de São Paulo. Conforme explicado anteriormente, outros atores que podem ser classificados como perigosos são o Ministério Público e o Poder Judiciário.

A implementação da PPP da Casa Paulista permite ainda identificar atores da esfera municipal que integra a estrutura administrativa do Município de São Paulo. São eles: Secretaria do Verde e Meio Ambiente, Secretaria de Serviços e Obras e Secretaria de Habitação.

A Secretaria do Verde e Meio Ambiente foi responsável pela emissão de licença ambiental bem como normatiza o tema no âmbito local, conforme explicou o representante da

Canopus. Conforme visto anteriormente, em função dessa forma de atuação, esse ator pode ser categorizado como perigoso.

A Secretaria de Serviços e Obras foi a responsável pela concessão do alvará de construção necessário para as obras de implementação da parceria (Radar PPP, 2020d) de modo que pode ser considerado um ator adormecido em função do poder associado à prerrogativa de conceder tal autorização de funcionamento.

A Secretaria Municipal de Habitação auxiliou os parceiros e cooperou em prol da parceria por meio do convênio de cooperação técnica que celebrou com SEHAB/SP. Portanto, esse ator pode ser caracterizado como adormecido, pois dispõe de recursos e conhecimentos técnicos necessários para a execução da parceria.

A Câmara de Vereadores de São Paulo pode ser classificada como um ator adormecido em virtude do poder associado à prerrogativa de alterar o marco regulatório que influencia a execução da parceria conforme relatado anteriormente.

A Secretaria do Tesouro Nacional também pode ser categorizada como um ator adormecido, conforme explicado anteriormente.

O BB e a CEF atuaram como intervenientes na garantia da contraprestação pública fornecida pela CPP. Portanto, assim como a CPP, eles podem ser considerados adormecidos.

As consultorias (Arquiteto Pedro Taddei e Associados Ltda., Bairro Novo Empreendimentos Imobiliários S.A., Impacto Gouvêa Construtora e Incorporadora Ltda., MPE Montagens e Projetos Especiais S.A. e URBEM – Instituto de Urbanismo e Estudos para a Metrópole) podem ser classificadas como adormecidas em função do seu conhecimento técnico ou do fornecimento de recursos necessários para a execução da parceria, conforme explicado anteriormente.

No mesmo sentido, outros exemplos de atores adormecidos são: o CREA (a concessionária deve atender as exigências dos organismos responsáveis pela aprovação dos projetos de engenharia), a seguradora (fornece seguros como o de cobertura contra riscos de engenharia), a Câmara de Arbitragem (solução de controvérsia relacionada ao contrato), a SABESP (acesso à rede de tratamento de água e esgoto), a Enel (acesso à rede elétrica) e o Corpo de Bombeiros (laudo de vistoria necessário para o funcionamento do conjunto habitacional).

Os moradores do conjunto habitacional (usuários) podem ser classificados como atores definitivos, pois, além da legitimidade, detém poder decorrente do fato de que parte dos recursos recebidos do privado pode ser cobrada dos moradores tendo em vista que o contrato

permite ao parceiro privado obter receitas acessórias com atividades de comércio e serviços dentro dos condomínios habitacionais. Além disso, esse ator possui poder devido ao fato de que o índice de satisfação de moradores compõe os indicadores de desempenho (apoio à gestão condominial) os quais influenciam a remuneração da concessionária. Esse aspecto demonstra ainda que as suas demandas tendem a ser objeto de atenção pelo parceiro privado de modo que esse ator possui também o atributo urgência.

As associações civis que foram beneficiadas com a entrega das unidades habitacionais podem ser consideradas dominantes, pois possuem não apenas o atributo legitimidade (podem ser consideradas atores legitimadores, pois são representantes da comunidade local) como também poder em função da sua capacidade de mobilização. Um exemplo disso ocorreu em São Paulo em uma manifestação popular contra a decisão do governo estadual de impedir que moradores de ocupações irregulares sejam contemplados em programas de moradias populares, o que impede que tais moradores sejam beneficiários da PPP da Casa Paulista (Gomes, 2019).

As associações civis que fizeram contribuições em conjunto na consulta pública podem ser classificadas como atores dominantes, pois possui não apenas o atributo legitimidade (podem ser consideradas atores legitimadores, pois são representantes da comunidade local) como também poder em função da sua capacidade de mobilização.

A Defensoria Pública e USP, por possuírem conhecimentos técnicos (jurídico e arquitetura, respectivamente) que podem auxiliar o aperfeiçoamento da parceria, podem ser considerados adormecidos.

A imprensa, por fornecer informações que podem influenciar a avaliação da opinião pública a respeito da parceria, pode ser categorizada como um ator adormecido, conforme explicado anteriormente. A importância da imprensa é corroborada pelo fato de que a concessionária possui um canal de atendimento à imprensa em seu site (Canopus, 2020).

Por fim, os atores foram classificados conforme o seu papel na formulação e implementação de políticas públicas (Gomes *et al.*, 2010).

A SEHAB/SP pode ser categorizada como formadora de agenda em função da sua atuação na definição das cláusulas contratuais que irão reger a parceria e do seu alto potencial de cooperação com o parceiro privado e outros *stakeholders*. Outro ator que pode ser considerado formador de agenda é a imprensa, pois fornecer informações que podem influenciar a avaliação da opinião pública a respeito da parceria, conforme explicado anteriormente.

A Canopus S.A pode ser classificada como colaboradora haja vista que oferece um alto

potencial de cooperação, pois as suas receitas dependem da execução da parceria. Nesse sentido, a Lei n. 11.688 (2004) esclarece que as PPPs são mecanismos de colaboração entre o Estado de São Paulo e agentes privados, remunerados segundo critérios de desempenho, em prazo compatível com a amortização dos investimentos realizados.

Conforme visto nas PPPs anteriores, a atuação do parceiro privado depende de seus fornecedores e trabalhadores os quais podem ser categorizados como colaboradores.

A Unidade de PPP do Estado de São Paulo pode ser classificada como colaboradora haja vista que auxilia o órgão público responsável pela contratação e gestão da PPP, pois a sua motivação institucional está associada à implementação de PPPs.

O CGPPP e seus membros atuam como colaboradores e controladores tendo em vista a sua competência institucional e as suas prerrogativas legais associadas às principais etapas da elaboração e execução de uma PPP.

O Governador do Estado atua como um regulador tendo em vista a sua atuação na formatação do arcabouço legal sobre PPPs no âmbito local cujo exemplo é a Lei n. 11.688 (2004), que teve seu projeto de lei enviado pelo referido Chefe do Poder Executivo. Além disso, esse ator é responsável pela decisão final sobre a implementação. Nesse sentido, a Lei n. 11.688 (2004) dispõe que o CGPPP, após aprovar o projeto de PPP, recomenda a sua implementação ao Governador o qual decidirá a respeito.

A referida lei demonstra que o Governador atua em sintonia com o CGPPP sendo responsável por uma decisão final acerca do trabalho desenvolvido pelo referido Conselho. Portanto, essa forma de atuação demonstra que, assim como o CGPPP, o Governador pode ser considerado colaborador e controlador.

É possível identificar ainda outros atores que atuam como regulador. Esse é o caso da ALESP em função do seu papel na definição do marco regulatório de PPPs no âmbito estadual. Nesse sentido, vale lembrar que a Lei n. 11.688 (2004) foi aprovada pela referida assembleia. Deve-se ressaltar que esse ator pode ser categorizado também controlador, pois a Lei n. 11.688 (2004) determina que o Poder Executivo envie para a ALESP, semestralmente, relatório sobre as atividades desenvolvidas nos contratos de PPPs.

No mesmo sentido, a Câmara de Vereadores de São Paulo pode ser classificada como um ator regulador em função do seu papel na definição do marco regulatório de PPPs no âmbito local.

Outros atores reguladores são a Secretaria Municipal do Verde e Meio Ambiente, a STN e o Poder Judiciário. A primeira foi responsável pela emissão de licença ambiental e que

normatiza o tema no âmbito local, conforme explicou o representante da Canopus. A segunda, conforme explicado anteriormente, normatiza a contabilização da PPPs bem como atua como controlador em função do seu papel na fiscalização dos gastos dos entes subnacionais com PPPs. Outros atores que atuam como controladores, conforme visto anteriormente, são o TCE/SP e o Ministério Público.

Na sequência são descritos atores que podem ser considerados legitimadores. Esse é o caso do CDPHAAT tendo em vista que, de acordo com Gomes *et al.* (2010), conselhos locais são exemplos típicos de atores legitimadores. Vale ressaltar que esse ator, que tem a função de proteger o patrimônio cultural no Estado de São Paulo, emitiu manifestação favorável à construção de conjunto de habitação de interesse social que integra o objeto da parceria por isso esse ator também pode ser classificado como colaborador.

Outro exemplo de atores legitimadores são os moradores do conjunto habitacional (usuários), pois são usuários do serviço objeto da PPP (Gomes *et al.*, 2010).

As associações civis que foram beneficiadas com a entrega das unidades habitacionais também podem ser consideradas legitimadoras, pois são representantes da comunidade local (Gomes *et al.*, 2010). Além disso, elas podem ser categorizadas como colaboradoras tendo em vista que buscam auxiliar e cooperar com os parceiros, pois seus associados são beneficiários da PPP.

No mesmo sentido, as associações civis que fizeram contribuições em conjunto na consulta pública podem ser consideradas legitimadoras, pois são representantes da comunidade local (Gomes *et al.*, 2010) bem como colaboradoras, pois suas contribuições podem ocasionar aperfeiçoamentos na PPP.

Por fim, são descritos um conjunto de atores que podem ser classificados como colaboradores pelas funções que desempenham as quais representam uma cooperação com os parceiros em prol da execução da PPP. São eles: i) a COHAB, que celebrou convênio de cooperação com a SEHAB/SP; ii) a FIPE, que prestou serviços técnicos especializados de apoio na estruturação de programas habitacionais os quais subsidiaram a modelagem da PPP; iii) a Agência Paulista de Habitação Social, que auxilia a SEHAB/SP ao operar o Fundo Garantidor Habitacional, que é o fundo garantidor da PPP ora analisada, pode ser considerado um ator colaborador; iv) a CPP, que é responsável por fornecer suporte técnico necessário para a viabilização de projetos de PPPs do Estado de São Paulo de modo a auxiliar as secretarias estaduais no que tange aos arranjos negociais que envolvam a prestação de garantias; v) a CDHU, que celebrou convênio de cooperação técnica que teve por objeto a execução de obras

e serviços acessórios para a implantação das habitações; vi) a Secretaria de Serviços e Obras do Município de São Paulo, pois concedeu o referido alvará de construção necessário para as obras de implementação da parceria; vii) a Secretaria de Habitação do Município de São Paulo, que cooperou em prol da parceria por meio do convênio de cooperação técnica que celebrou com SEHAB/SP; viii) o BB e a CEF, que atuaram como intervenientes na garantia da contraprestação pública fornecida pela CPP; ix) as consultorias (Arquiteto Pedro Taddei e Associados Ltda., Bairro Novo Empreendimentos Imobiliários S.A., Impacto Gouvêa Construtora e Incorporadora Ltda., MPE Montagens e Projetos Especiais S.A. e URBEM – Instituto de Urbanismo e Estudos para a Metrópole), que elaboraram os estudos técnicos da PPP; x) o CREA; xi) a seguradora; xii) a Câmara de Arbitragem; xiii) a SABESP; xiv) a Enel; xv) o Corpo de Bombeiros; e xvi) a Defensoria Pública e USP.

4.5 PPP do Hospital Metropolitano de Belo Horizonte

O conjunto de atores identificados é demonstrado no Quadro 16 o qual resume a classificação atribuída a esses atores.

Quadro 16. *Stakeholders da PPP do Hospital Metropolitano*

Stakeholder	Savage <i>et al.</i> (1991)	Mitchell <i>et al.</i> (1997)	Gomes <i>et al.</i> (2010)	Atuação
Secretaria de Saúde de Belo Horizonte	Apoiador	Definitivo	Formador de agenda	Elaboração e gestão do contrato
Novo Metropolitano S.A (ONMHEALTH)	Apoiador	Definitivo	Colaborador	Execução do serviço objeto da PPP
Trabalhadores	Apoiador	Adormecido	Colaborador	Auxilia a execução do serviço
Fornecedores	Apoiador	Adormecido	Colaborador	Auxilia a execução do serviço
Prefeito de Belo Horizonte	Apoiador	Definitivo	Colaborador, regulador e controlador	Autoriza a implementação, elabora normas e fiscaliza a execução.
CGPPP e seus membros	Apoiador	Definitivo	Colaborador e controlador	Aprova a PPP e a fiscaliza

Stakeholder	Savage et al. (1991)	Mitchell et al. (1997)	Gomes et al. (2010)	Atuação
PBH Ativos	Apoiador	Adormecido	Colaborador	Unidade de PPP
Câmara de Vereadores de Belo Horizonte	<i>Mixed blessing</i>	Adormecido	Regulador e controlador	Marco regulatório e fiscalização
Conselho Municipal de Saúde	<i>Mixed blessing</i>	Adormecido	Controlador legitimador	Fiscalização da política de saúde
TCE-MG	<i>Mixed blessing</i>	Perigoso	Controlador	Fiscalização
Ministério Público	<i>Mixed blessing</i>	Perigoso	Controlador	Fiscalização
Corpo de Bombeiros	Apoiador	Adormecido	Colaborador	Laudo de vistoria necessário para a operação
Companhia Energética de Minas Gerais - CEMIG	Apoiador	Adormecido	Colaborador	Acesso à rede elétrica
Companhia de Saneamento de Minas Gerais - COPASA	Apoiador	Adormecido	Colaborador	Acesso à rede de água e esgoto
Secretaria de Saúde do Estado de Minas Gerais	Apoiador	Adormecido	Colaborador e regulador	Normatiza o SUS e auxílio financeiro
Ministério da Saúde	Apoiador	Adormecido	Colaborador e regulador	Normatiza o SUS e auxílio financeiro
Secretaria do Tesouro Nacional	Marginal	Adormecido	Controlador e regulador	Fiscalização dos gastos com PPP e normatização contábil
Serviço Social Autônomo Hospital Metropolitano	Apoiador	Definitivo	Colaborador	Execução do serviço objeto da PPP
BNDES	Apoiador	Adormecido	Colaborador	Financiamento bancário
Caixa Econômica	Apoiador	Adormecido	Colaborador	Administração das

Stakeholder	Savage <i>et al.</i> (1991)	Mitchell <i>et al.</i> (1997)	Gomes <i>et al.</i> (2010)	Atuação
Federal				garantias
Banco do Brasil	Apoiador	Adormecido	Colaborador	Administração das garantias
EBP	Apoiador	Adormecido	Colaborador	Consultoria
Manesco, Ramires, Perez, Azevedo Marques Advogados	Apoiador	Adormecido	Colaborador	Consultoria
Seguradora	Apoiador	Adormecido	Colaborador	Fornce seguros
Câmara de Arbitragem Empresarial Brasil - CAMARB	Apoiador	Adormecido	Colaborador	Arbitragem
Accenture do Brasil Ltda	Apoiador	Adormecido	Colaborador	Auxilia na fiscalização
Sindicatos de Trabalhadores da saúde	Apoiador	Dominante	Colaborador e legitimador	Participação em audiência pública
Associações de moradores locais	Apoiador	Definitivo	Legitimador	Representantes da comunidade local e usuários do serviço
Usuários	Apoiador	Definitivo	Legitimador	Beneficiados cujo índice de satisfação integra os indicadores de desempenho
Imprensa	<i>Mixed blessing</i>	Adormecido	Formador de agenda	Influencia a opinião pública

Fonte: Elaborado pelo autor.

De acordo com a tipologia proposta por Savage *et al.* (1991), a Secretaria de Saúde de Belo Horizonte (SESABH), que é o parceiro público, pode ser classificada como apoiadora haja vista que coopera com outros *stakeholders* em prol da parceria, pois a prestação do serviço público de saúde é responsabilidade da prefeitura.

A Novo Metropolitano S.A (ONM Health) é o parceiro privado logo também pode ser

categorizada como apoiadora, pois auxilia o parceiro público a prestar serviços públicos aos usuários conforme autorização concedida pela Lei n. 10.004 (2010). Além disso, esse ator tende a cooperar, pois as suas receitas dependem da execução da parceria. Conforme explicado anteriormente, outros apoiadores são os fornecedores e os trabalhadores. Sobre o tema, o representante da Novo Metropolitano S.A esclarece que foram contratadas empresas para executar os serviços de segurança, de limpeza, fornecimento de gás e de alimentação.

O Serviço Social Autônomo Hospital Metropolitano Doutor Célio de Castro (SSA-HMDCC) também pode ser considerado apoiador. Esse ator, que foi instituído por meio da Lei n. 10.754 (2014), tem por finalidade a prestação de serviços de saúde, denominado de assistenciais no contrato da PPP em questão. A referida entidade é a responsável pela prestação dos serviços assistenciais aos usuários do hospital, ou seja, a prestação de serviços médicos ao passo que compete a ONM Health a prestação de serviços não assistenciais citados na seção sobre a metodologia da pesquisa.

A Secretaria Estadual de Saúde (SES/MG) também atua como apoiadora tendo em vista que a Prefeitura de Belo Horizonte recebe recursos da referida secretaria para custear parte dos gastos do hospital. Isso ocorre porque a referida prefeitura recebe recursos do SUS o qual é co-financiamento pelas três esferas de governo. Um exemplo disso é que a SES/MG aportou recursos durante a fase das obras do referido hospital (Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, 2018).

Outro ator apoiador é o CGPPP, que é composto pelas Secretarias de Fazenda, de Planejamento, Orçamento e Gestão, de Obras e Infraestrutura, de Governo e de Desenvolvimento Econômico e pela Procuradoria Geral do Município. Esse ator é responsável pela definição da política de PPPs e por estabelecer quais projetos serão desenvolvidos por meio de PPPs, conforme afirmou o representante da SESABH. De acordo com o *Decreto n. 16.694 (2017)*, compete ao CGPPP promover a coordenação e gestão de PPPs bem como aprovar os respectivos contratos. Conforme visto anteriormente, essa forma de atuação permite classificar esse ator como apoiador.

O Prefeito de Belo Horizonte também atua como apoiador haja vista, por exemplo, que ator é responsável pela decisão final sobre a implementação. Nesse sentido, vale recordar que a Lei n. 10.004 (2010) autoriza o Poder Executivo a conceder o serviço objeto da PPP sendo que a decisão compete ao Prefeito. Ademais, o prefeito atua em sintonia com o CGPPP. Um exemplo disso ocorre na aprovação do Plano Municipal de PPPs o qual, segundo o *Decreto n. 16.694 (2017)*, é elaborado pelo CGPPP, mas que deve ser aprovado pelo Prefeito.

Outro ator apoiador é a PBH Ativos, que é uma empresa pública municipal que oferece suporte técnico à Prefeitura de Belo Horizonte por meio da estruturação de operações de captação de recursos e modelagens de concessões e PPPs (PBH Ativos, 2020). Nesse sentido, vale ressaltar que a PBH Ativos realizou um Convênio de Cooperação com a Secretaria Municipal de Saúde para a realização de atividades de assessoramento relativas à PPP ora analisada (Radar PPP, 2020e). Por esse motivo, o representante da SESABH afirma que esse ator atua “como se fosse a Unidade de PPP de Belo Horizonte”. Devido a sua forma de atuação, esse ator pode ser considerado apoiador, pois fornece auxílio técnico à unidade setorial que celebra o contrato de PPP.

O conjunto de atores apoiadores incluem ainda as associações da sociedade civil, que participaram de audiências públicas sobre a PPP ora analisada (Câmara Municipal de Belo Horizonte, 2020). São elas: o Sindicato Único dos Trabalhadores da Saúde de Minas Gerais, o Sindicato dos Servidores Públicos Municipais de Belo Horizonte e a Assembleia Popular do Barreiro.

Os referidos sindicatos podem ser classificados como apoiadores tendo em vista que alguns de seus membros trabalham no referido hospital. A Assembleia Popular do Barreiro tende a cooperar com os parceiros, pois são beneficiados pela parceria.

Outro representante da comunidade local identificado foi a Associação Comunitária dos Moradores do Bairro Milionários que pode ser considerada apoiadora, pois está sendo beneficiada pela parceria conforme apontado por uma liderança comunitária a qual afirma que o hospital tem oferecido atendimento médico para a população de modo a “promover saúde para os moradores locais” (Mendes, 2019).

Existe ainda um conjunto de atores que podem ser categorizados como apoiadores por cooperarem com os parceiros em prol da parceria os quais são descritos a seguir.

O Corpo de Bombeiros, pois forneceu o laudo de vistoria necessário para a operação do hospital. O Ministério da Saúde tendo em vista que a Prefeitura de Belo Horizonte recebe recursos do referido Ministério que é um dos co-financiadores do SUS. As consultorias EBP e Manesco, Ramires, Perez, Azevedo Marques - Sociedade de Advogados sendo que a EBP realizou a modelagem do projeto para a implantação do hospital, contando com o auxílio da Manesco, Ramires, Perez, Azevedo Marquez Sociedade de Advogados para a modelagem jurídica (Tribunal de Contas de Minas Gerais, 2018)

O BNDES, que realizou o contrato de financiamento com o parceiro privado (Radar PPP, 2020e). A CEF e o BB, que atuaram como agente fiduciário e auxiliaram o parceiro

público por meio da prestação de serviços de administração das garantias fornecidas pela Prefeitura de Belo Horizonte. A CAMARB, que é a câmara de resolução extrajudicial de conflitos entre os parceiros decorrentes do contrato da PPP. A seguradora, que fornece seguros diversos como, por exemplo, de risco de engenharia para as obras civis, contra incêndio e contra danos materiais.

A Accenture do Brasil Ltda, que é uma empresa de auditoria que auxilia o parceiro público a fiscalizar a prestação dos serviços aos usuários, haja vista que foi contratada para atuar como verificador independente. A CEMIG e a COPASA, que auxiliaram os parceiros, respectivamente, na instalação e acesso às redes elétrica e de tratamento de água e esgoto (Radar PPP, 2020e). Os usuários do hospital, haja vista que possuem um potencial de cooperação, pois são beneficiados pela execução da parceria.

Alguns atores identificados podem ser classificados como *mixed blessing*. Conforme explicado anteriormente, esse é o caso de Tribunais de Contas como o do Estado de Minas Gerais (TCE/MG). Inicialmente, deve-se esclarecer que não há um Tribunal de Contas específico para o Município de Belo Horizonte de forma que a fiscalização da atuação do Poder Executivo Municipal é realizada pelo TCE-MG. Outro exemplo é o Ministério Público cuja classificação também já foi explicada anteriormente.

Outro exemplo desse tipo de ator é o Conselho Municipal de Saúde, que foi criado pela Lei n. 7.536 (1998) e possui competência para atuar no controle da execução da política municipal de saúde e acompanhar a atuação dos setores público e privado nessa área. Esse ator pode ser categorizado como *mixed blessing*, pois pode cooperar com a unidade setorial que celebra o contrato de PPP ou constituir uma ameaça quando atua de modo questionar a execução da parceria. Um exemplo disso ocorreu quando o referido conselho convocou uma coletiva de imprensa para pedir a reavaliação do contrato da PPP por entender que os recursos municipais destinados à saúde estariam sendo direcionados de forma privilegiada para a PPP ora analisada em detrimento do restante da rede hospitalar municipal (Oliveira, 2017).

A Câmara Municipal de Belo Horizonte também pode ser considerada *mixed blessing* devido as suas prerrogativas de alterar o marco regulatório e de aprovar o orçamento. Assim, por exemplo, o parlamento pode cooperar com o desenvolvimento da PPP ao aprovar um orçamento que contemple recursos para a contraprestação pública. Um exemplo disso ocorreu quando a Câmara de Vereadores, por meio da Lei n. 10.004 (2010), autorizou o Poder Executivo a realizar aporte de recursos em favor do parceiro na PPP ora analisada. A imprensa também atua como *mixed blessing*, pois fornece informações sobre a parceria que podem

influenciar a avaliação da opinião pública contra ou favor da parceria. Um exemplo disso é a notícia veiculada por Oliveira (2017) sobre pleito do Conselho Municipal de Saúde.

Por fim, tem-se que foi identificado um ator que pode ser classificado como marginal. Trata-se da STN cuja classificação foi explicada anteriormente.

Em seguida, os atores foram classificados em função do seu grau de importância conforme modelo proposto por Mitchell *et al.* (1997).

A SESABH é um ator definitivo. Isso porque possui poder, pois controla recursos fundamentais para a execução da parceria como, por exemplo, o conhecimento técnico. Nesse sentido, conforme aponta a representante da diretoria do Hospital Metropolitano, a referida Secretaria de Saúde dispõe de uma equipe especializada que conhece o SUS e a política pública hospitalar de modo que é capaz de inserir a PPP nesse contexto, ou seja, como um instrumento de prestação de serviço de saúde à população.

Ele também possui legitimidade tendo em vista que a Lei n. 10.004 (2010) autoriza o Poder Executivo a delegar a prestação do serviço objeto da PPP. Esse ator possui urgência, pois as suas demandas são objeto de atenção imediata do outro parceiro tendo em vista que a remuneração do privado decorre da contraprestação pública paga pela SESABH.

A ONM Health também um ator definitivo, pois possui poder haja vista que controla recursos e conhecimentos técnicos fundamentais para a execução da parceria. Nesse sentido, deve-se ressaltar que a expertise do parceiro privado foi ressaltada pelo BNDES ao considerar a PPP do Hospital Metropolitano como um exemplo de PPP bem sucedida tendo sido premiada como a PPP do ano de 2019 no *PPP Awards & Conference Brazil 2019* (Novo Metropolitano, 2020).

Esse ator também possui legitimidade tendo em vista que é reconhecido pela lei como uma organização capaz de executar o serviço objeto da PPP nos termos da autorização prevista na Lei n. 10.004 (2010). Esse ator possui urgência, pois as suas demandas são objeto de atenção imediata do outro parceiro, pois caso suas demandas não sejam atendidas, pode haver a interrupção na prestação do serviço, o que implicará em um custo social relevante. Isso porque, conforme afirma a representante da diretoria do Hospital Metropolitano, cerca de 18 mil internações ao ano e milhares de consultas e exames complementares deixariam de ser oferecidos à população.

O CGPPP, conforme visto anteriormente, também atua como definitivo em função do seu papel na elaboração e execução de PPPs. No mesmo sentido, o Prefeito de Belo Horizonte que, conforme ressaltado anteriormente, atua em sintonia com o CGPPP também pode ser

considerado um ator definitivo.

Outro ator que pode ser categorizado como definitivo é o SSA-HMDCC porque possui poder, pois controla recursos fundamentais para a execução da parceria como é o caso dos serviços assistenciais. Ele também possui legitimidade tendo em vista que a Lei n. 10.754 (2014) possibilita que ele atue na prestação do serviço objeto da PPP. Esse ator possui urgência, pois as suas demandas são objeto de atenção imediata do parceiro público tendo em vista que é responsável pela prestação do serviço assistencial.

Os usuários do hospital também atuam como um ator definitivo, pois, além de ter legitimidade haja vista que usuários de um serviço público (Gomes *et al.*, 2010), possuem poder devido ao fato de que o índice de satisfação dos pacientes compõe os indicadores de desempenho da PPP. Esse aspecto demonstra ainda que as suas demandas tendem a ser objeto de atenção pelo parceiro privado de modo que esse ator possui também o atributo urgência.

Por fim, foram identificadas duas associações civis que podem ser consideradas atores definitivos. São elas: a Assembleia Popular do Barreiro e a Associação Comunitária dos Moradores do Bairro Milionários.

A Assembleia Popular do Barreiro detém legitimidade por representar a comunidade local (Gomes *et al.*, 2010). Além disso, esse ator possui poder haja vista que os seus associados são usuários do hospital cuja satisfação integra os indicadores de desempenho. Tendo em vista que a sua satisfação influencia a remuneração do parceiro privado, suas demandas são objeto de atenção desse parceiro logo esse ator também detém o atributo urgência. Além disso, esse ator possui capacidade de mobilização como, por exemplo, a participação em audiências públicas como a citada acima (ocorrida em 2016), ocasião em que os moradores do Barreiro cobraram da prefeitura a conclusão das obras do Hospital Metropolitano que já haviam iniciadas há dois anos.

No mesmo sentido, a Associação Comunitária dos Moradores do Bairro Milionários também possui legitimidade por representar a comunidade local bem como poder e urgência tendo em vista que os seus associados também são usuários do hospital.

Em seguida são apresentados os atores que possuem dois dos atributos citados por Mitchell *et al.* (1997). Esse é o caso do TCE/MG e do Ministério Público os quais, conforme explicado anteriormente, podem ser classificados como perigosos.

Os Sindicato dos Trabalhadores da Saúde de Minas Gerais e o dos Servidores Públicos Municipais de Belo Horizonte podem ser considerados atores dominantes, pois representam a manifestação de parcela da sociedade sobre a parceria, o que lhes confere legitimidade. Além

disso, tais atores possuem poder haja vista que alguns de seus membros trabalham no referido hospital de modo que controlam recursos e conhecimentos técnicos necessários para a execução da parceria.

Por fim, existe um conjunto de atores que podem ser classificados como adormecidos haja vista que possuem poder devido aos seus conhecimentos técnicos, às suas competências normativas ou a outros recursos que possuem. São eles: i) fornecedores e trabalhadores; ii) CEMIG e a COPASA; iii) Corpo de Bombeiros; iv) SES/MG e o Ministério da Saúde; v) PBH Ativos; vi) Conselho Municipal de Saúde; vii) Câmara Municipal de Belo Horizonte; viii) STN; ix) as consultorias; x) BNDES; xi) CEF e o BB; xii) CAMARB; xiii) seguradoras; xiv) Accenture do Brasil; e xv) imprensa.

Por fim, os atores foram classificados conforme o seu papel na formulação e implementação de políticas públicas (Gomes *et al.*, 2010).

A SESABH pode ser classificada como formadora de agenda, posto que define as cláusulas contratuais que irão reger a parceria. Conforme visto anteriormente, outro ator que atua como formador de agenda é a imprensa. Deve-se ressaltar que o parceiro privado está ciente do papel da imprensa enquanto formadora de opinião tendo em vista que a empresa possui um canal de atendimento à imprensa em seu site (ONMHEALTH, 2021).

A Novo Metropolitano S.A pode ser categorizada como colaboradora, pois auxilia o parceiro público a prestar serviços públicos aos usuários conforme autorização concedida pela Lei n. 10.004 (2010). Além disso, esse ator tende a cooperar com a prefeitura, pois as suas receitas dependem da execução da parceria. Pelo mesmo motivo, o SSA-HMDCC pode ser considerado colaborador, pois auxilia o parceiro público ao prestar os serviços assistenciais.

Deve-se ressaltar que, além dos atores acima citados, existe um conjunto de atores que podem ser classificados como colaboradores tendo em vista que auxiliam os parceiros a executarem a parceria por meio dos conhecimentos técnicos ou a outros recursos que possuem os quais foram descritos anteriormente. São eles: i) fornecedores e trabalhadores; ii) CEMIG e COPASA; iii) Corpo de Bombeiros; iv) PBH Ativos; v) consultorias; vi) BNDES; vii) CEF e BB; viii) CAMARB; ix) seguradoras; e x) Accenture do Brasil Ltda.

Foram identificados ainda atores que atuam como legitimadores como é o caso dos usuários do hospital que podem assim ser classificados porque são usuários de um serviço público (Gomes *et al.*, 2010). A Assembleia Popular do Barreiro e a Associação Comunitária dos Moradores do Bairro Milionários também podem ser considerados atores legitimadores, pois representam a comunidade local (Gomes *et al.*, 2010).

Foram identificados ainda atores que atuam como controladores. Esse é o caso do TCE/MG e do Ministério Público. O papel controlador do TCE/MG pode ser exemplificado pelo disposto na Instrução Normativa do TCE/MG nº 01/2014 que determina que os relatórios de desempenho dos contratos de PPPs sejam encaminhados ao referido TCE. O TCE/MG atua ainda por meio da realização de auditoria como a que foi feita em 2015 que teve por objetivo investigar a execução do contrato da PPP do Hospital Metropolitano com foco na fase pré-operacional (Radar PPP, 2020e).

Por fim, são descritos os atores que se enquadram em mais de uma categoria do modelo proposto por Gomes *et al.* (2010).

Esse é o caso da Câmara Municipal de Belo Horizonte, que atua como reguladora em função do seu papel na definição do marco regulatório de PPPs no âmbito local. Nesse sentido, vale recordar que a Lei n. 10.004 (2010) foi aprovada pela Câmara Municipal. Além disso, esse ator pode ainda ser considerado controlador, pois, conforme dispõe o artigo 31 da Constituição Federal de 1988, a fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal. O papel de controlador é exercido, por exemplo, por meio da realização de audiência pública como a que ocorreu em 2016 quando a Comissão de Saúde e Saneamento convocou representante da Secretaria Municipal de Saúde para discussão do funcionamento do Hospital Metropolitano (Radar PPP, 2020e).

Outro exemplo de ator que atua como regulador, em função do seu papel na definição do marco regulatório de PPPs no âmbito local, é o Prefeito de Belo Horizonte tendo em vista que é responsável pela formatação do arcabouço legal sobre PPPs no âmbito local. Um exemplo disso é o *Decreto n. 16.694 (2017) que foi editado* pelo referido Chefe do Poder Executivo. Além disso, vale recordar que o prefeito atua em sintonia com o CGPPP sendo responsável por uma decisão final acerca do trabalho desenvolvido pelo referido Conselho. Desse modo, essa forma de atuação demonstra que, assim como o CGPPP, pode ser considerado colaborador e controlador, pois tem o dever de fiscalizar a execução das ações governamentais.

O CGPPP, conforme explicado anteriormente, pode ser classificado como colaborador e controlador em função do seu papel na coordenação, gestão e fiscalização de PPPs.

A SES/MG atua como regulador, pois elabora normas sobre o SUS como é o caso da Resolução SES/MG n. 3.743 (2013), que institui a Política Estadual de Atenção Hospitalar em Minas Gerais. Além disso, esse ator atua ainda como colaborador tendo em vista que a Prefeitura de Belo Horizonte recebe recursos da referida secretaria para custear parte dos

gastos do hospital. No mesmo sentido, o Ministério da Saúde atua como regulador, pois elabora normas sobre o SUS por meio de Portarias. Além disso, esse ator atua ainda como colaborador tendo em vista que a Prefeitura de Belo Horizonte recebe recursos do referido Ministério que é um dos co-financiadores do SUS.

Outro ator que se enquadra em mais de uma categoria é a STN, que, conforme explicado anteriormente, atua como controlador e regulador.

Outro exemplo é o Conselho Municipal de Saúde que pode ser considerado controlador, pois possui competência para atuar no controle da execução da política municipal de saúde. Além disso, esse ator pode ser classificado como legitimador tendo em vista que, de acordo com Gomes *et al.* (2010), conselhos municipais são exemplos típicos de atores legitimadores.

Os Sindicato dos Trabalhadores da Saúde de Minas Gerais e dos Servidores Públicos Municipais de Belo Horizonte podem ser considerados colaboradores tendo em vista que alguns de seus membros trabalham no referido hospital. Além disso, podem ser classificados como legitimadores, pois representam a manifestação de parcela da sociedade sobre a parceria.

4.6 Stakeholders típicos de PPPs e contribuições teóricas

A análise dos *stakeholders* realizada nesse capítulo permite identificar os atores típicos de PPPs no Brasil assim considerados aqueles que foram identificados em todas as PPPs analisadas. Esses atores são demonstrados no Quadro 17, o qual evidencia a disposição desses atores em cooperar em prol do desenvolvimento da parceria, o papel desempenhado por eles na implementação de políticas públicas e o grau de prioridade a eles conferidos.

Quadro 17. Papéis dos stakeholders típicos de PPPs

Atores apoiadores definitivos	
Classificação	<i>Stakeholder</i>
Colaboradores	Parceiro Privado (GBT S.A, BRK Ambiental, AB Nascentes das Gerais S.A, Canopus S.A, Novo Metropolitan S.A)
	CPPI e CGPPPs (Bahia, Minas Gerais e São Paulo e Município de Belo Horizonte).
	Chefe do Poder Executivo (Presidente da República, Governadores e Prefeito)
Reguladores	Chefe do Poder Executivo
Formador de agenda	Parceiro Público (CEF, BB, EMBASA, SEINFRA/MG, SEHAB-SP e SESABH)
Controladores	CPPI e CGPPPs
	Chefe do Poder Executivo
Legitimadores	Usuários (rodovia MG-050, do Hospital Metropolitan e Casa Paulista)
	Moradores Locais (rodovia MG-050, do Hospital Metropolitan e Casa Paulista).
Atores apoiadores não definitivos	
Colaboradores	Fornecedores Trabalhadores Unidade de PPP Consultorias Seguradoras
	Câmaras de Arbitragem
	Entidades responsáveis por autorizações de construção e funcionamento (CREA, Administração Regional de Brasília, Prefeituras de Salvador, Secretaria Municipal de Serviços e Obras, etc)
Legitimadores	Usuários (Datacenter e Jaguaribe)
	Moradores Locais (Datacenter e Jaguaribe)
Atores <i>mixed blessing</i> não definitivos	
Reguladores	Órgãos ambientais
	Parlamento

	Parlamento
Controladores	Tribunais de Contas Ministério Público
Formador de agenda	Imprensa

Fonte: elaborado pelo autor a partir de Mota (2013).

O Quadro 17 demonstra que a maioria dos atores típicos de PPPs cooperam com os parceiros, em prol do desenvolvimento da parceria, pois agem como apoiadores. Além disso, a maioria dos atores típicos atua de forma a auxiliar o parceiro público a prestar o serviço objeto da parceria, posto que são colaboradores. Além disso, o Quadro 17 permite identificar semelhanças nos papéis desempenhados pelos referidos atores nas PPPs analisadas.

Assim, há convergência na ação dos parceiros públicos que atuam como apoiadores e colaboradores, tendo em vista que cooperam com outros atores em prol da execução da parceria, pois têm interesse que o serviço objeto da PPP seja prestado adequadamente. Além disso, esses atores operam como formadores de agenda considerando que definem o objeto da PPP e as cláusulas contratuais que irão reger a parceria.

O parceiro privado auxilia o parceiro público a prestar o serviço e coopera com ele em prol da execução da parceria, pois é do seu interesse que o serviço objeto da PPP seja prestado de modo que possa obter as receitas provenientes da contraprestação pública e da tarifa, haja vista que, conforme será explicado adiante, um dos motivos que leva o parceiro privado a celebrar e manter uma PPP é a obtenção de tais receitas.

O CGPPP, além de ser apoiador e colaborador, também é controlador em função do seu papel na fiscalização da execução da PPP. Isso porque, conforme dispõe a Lei 11.079 (2004), compete a esse conselho apreciar os relatórios de execução sobre as PPPs contratadas. O Chefe do Poder Executivo, além de ser apoiador e colaborador, também atua como controlador haja vista que, por vezes, é membro do CGPPP como ocorre no caso do Governo Federal. Vale ressaltar que, ainda que não seja um membro do CGPPP, o referido chefe de poder pode ser considerado controlador, pois deve prestar contas a respeito das ações governamentais. Além disso, esse ator atua ainda como regulador tendo em vista que, juntamente com o Parlamento, é responsável pela formatação do arcabouço legal sobre PPPs.

Os usuários e os moradores locais convergem no que tange ao seu papel enquanto apoiadores e legitimadores, pois são beneficiados pela execução da parceria bem como por serem usuários dos serviços públicos e representantes da comunidade local.

Existe ainda um conjunto de atores que auxiliam os parceiros a prestar os serviços objeto da PPP de modo a cooperar com eles em prol da execução da parceria por isso foram considerados colaboradores e apoiadores. São eles: fornecedores, trabalhadores, unidade de PPP, consultorias, seguradoras, câmaras de arbitragem e entidades responsáveis por autorizações de construção e funcionamento.

O Quadro 17 permite ainda identificar um conjunto de atores que podem cooperar ou ameaçar a execução da parceria que se diferenciam em função do papel que desempenham na implementação de políticas públicas. São eles: órgãos ambientais, Parlamento, Tribunais de Contas, Ministério Público e imprensa. Isso porque os órgãos ambientais e Parlamento atuam como reguladores em virtude das suas competências normativas em temas afetos à execução da PPP. Por outro lado, os Tribunais de Contas e o Ministério Público são controladores em função do papel desempenhado na fiscalização das PPPs. Deve-se recordar que o Parlamento também exerce essa função por isso também é considerado um controlador.

A imprensa, por sua vez, atua como formadora de agenda, pois influencia a opinião pública a respeito da PPP (contra ou favor), conforme os exemplos descritos ao longo desse capítulo.

A análise dos *stakeholders* acima descrito permitiu ainda a descoberta de novos atores que não haviam sido identificados por outros estudos que pesquisaram PPPs e integram a revisão de literatura descrita no referencial teórico. O quadro 18 demonstra ainda as etapas de uma PPP em que tais atores atuam. Para tanto, foram utilizadas as etapas explicadas anteriormente por meio do quadro 1.

Quadro 18. *Stakeholders típicos de PPPs*

Stakeholder identificado	Revisão de Literatura	de	Autores da Revisão de Literatura	de	Etapas da PPP
					Consulta pública
Parceiro Privado	Parceiro Privado		Kyie e Chan (2017)		Licitação da PPP Financiamento da obra Construção

Stakeholder identificado	Revisão de Literatura	de	Autores da Revisão de Literatura	de	Etapa da PPP
					Gestão do contrato
Parceiro Público	Parceiro Público		Tang e Shen (2013)		Elaboração de estudos técnicos Consulta pública Licitação da PPP Gestão do contrato Controle da gestão
CGPPP	CGPPP		Menezes <i>et al.</i> (2019)		Elaboração de estudos técnicos Licitação da PPP Controle da gestão
<i>Chefe do Poder Executivo</i>	-		-		Licitação da PPP Controle da gestão
Usuários	Usuários		Vijayanand (2013)		Gestão do contrato
Moradores locais	Comunidade Local		Burke e Demirag (2016)		Construção Gestão do contrato
Unidade de PPP	Unidade de PPP		Cabral <i>et al.</i> (2016)		Elaboração de estudos técnicos
Fornecedores	Fornecedores		Menezes <i>et al.</i> (2019)		Construção Gestão do contrato
Trabalhadores	Trabalhadores		Vijayanand (2013)		Construção Gestão do contrato
Consultorias	Consultorias		Cabral <i>et al.</i> (2016)		Elaboração de estudos técnicos
<i>Seguradoras</i>	-		-		Construção Gestão do contrato
<i>Câmaras arbitragem</i>	<i>de</i> -		-		Gestão do contrato
<i>Entidades responsáveis</i>	<i>por</i> -		-		Construção

Stakeholder identificado	Revisão de Literatura	de	Autores da Revisão de Literatura	de	Etapa da PPP
<i>autorizações de construção e funcionamento</i>					Gestão do contrato
Órgãos ambientais	Órgãos ambientais		Schepper <i>et al.</i> (2014)		Elaboração de estudos técnicos Construção
Parlamento	Legisladores		Chou <i>et al.</i> (2015)		Controle da gestão
Tribunais de Contas	Órgãos controle	de	Cabral <i>et al.</i> (2016)		Análise pelo Tribunal de Contas Controle da gestão
Ministério Público	Ministério Público		Cabral <i>et al.</i> (2016)		Consulta pública Controle da gestão
Imprensa	Mídia		Nederhand e Klijn (2019)		Construção Gestão do contrato

Fonte: Elaborado pelo autor.

Conforme demonstrado no Quadro 18, embora a maioria dos atores identificados corroboram os resultados encontrados por outros estudos que analisaram PPPs, é possível identificar novos atores. São eles: o Chefe do Poder Executivo, as seguradoras, as câmaras de arbitragem e as entidades responsáveis por autorizações de construção e funcionamento do serviço objeto da PPP.

No que tange às etapas em que atuam, percebe-se que os parceiros são os que atuam na maioria das etapas. Assim, por exemplo, o parceiro privado participa da consulta pública por meio de questionamentos, sugestões e análise dos estudos disponibilizados pelo parceiro. Além disso, participa da licitação, pois assina o contrato como licitante vencedor. Esse ator participa ainda das seguintes etapas: financiamento da obra, construção e gestão do contrato. Isso porque ele contrata financiamento, constrói a infraestrutura e compra de equipamentos bem contrata a força de trabalho e os insumos necessários para à prestação do serviço objeto da PPP (Cabral *et al.*, 2016). As contratações realizadas pelo parceiro privado nas etapas de construção e gestão do contrato envolvem os seus trabalhadores e fornecedores por isso esses atores foram incluídos nessas etapas.

O parceiro público participa da elaboração de estudos técnicos, com ou sem auxílio de consultorias, os quais, posteriormente, são objetos de consulta pública a qual pode contar com a participação do Ministério Público. Vale recordar que, quando existentes, as Unidades de PPP tendem a auxiliar o parceiro privado nessa etapa. Além disso, tais estudos devem ser analisados pelo Tribunal de Contas e pelo CGPPP a quem compete aprovar o edital e autorizar a realização da licitação da PPP. Além disso, o parceiro público atua ainda após à licitação haja vista que compete a ele gerir o contrato e pagar a contraprestação após monitorar a atuação do parceiro privado por meio de fiscalização realizada com ou sem o auxílio de um verificador independente (controle da gestão).

Vale ressaltar que, conforme visto anteriormente, a fiscalização da execução da parceria também compete ao CGPPP de modo que esse ator também participa da etapa de controle da gestão. No mesmo sentido, cumpre recordar que o Chefe do Poder Executivo também atua na autorização da licitação e na referida fiscalização por isso foi considerado que esse ator participa das etapas licitação da PPP e controle da gestão. Em relação a essa última etapa, deve-se salientar que, conforme explicado anteriormente, a fiscalização da PPP também pode ser feita pelo Tribunal de Contas, pelo Ministério Público e pelo Poder Legislativo de modo que tais atores também foram considerados como participantes dessa etapa.

O quadro 18 menciona ainda outros atores como é o caso dos usuários que participam da etapa de gestão. Isso porque, após a etapa de construção, tem início a prestação de serviços. Outros atores são os moradores locais os quais foram considerados como participantes das etapas de construção e de gestão do projeto, pois a construção da infraestrutura por impactá-los, conforme visto nos exemplos da rodovia MG-050, e a contratação da força de trabalho para a prestação do serviço pode envolver a absorção da mão de obra local, conforme visto no exemplo do Datacenter.

Os órgãos ambientais foram considerados como participantes das etapas elaboração de estudos técnicos e de construção, pois um dos estudos técnicos é o ambiental o qual deve estar de acordo com as diretrizes de tais órgãos quanto, por exemplo, ao licenciamento ambiental. Isso porque, conforme explicado anteriormente, a construção da infraestrutura e a prestação do serviço só serão concretizadas se houver a emissão de licenças ambientais fornecida por tais órgãos.

Existe ainda um conjunto de atores que foram considerados como participantes das etapas de construção e de gestão do contrato. Esse é o caso das seguradoras, das Câmaras de Arbitragem, das entidades responsáveis por autorizações de construção e funcionamento e da

imprensa. As primeiras fornecem seguros relacionados com as obras e equipamentos como também com a prestação do serviço. As referidas câmaras podem ser instadas a resolver controvérsias que ocorram tanto na fase de construção quanto na fase de prestação do serviço. Esse horizonte temporal de atuação também justifica a classificação atribuída às entidades responsáveis por autorizações de construção e funcionamento. A imprensa, por sua vez, também acompanha a execução da parceria durante essas etapas.

Por fim, deve-se ressaltar a confrontação dos resultados da pesquisa com os estudos utilizados na construção do seu referencial teórico permitiu identificar contribuições da pesquisa para a literatura sobre *stakeholders*. Assim, por exemplo, foram identificados novos atores conforme demonstrado anteriormente.

Além disso, a pesquisa contribui ao demonstrar que a utilização simultânea de diferentes tipologias de classificação proporciona uma melhor compreensão sobre como os atores atuam em PPPs. Nesse sentido, a utilização simultânea de três modelos de classificação de *stakeholders* permitiu identificar os múltiplos papéis desempenhados pelos atores, ou seja, o papel na formulação e implementação de políticas públicas (Gomes *et al.*, 2010), o seu potencial de ameaça ou de cooperação em prol da implementação da PPP (Savage *et al.*, 1991) e o seu grau de importância (Mitchell *et al.*, 1997).

Esse aspecto demonstra que os modelos de classificação e análise de *stakeholders* abordam aspectos parciais da atuação dos *stakeholders* sendo necessário a utilização simultânea de mais de um modelo, como feito na presente pesquisa, para obter uma melhor compreensão sobre a atuação desses atores em PPPs. Vale ressaltar que a utilização simultânea de modelos de análise de *stakeholders* tem sido usada em estudos recentes sobre *stakeholders* como o de Falqueto, Hoffmann, Gomes e Mori (2020) no qual os autores utilizaram os modelos de Frooman (1999) e de Mitchell *et al.* (1997) para identificar e classificar os atores.

Outra contribuição decorre do fato de que os *stakeholders* que integram o setor público são especificados na presente pesquisa o que nem sempre ocorre, sobretudo, na literatura internacional. Afirma-se isso, pois foi observado que, em diversos artigos, as agências governamentais são citadas como *stakeholders*. Esse é o caso dos trabalhos de Chung *et al.* (2010) e Chou *et al.* (2015) que citam apenas a Unidade de PPP e as agências governamentais. Ocorre que, conforme visto nessa pesquisa, essas agências compreendem um conjunto de órgãos públicos que podem ser individualizados dando origem a diversos *stakeholders* (parceiro público, unidade de PPP, órgãos ambientais etc). Diante do exposto, a pesquisa

contribui para o preenchimento do que parece ser uma lacuna haja vista a necessidade de especificar os *stakeholders* que, usualmente, são denominados de agências governamentais.

Ademais, a identificação dos principais atores e do papel por eles desempenhados permitiu ainda aportar contribuições teóricas ao modelo de Gomes *et al.* (2010), pois constatou-se que alguns atores identificados desempenham funções adicionais ao previsto no referido modelo. Esse é o caso dos representantes da comunidade local (moradores e as associações civis que os representam) que atuam não apenas como legitimadores, conforme descrito por Gomes *et al.* (2010), como também como formadores de agenda haja vista que fazem solicitações aos parceiros que implicam na modificação parcial do objeto inicial da PPP como foi exemplificado no caso da PPP da rodovia MG-050 em que associações civis das cidades cortadas pela rodovia solicitaram a realização de obras não previstas inicialmente.

5 FATORES CRÍTICOS DE SUCESSO

Nessa seção são descritos os fatores críticos identificados em cada uma das PPPs analisadas, bem como são evidenciados os fatores típicos de PPPs, assim considerados aqueles mais recorrentes nos casos analisados. Além disso, os fatores identificados foram confrontados com os descritos no referencial teórico, de modo a identificar novos fatores críticos para o sucesso. Por fim, o capítulo é finalizado com algumas contribuições da presente pesquisa para a literatura sobre fatores críticos de sucesso.

Deve-se ressaltar que alguns fatores críticos foram identificados em mais de uma PPP, de modo que a explicação para a criticidade do fator não será repetida, caso o fator já tenha sido descrito em uma subseção anterior. Por outro lado, se houver uma justificativa complementar para a criticidade, a explicação sobre o fator crítico será retomada na subseção em questão.

5.1 PPP do Datacenter

Foi identificado o fator estudos técnicos de qualidade que é crítico, pois, conforme pondera a representante do CPPI, “as modelagens e as estimativas são importantes para dar atratividade ao mercado”. Sobre o tema, deve-se salientar que o Banco Mundial oferece uma ferramenta, a PPP *Screening*, que permite aos gestores públicos avaliar e priorizar projetos de infraestrutura. De acordo com o Banco Mundial, essa ferramenta permite uma seleção prévia de projetos, de modo a economizar tempo e custos que seriam gastos para preparar projetos que não são adequados para serem implementados por meio de PPPs (Eric, 2019).

Deve-se ressaltar que os estudos técnicos requerem, conforme alerta o representante do TCU 1, um planejamento de governo, para que os técnicos possam dispor de um tempo adequado para elaborar o projeto, o que, na opinião do entrevistado, também constitui um fator crítico. Além disso, é importante salientar que a qualidade do estudo está relacionada a outro fator crítico, a bancabilidade do projeto, pois, conforme explica o referido entrevistado, a financiabilidade de um projeto depende da sua qualidade.

Outro fator identificado é a modelagem adequada de contratação que diz respeito à forma de elaboração do estudo, ou seja, se é feito por empresas privadas (PMI) ou por órgãos governamentais, com ou sem auxílio de consultorias especializadas. De acordo com o representante do TCU 1, a modelagem por meio do PMI tem apresentado fragilidades em

função da ausência de capacitação técnica no poder público para analisar criticamente os estudos apresentados, os quais, segundo o entrevistado, têm sido de má qualidade.

Uma forma de mitigar a ocorrência desse problema está relacionada ao auxílio fornecido por organismos internacionais na estruturação de PPPs. Nesse sentido, deve-se mencionar, por exemplo, o *Global Infrastructure Facility* (GIF) que tem atuado em conjunto com o Banco Mundial na estruturação de PPPs municipais padronizadas de iluminação pública. Os referidos projetos poderão ser replicados em outras cidades. Espera-se que essa abordagem padronizada contribua para reduzir os custos de estruturação e mitigar a falta de capacidade institucional dos Municípios (Pacca & Pilkington, 2019). Vale recordar que a padronização de processos e contratos de PPPs contribui para a geração de valor (Caldwell *et al.*, 2017).

Outro fator crítico é a existência de um marco regulatório adequado, ao qual pode ser associada a questão da “estabilidade regulatória e segurança jurídica” citada pelo representante do TCU¹. Outro fator crítico identificado foi a necessidade de se ter um contrato bem elaborado. Conforme pontua a representante do CPPI, é importante evitar brechas contratuais e definir alguns critérios para acompanhar o contrato. Ao fator contrato bem elaborado, pode ser associada a previsão de regras como, por exemplo, as de revisões periódicas do contrato, como é o caso das revisões quinquenais que, na opinião da entrevistada, são importantes porque permitem adequar o contrato à nova realidade durante a execução da parceria.

Essa revisão contratual periódica pode ocorrer em uma periodicidade menor. Isso porque, conforme explica o representante da GBT, existem custos que impactam de forma significativa a execução do contrato cuja variação pode ocorrer em uma periodicidade menor que cinco anos. O entrevistado pontua que esse foi o caso da energia elétrica no caso da PPP do Datacenter na qual esse item representa cerca de 40% do custo total.

De acordo com o entrevistado, o problema decorre do fato de que o índice previsto no contrato, para reajustar a contraprestação pública (o IGP-DI), não acompanha o aumento dos custos da referida energia, o que impacta o equilíbrio econômico do contrato. O entrevistado acrescenta ainda que a ausência de convergência entre o reajuste da contraprestação e o aumento dos principais custos do parceiro privado é um problema de contratos de longo prazo como a PPP, pois:

Em um contrato de longo prazo, nós não encontraríamos nenhum indexador que fosse capaz de manter o equilíbrio desse contrato ... você tem n variáveis aí que estão sujeitas a n fatores ... mercado, câmbio, mão de obra e tal ... então o que precisa ter é o entendimento ... você fez uma PPP e atrelou ela a um índice que, no caso, é o IGPDI

... esse índice vai tentar aí manter o controle de uma inflação sobre os nossos custos ... só que os nossos custos tem a própria inflação dele (Entrevistado 5, 2019).

Esse fato fez com que a concessionária recorresse a arbitragem para solucionar o impasse com o parceiro público. A solução, segundo o entrevistado, é a previsão contratual de revisão caso ocorram tais situações. Nesse sentido, o entrevistado afirma que “*se tivesse escrito que a tarifa de energia, que é o maior custo, se ela descolar, ela será equilibrada no contrato ... pronto ... não teria custo com arbitragem*”.

Essa forma de redigir o contrato é importante porque o parceiro privado, ao ofertar uma proposta na licitação da PPP, se baseia em um plano de negócio que considera todas as disposições contratuais. Conforme explica o representante da GBT, durante o processo de formulação de uma proposta na licitação, o parceiro privado considera tais elementos e elabora um plano de negócio, bem como realiza uma precificação que irá ser oferecida como proposta.

O referido entrevistado sustenta que uma possível solução é a previsão de dois tipos de revisões: uma geral a cada 5 anos e outra específica anualmente sobre os custos mais representativos. Entretanto, conforme alerta o entrevistado, a implementação dessas revisões não é trivial porque o item do contrato que trata do nível de serviço acordado é extenso e detalhado, por isso é “importante que a revisão fique bem redigida no contrato para dar segurança jurídica para as partes”.

Além disso, conforme adverte o representante do TCU 1, um contrato bem elaborado também deve prever incentivos para que o parceiro privado obtenha retorno “na medida em que o serviço for cada vez mais bem prestado”, ou seja, os “mecanismos de incentivos têm que estar bem alinhados” para que exista convergência de objetivos entre os parceiros. Nesse sentido, a previsão de remuneração do privado conforme o seu desempenho na prestação do serviço, que é usual nas PPPs, contribui para esse alinhamento.

Outro aspecto contratual apontado como crítico é a previsão de utilização de meios alternativos de resolução de conflitos, como, por exemplo, a arbitragem citada acima. Nesse sentido, a representante do CPPI esclarece que as cláusulas arbitrais são importantes para evitar a judicialização, a qual é um problema que pode ser agravado em função do fato de que, conforme alerta a entrevistada, “o Poder Judiciário não entende muito bem os mecanismos desses contratos”. A representante do CPPI salienta ainda que outro fator crítico, por aumentar a atratividade do parceiro privado em investir em tais parcerias, é a estabilidade econômica do país.

Outro fator crítico observado foi a alocação adequada de riscos que envolve, por exemplo, a definição da atuação dos parceiros em relação a questões cruciais, como licenciamento ambiental e desapropriação. Nesse sentido, a representante do CPPI faz um alerta:

Tem alguns riscos que são até externos a uma contratação ... exemplo disso é a questão do licenciamento ambiental e da desapropriação ... isso, em geral, em PPPs e concessões ... tendem a colocar isso no privado como se isso fosse uma variável de controle dele, mas na verdade não é (Entrevistado 2, 2019).

Também foi constatado que a capacidade do setor público para atuar com PPPs é um fator crítico, pois, conforme explica a representante do CPPI, a capacidade do Poder Concedente de gerir contratos de PPPs constitui “a maior dificuldade que tem hoje em todos os âmbitos”. A referida capacidade é necessária, por exemplo, para estruturar um projeto de PPPs, pois, conforme explica o representante do BNDES, essa parceria “exige um esforço de preparação” porque é preciso passar um bom tempo estruturando o projeto. Dessa forma, os referidos tempo e esforço de estruturação “reduzem muito o número de projeto que você consegue fazer”, conclui o entrevistado.

Conforme explica o representante do BB, a capacidade supracitada deve envolver não apenas os órgãos diretamente envolvidos na execução da parceria como também os “diversos órgãos intervenientes na PPP na área pública”, pois essa capacidade facilitará o alcance de um entendimento comum entre as partes a respeito de divergências e soluções.

A falta de conhecimento sobre PPP também dificulta a resolução de problemas porque, conforme explica a representante da CEF, o problema, que é detectado pela área operacional (que está em contato direto com o parceiro privado), precisa ser relatado às instâncias superiores, a quem compete decidir a solução. Ocorre que essas instâncias superiores, por vezes, não dispõem da capacitação em PPP necessária para decidir.

Outro fator crítico identificado diz respeito à cultura dos parceiros em relação à PPP, pois, conforme explica o representante da GBT, é preciso que os gestores públicos compreendam o papel do parceiro privado o qual “empreende, gera emprego, corre riscos” e pretende ter como retorno, o lucro. Nesse sentido, o entrevistado reforça que a PPP deve ser vista como um jogo onde todos ganham.

Outro fator crítico encontrado foi a fiscalização e o monitoramento do contrato. Sobre o tema, um aspecto apontado pelos entrevistados é a necessidade de “adoção de métricas mais objetivas de avaliação evitando a discricionariedade do fiscal”. Esse aspecto tem um impacto

relevante na execução da parceria, pois, conforme exemplifica o representante da GBT, há “situações em que a discricionariedade (do fiscal) tem um peso muito grande”.

A fala do entrevistado exemplifica a importância não apenas do monitoramento da parceria como também da forma de realizá-lo. Isso porque a adoção de indicadores objetivos facilita o monitoramento e, com isso, contribui para a geração de valor social, que é potencializada nas parcerias em que a qualidade pode ser facilmente medida, pois, em tais casos, a prestação de serviços pode ser monitorada com mais eficiência (Quelin *et al.*, 2017).

Outro fator crítico identificado diz respeito à maturidade da sociedade para escolher alternativas de longo prazo. Esse aspecto foi apontado pelo representante do BNDES o qual explicou que a PPP é apenas um dos instrumentos dos quais dispõe a administração pública para executar políticas públicas. Tendo em vista que é um instrumento que tem implicações no tocante à prestação de serviço público por um longo prazo, é preciso que a sociedade tenha clareza para decidir se quer utilizar tal instrumento. Conforme argumenta o referido representante,

Quanto mais possível for a sua sociedade de mudar de ideia, pior usar PPP ou qualquer tipo de contrato de longo prazo em que você tá sujeito a travar um contrato de longo prazo que não atende mais os objetivos ... então no fundo o que você tem que perguntar é: o que a sociedade quer? ... ela quer cravar hoje os próximos 20 anos ou ela quer tocar os seus projetos hoje e daqui a 5 anos mudar de ideia? ... então a PPP só vai funcionar bem para a sociedade que sabe o quer ... então a PPP faz um negócio bem interessante ... ela força a sociedade a refletir sobre os seus objetivos para aquele setor (Entrevistado 3, 2019).

Outro fator crítico observado foi o relacionamento entre os parceiros, pois, conforme explicado o representante do BB, o foco dos parceiros tem que ser na parceria por isso “a primeira palavra da PPP é parceria”. De acordo com o entrevistado, o conceito de parceria “tem que ser melhor amadurecido” entre os parceiros. Para tanto, os parceiros devem compreender as limitações de ambas partes e perceber que estão do mesmo lado ou, conforme explica a representante da CEF, “precisa ter bom senso e evitar conflitos”.

Um exemplo dessa compreensão, segundo a entrevistada, ocorre em relação ao parceiro privado que precisa entender que o parceiro público tem limitações em virtude de diversas regras e procedimentos que devem ser seguidos. Essa compreensão mútua é necessária, pois, em contrato de longo prazo como o de PPP, podem ocorrer situações, não previstas pelas partes, que irão exigir esse tipo de comportamento. Nesse sentido, o representante do BB afirma que:

Quando você tá num contrato de 15 anos de duração ... sujeito algumas características muito específicas ... não necessariamente você vai ganhar em todas as circunstâncias ... Então você tem que ceder ... e isso tem que tá previsto no contrato ... você tem que saber ceder, saber recuar, saber avançar ... e o outro lado também tem que estar disposto a ceder, avançar ou recuar (Entrevistado 4, 2019).

Vale ressaltar ainda que a relação entre os parceiros pode ocorrer de diferentes formas como, por exemplo, por meio de uma relação diária entre as equipes técnicas que compartilham o mesmo local de trabalho como é o caso da PPP do Datacenter. Isso facilita a resolução de problemas técnicos, pois, conforme esclarece a representante da CEF, “a gente senta na mesa aqui ... nossa parte técnica com a deles e resolvemos rapidamente”.

Corroborando esse aspecto, o representante da GBT S.A afirma que “a depender do grau do questionamento do problema, ele é resolvido aí mesmo no gerencial. Isso agiliza”. Deve-se ressaltar que, para que essa forma de interação ágil seja possível, é importante existir uma previsão contratual dos “níveis de interlocução”, ou seja, “quem é que fala com quem”, conforme exemplifica o entrevistado.

Os relatos dos entrevistados corroboram a importância da criação de espaços de negociação entre os parceiros cuja implementação pode ser feita por meio da realização de reuniões regulares como as descritas acima. Além disso, tais relatos confirmam as evidências de que a utilização desses espaços contribui para incrementar a produtividade de parceria entre organizações públicas e privadas (Battilana *et al.*, 2015).

Outro fator crítico que contribui para o sucesso de uma PPP é a experiência do setor público com PPPs, pois, conforme exemplifica a representante da CEF, o aprendizado adquirido com a PPP do Datacenter está sendo repassado para a equipe que está estruturando um novo Datacenter. Isso envolve considerar “o que funcionou e como corrigir o que não funcionou”. A experiência com PPPs também é um fator crítico para o parceiro privado, pois, conforme explica o representante da GBT, a execução de uma parceria permite ter “maturidade suficiente para dizer o que poderia ter sido melhor feito nesse processo”.

Outro fator crítico observado foi a existência de um processo licitatório competitivo e transparente o qual, conforme sustenta o representante do TCU 2, é importante tendo em vista que a disponibilização dos estudos de técnicos na audiência pública confere transparência ao processo e contribui para a competitividade do certame. Isso porque, conforme pondera o entrevistado, as informações tem que estar disponíveis para todos os interessados para que eles possam apresentar as propostas com o mesmo nível de conhecimento.

Outro fator crítico apontado pelos entrevistados foi a vontade política, pois, conforme explicado pelo representante do BB, o Governo Federal tem que estar disposto a patrocinar e incentivar esse tipo de parceria. Por isso, a representante da CPPI afirma que “a primeira coisa para que uma PPP seja bem-sucedida é a questão da vontade política”.

Deve-se ressaltar que foram citados, pelos entrevistados, dois fatores que não se relacionam especificamente à PPP do Datacenter, mas que são descritos nessa pesquisa por se referirem à experiência recente com concessões federais e que podem ser úteis para a estruturação de PPPs no Brasil. São eles: experiência da agência reguladora que irá fiscalizar o contrato de PPP e análise de experiências internacionais. O primeiro é crítico porque, conforme explica o representante do TCU 2, o conhecimento acumulado e lições aprendidas com experiências passadas irão contribuir para um melhor desempenho da agência na fiscalização da parceria.

O segundo se refere à necessidade de analisar as experiências internacionais que é importante, pois permite a incorporação de melhores práticas. De acordo com o representante do TCU 2, um exemplo disso ocorreu nas concessões de aeroportos em que a regulação se tornou mais flexível e voltada para resultados ao invés de ser prescritiva, o que é coerente com o dinamismo do setor. Assim, conforme alerta o entrevistado, “não cabe ao Poder Público demonstrar como o privado deve fazer a obra, mas sim exigir que ele atenda níveis de desempenho adequados”.

Por fim, o quadro 19 resume os fatores identificados destacando aqueles que não foram encontrados na revisão de literatura.

Quadro 19. *Fatores críticos da PPP da Datacenter*

Fator crítico	Revisão de Literatura	Autores que identificaram o fator
Estudos técnicos de qualidade	Viabilidade técnica do projeto	Chou e Pramudawardhani (2015)
Tempo adequado para elaborar o projeto	-	-
Bancabilidade do projeto/disponibilidade de financiamento	de Financiamento disponível	Cham <i>et al.</i> (2010)
Modelagem adequada de contratação	-	-

Fator crítico	Revisão de Literatura	Autores que identificaram o fator
Marco regulatório adequado	Marco regulatório adequado	Menezes <i>et al.</i> (2019)
Contrato bem elaborado	Contrato com regras claras	Firmino (2018)
Utilização de meios alternativos de resolução de conflitos	-	-
Estabilidade econômica	Ambiente econômico favorável	Menezes <i>et al.</i> (2019)
Alocação adequada de riscos	Alocação adequada de riscos	Chan, Lam, Cheung e Ke (2010)
Capacidade do setor público para atuar com PPPs	Capacidade do setor público para atuar com PPPs	Reis e Cabral (2017)
Cultura dos parceiros em relação à PPP	Cultura empreendedora com parcerias entre os setores público e privado	Cutrim <i>et al.</i> (2017)
Fiscalização e monitoramento do contrato	Sistema de monitoramento e avaliação	Alinaitwe e Ayesiga (2013)
Maturidade da sociedade para escolher alternativas de longo prazo	-	-
Experiência dos parceiros com PPPs	Experiência do parceiro público com PPP	Liu <i>et al.</i> (2016)
Processo licitatório competitivo e transparente	Processo licitatório competitivo e transparente	Reis e Cabral (2017)
Experiência da agência reguladora	-	-
Análise de experiências internacionais	-	-
Vontade política	Apoio político	Menezes <i>et al.</i> (2019)
Relacionamento entre os parceiros	Compromisso dos parceiros	Mouraviev e Kakabadse (2015)

Fonte: Elaborado pelo autor.

5.2 PPP do Sistema de Disposição Oceânica do Jaguaribe

Foi identificado o fator estudos técnicos de qualidade os quais são importantes porque, conforme ressalta o representante do TCE-BA, o critério para analisar se a PPP foi bem sucedida está relacionado com os referidos estudos.

Outro fator observado foi a necessidade de que o contrato seja bem elaborado, o que não significa que não possam existir revisões contratuais conforme discutido no caso da PPP do Datacenter. Entretanto, conforme adverte o representante do TCE-BA, as revisões contratuais não devem ser substanciais e o contrato não deve ser alterado com frequência porque, se isso ocorre, “*acaba que o que está sendo executado, não tem muito vínculo com o que estava previsto no começo e fica difícil de avaliar até que ponto está sendo bem sucedido*”. Para ilustrar o seu ponto, o entrevistado utiliza o exemplo da PPP do Metrô de Salvador:

Ele vem sendo aditivado com alguma frequência ... é aditivo de investimento ... já tem contraprestações marginais além da contratação original ... ele tá [sic] performando ... tá [sic] alcançando os resultados, mas será que pode dizer que é uma PPP bem sucedida? ... um contrato que já tem aí cinco ou seis termos aditivos com oito contraprestações marginais (Entrevistado 8, 2019).

Outro fator crítico apontado pelos entrevistados foi a competência e a expertise do parceiro privado, pois, conforme explica o representante do TCE-BA, a PPP bem sucedida “é aquela em que a performance do parceiro privado está de acordo com indicadores que foram pactuados”. Dessa forma, essa expertise favorece, conforme explica a representante da EMBASA, “*a execução da obra no prazo, a entrega do objeto contratado e a prestação do serviço proposto na modelagem ou no plano de trabalho*”.

Outro fator crítico encontrado foi a capacidade de investimento do parceiro privado. Isso porque, conforme explica o representante da BRK, o setor privado possui capacidade de investimento, o que é crítico para setores como o de saneamento em que “o Estado não consegue mais fazer grandes investimentos”. A fala do entrevistado corrobora o fato de que a colaboração entre atores públicos e privado ocorre quando o parceiro público não possui os recursos (Rangan *et al.*, 2006).

O referido entrevistado aponta ainda outro fator crítico que é a resistência ideológica à PPP, pois, segundo ele, há uma linha de pensamento de valorização do Estado de modo que a ideia de utilizar PPPs enfrentaria resistência devido ao fato de que “muitos governantes são da linha estatista”.

Outros fatores críticos citados foram as regularizações ambiental e fundiária (desapropriações) do empreendimento as quais, conforme alerta a representante da EMBASA, são fatores que dificultam a execução da PPP, pois, em geral, as PPPs na área de infraestrutura, como a do Jaguaribe, envolvem “uma parte social e ambiental que influi muito no projeto”.

Outro fator crítico observado foi a fiscalização e monitoramento do contrato cuja ausência constitui um fator que dificulta o desenvolvimento da PPP. Na opinião do representante do TCE-BA, a fiscalização por parte do setor público precisa ser aperfeiçoada tendo em vista que os órgãos responsáveis pelo acompanhamento do contrato não verificam de forma adequada a execução da parceria.

De acordo com o entrevistado, a forma de superar esse desafio é utilizar um verificador independente e capacitar as pessoas que estão encarregadas do acompanhamento desse contrato.

Sobre a referida capacitação, deve-se salientar que ela tem que envolver os técnicos diretamente envolvidos no monitoramento e fiscalização, o que nem sempre ocorre tendo em vista que, conforme pondera o entrevistado, os cursos de capacitações, por vezes, não são realizados por servidores das “unidades finalistas” os quais “estão ali no dia a dia do contrato”. Vale recordar que o treinamento do corpo técnico dos órgãos públicos envolvidos com as PPPs contribui para a geração de valor (Caldwell *et al.*, 2017).

Outro fator crítico encontrado diz respeito ao prazo de elaboração dos estudos, pois, conforme esclarece o representante da Unidade de PPP do Estado da Bahia, se os estudos forem realizados “de forma apressada, isso pode ter efeito sobre a qualidade dos estudos”. O entrevistado adverte ainda que há uma contradição entre o tempo adequado sob a ótica política e sob a ótica da área técnica conforme ilustra o seguinte trecho da sua entrevista:

Eu acho que o que mais prejudica é a política em relação a prazos ... tem pressão porque o projeto tem que sair, tá certo? ... eu percebo nas secretarias que existe uma pressão política para que as coisas aconteçam, mas quando há uma velocidade grande ... nem sempre os insumos saem com qualidade (Entrevistado 7, 2019).

Outro fator identificado foi a mudança de governo. De acordo com o representante da BRK, a alternância na chefia do Poder Executivo, ocorrida no início da execução da PPP, implicou em alterações contratuais. O entrevistado menciona que houve uma mudança na orientação política do governante que chegou ao poder. Nesse sentido, deve-se informar que, em 2007, ocorreram 4 termos aditivos ao contrato, bem como houve a mudança da chefia do Poder Executivo, pois o governador eleito foi o do Partido dos Trabalhadores após a conclusão do mandato de um governador eleito pelo então Partido da Frente Liberal (PFL) que, atualmente, é denominado Democratas.

Outro fator citado pelos entrevistados foi a existência de Unidade de PPP bem estruturada a qual, de acordo com o representante da Unidade de PPP do Estado da Bahia,

contribui para que o projeto de PPP seja bem elaborado, pois, por exemplo, auxilia a unidade gestora em aspectos econômicos e financeiros porque, de acordo com o entrevistado, por vezes, “a unidade gestora não tem a capacidade técnica de fazer isso”.

Outro fator observado foi o bom relacionamento dos parceiros com o Tribunal de Contas. Isso é importante porque, conforme explica o representante do TCE-BA, a interação entre tais atores evita interrupções na execução da PPP em decorrência, por exemplo, de uma medida cautelar adotada pelo TCE.

Além disso, Cabral *et al.* (2016), que analisaram a referida PPP e outras realizadas pelo Estado da Bahia, mencionam ainda a importância do marco regulatório e das garantias fornecidas ao parceiro privado, bem como da adequada repartição de riscos entre os parceiros. O quadro 20 sintetiza os fatores identificados destacando aqueles que não foram identificados na revisão de literatura.

Quadro 20. *Fatores críticos da PPP do Jaguaribe*

Fator crítico	FCS Revisão de Literatura	Autores que identificaram o FCS
Estudos técnicos de qualidade	Viabilidade técnica do projeto	Chou e Pramudawardhani (2015)
Tempo adequado para elaborar um bom projeto	-	-
Contrato bem elaborado	Contrato com regras claras	Firmino (2018)
Fiscalização e monitoramento do contrato	Sistema de monitoramento e avaliação	Alinaitwe e Ayesiga (2013)
Competência e a expertise do parceiro Privado	Parceiro privado competente	Cheung <i>et al.</i> (2012)
Resistência ideológica à PPP	Desinteresse do setor público, motivado por fatores ideológicos	Cutrim <i>et al.</i> (2017)
Regularização ambiental	Sustentabilidade ambiental do projeto	Ng <i>et al.</i> (2012)
Regularização fundiária	-	-

Fator crítico	FCS Revisão de Literatura	Autores que identificaram o FCS
Capacidade de investimento do parceiro privado	Capacidade financeira dos parceiros	Thamer e Lazzarini (2015)
Mudança de governo	Risco político	Cutrim <i>et al.</i> (2017)
Unidade de PPP	Existência de uma unidade de PPP	Cheung, Chan e Kajewski (2012)
Marco regulatório adequado	Marco regulatório adequado	Kyie e Chan (2015)
Garantias fornecidas ao parceiro privado	Oferta de garantias pelo poder público	Menezes <i>et al.</i> (2019)
Adequada repartição de riscos	Alocação adequada de riscos	Chan <i>et al.</i> (2010)
Bom relacionamento dos parceiros com o Tribunal de Contas	-	-

Fonte: elaborado pelo autor.

5.3 PPP da Rodovia MG-050

Foram identificados alguns dos fatores já descritos anteriormente, a saber: contrato bem elaborado, fiscalização e monitoramento do contrato, regularização ambiental e fundiária, capacidade financeira do parceiro privado, bom relacionamento entre os parceiros, utilização de meios alternativos de resolução de conflitos, marco regulatório adequado, a existência de uma unidade de PPP, a capacidade do poder público para atuar com PPPs, a adoção de uma cultura de parceria entre os setores público e privado e a existência de garantias ao parceiro privado para o caso de inadimplência no pagamento da contraprestação.

Sobre o fator contrato bem elaborado, vale recordar que é importante que o contrato contenha mecanismos para alinhar os incentivos dos parceiros para que exista convergência de objetivos entre os mesmos. Nesse sentido, a previsão de remuneração do privado conforme o seu desempenho na prestação do serviço contribui para esse alinhamento. Assim, por exemplo, o contrato da PPP da MG-050 prevê indicadores de desempenho operacionais os quais referem-se aos serviços relacionados à operação que incluem os serviços de engenharia, o estado do pavimento, a sinalização, a segurança do tráfego e o atendimento ao usuário (Unidade de PPP de Minas Gerais, 2014a).

Ainda sobre o tema, deve-se ressaltar que, conforme explica a representante da SEINFRA/MG, um contrato é bem elaborado quando as obrigações e responsabilidades de cada um dos parceiros estão bem descritas no contrato. Vale recordar que tais regras contratuais são importantes, pois os parceiros devem compreender de forma clara as metas de cada um para impulsionar a criação de valor (Caldwell *et al.*, 2017).

Sobre o bom relacionamento entre os parceiros, a representante da SEINFRA/MG adverte que a interação entre tais atores têm sido fundamental para a implementação da parceria. Essa interação ocorre por meio de “reuniões cotidianas” por meio das quais “uma parte auxilia a outra”. Um exemplo citado pela entrevistada é o caso do licenciamento ambiental o qual, na opinião da servidora pública, corresponde a “um processo demorado e que mais interfere no cronograma de obras”. De acordo com o contrato, a obtenção desse licenciamento é responsabilidade da concessionária. Ocorre que, visando facilitar a execução da parceria e com isso possibilitar que ela gere valor social, a SEINFRA/MG auxilia a concessionária durante todo o processo.

Além disso, a SEINFRA/MG faz reuniões mensais sobre a parceria e, extraordinariamente, sempre que é identificada “alguma pendência”. Enfim, conforme sintetiza a entrevistada, “o papel da SEINFRA é fazer essa interface entre os dois lados pra agilizar tudo e evitar atrasos”. Os efeitos positivos decorrente dessa interação entre os parceiros corroboraram o fato de que reuniões regulares permitem a troca de informação a qual é essencial para o sucesso de uma relação interorganizacional (Knoben *et al.*, 2018).

Além disso, foram identificados novos fatores como é o caso do cumprimento do cronograma de obras que, conforme explica a representante da SEINFRA/MG, nem sempre ocorre em função de “interferências externas” como, por exemplo, demandas dos Municípios afetados pela implementação do empreendimento. A dinâmica desse processo é relatada pela entrevistada que afirma:

na hora que você começa uma obra numa determinada região, você vai ter que adequar aquele projeto que você está fornecendo à sociedade, ao público dali. Então, nesse momento, é aberto né pros Municípios ... E aí vem a interferência política do tipo adequar a obra à necessidade da região, porque muitas vezes o que está previsto ... foi previsto no escopo inicial ... sempre sofre alguma alteração por causa de solicitação dos Municípios (Entrevistado 15, 2019).

A fala da entrevistada demonstra ainda que outro fator crítico é o apoio político à parceria o qual pode favorecer a resolução das interferências apontadas pela entrevistada.

Outros fatores identificados foram: o nível de comprometimento do governo, a disseminação de melhores práticas no uso de PPP e a existência de uma visão de longo prazo por parte do governo tendo em vista que as PPPs são contratos de longo prazo (Unidade de PPP de Minas Gerais, 2014b).

O quadro 21 sintetiza os fatores identificados destacando aqueles que não foram identificados na revisão de literatura.

Quadro 21. *Fatores críticos da PPP da MG-050*

Fator crítico	FCS Revisão de Literatura	Autores que identificaram o FCS
Contrato bem elaborado	Contrato com regras claras	Firmino (2018)
Utilização de meios alternativos de resolução de conflitos	-	-
Fiscalização e monitoramento do contrato	Sistema de monitoramento e avaliação	Alinaitwe e Ayesiga (2013)
Regularização ambiental	Sustentabilidade ambiental do projeto; Restrições ambientais	Cutrim <i>et al.</i> (2017)
Regularização fundiária	-	-
Capacidade de investimento do parceiro Privado	Capacidade financeira dos parceiros	Thamer e Lazzarini (2015)
Cumprimento do cronograma de obras	Cumprimento do cronograma de obras	Reis e Cabral (2017)
Apoio político	Apoio Político	Liu <i>et al.</i> (2016)
Marco regulatório adequado	Marco regulatório adequado	Kyie e Chan (2015)
Comprometimento do governo	Compromisso dos parceiros	Ameway e Chan (2016)
Unidade de PPP	Existência de uma unidade de PPP	Cheung <i>et al.</i> (2012)
Capacidade do poder público elaborar e gerir uma PPP	Capacidade do setor público para atuar com PPPs	Cutrim <i>et al.</i> (2017)

Fator crítico	FCS Revisão de Literatura	Autores que identificaram o FCS
Cultura de parceria entre os setores público e privado	Cultura empreendedora com parcerias entre os setores público e privado	Cutrim <i>et al.</i> (2017)
Relacionamento entre os parceiros	Compromisso dos parceiros	Mouraviev e Kakabadse (2015)
Garantias ao parceiro privado	Oferta de garantias pelo poder público	Menezes <i>et al.</i> (2019)
Disseminação de melhores práticas no uso de PPP	-	-
Visão de longo prazo	Política de PPP	Firmino (2018)

Fonte: Elaborado pelo autor.

5.4 PPP da Casa Paulista

Foram identificados fatores já descritos anteriormente, a saber: alocação adequada de riscos, contrato bem elaborado, estudos técnicos de qualidade, relacionamento entre os parceiros, mudança de governo, garantias ao parceiro privado, competência do parceiro privado, vontade política, regularização fundiária, disponibilidade de financiamento, capacidade financeira do parceiro público, experiência do parceiro público com PPP, Unidade de PPP e relacionamento dos parceiros com o Tribunal de Contas.

O bom relacionamento entre os parceiros é importante, pois a gestão eficaz da parceria é fundamental para o alcance dos seus objetivos (Alonso & Andrews, 2018). Por isso, a representante da SEHAB-SP afirma que “a gestão do relacionamento entre os parceiros é o coração de qualquer contrato de longo prazo”.

A importância desse relacionamento foi enfatizada pela representante da SEHAB-SP a qual defendeu a necessidade do acompanhamento diário do contrato, pois permite “minimizar qualquer questão”. A entrevistada ressalta que, na PPP ora analisada, a “parceria é quase que cotidiana”, bem como há “uma relação de proximidade” entre os parceiros o que favorece uma atuação conjunta na resolução de problemas. Nesse sentido, vale mencionar um trecho da entrevista em que essa forma de atuação é exemplificada. Trata-se da reprodução de um diálogo entre os parceiros: “Qual é o desafio que você tem hoje? olha, estou tendo dificuldade com ...,

então, vamos juntos”. A interação entre os parceiros acima exemplifica a importância para a geração de valor de o relacionamento entre os parceiros ocorrer de uma forma colaborativa voltada para soluções de problemas (Cabral, 2017).

A entrevistada explica que essa forma de atuação foi necessária para “superar questões na parte de fundiária”, bem como na intervenção na região da Cracolândia em São Paulo. Nesse último caso, havia “uma série de desafios que requeriam um alinhamento, uma parceria, no sentido *lato senso* da palavra, que ia além do que estava estipulado no contrato”. Assim, de acordo com a entrevistada, esse alinhamento entre os parceiros caracteriza uma PPP bem sucedida, ou seja, a PPP é bem sucedida “quando os dois lados resolvem superar todas as barreiras”.

A afirmação da gestora pública exemplifica o fato de que um processo de governança colaborativa, como é o caso da PPP, é bem sucedido quando há um ambiente que fomente a confiança, o compromisso compartilhado e a responsabilidade mútua (Johnston *et al.*, 2011). Esses exemplos demonstram como a PPP depende da colaboração entre os parceiros, pois a execução da parceria requer um esforço de coordenação de modo a alinhar a atuação dos parceiros em prol de um mesmo objetivo (Caldwell *et al.*, 2017) para que a PPP possa criar valor (Cabral *et al.*, 2019). No mesmo sentido, Freeman *et al.* (2020) afirmam que o compartilhamento dos mesmos objetivos, a construção da confiança entre os parceiros e uma orientação de longo prazo levam ao aumento da criação de valor.

Ademais, esse tipo de colaboração entre os parceiros tende a potencializar a criação de valor tendo em vista que a geração de valor é maior quando as decisões são compartilhadas entre os parceiros em comparação com a situação em que as decisões são tomadas de forma independente pelos atores (Cabral *et al.*, 2019).

Assim, a literatura já havia identificado que o bom relacionamento entre os parceiros é essencial para mitigar os riscos e promover a adaptação contratual *ex post* em contratos de longo prazo entre atores públicos e privados (Cabral, 2017), porém havia lacuna em relação a como isso ocorre de modo a agregar valor em PPPs.

Os exemplos descritos ao longo desse capítulo contribuem para preencher essa lacuna ao demonstrar como esse relacionamento auxilia na resolução de problemas que ocorrem ao longo da parceria, evitando que a parceria tenha interrupções, o que poderia ocasionar perda de valor social ao prejudicar os terceiros beneficiados pela PPP. Nesse sentido, a representante da SEHAB-SP afirma que “você não ter atraso na implantação, você não ter percalços de

pequenos a grandes ao longo da execução do contrato né, isso pra mim é uma redução de custo sem precedentes”.

Além disso, foram encontrados novos fatores críticos: existência de um plano ou planejamento governamental para a utilização de PPPs e a atuação proativa dos parceiros. A existência do referido plano ou planejamento governamental é crítico porque a implementação de um contrato de longo prazo como a PPP exige que o parceiro público tenha “uma estratégia” e “uma clareza de objetivo”, conforme explica a representante da SEHAB-SP.

Sobre a atuação proativa dos parceiros, ressalta-se que ela é necessária para que uma PPP seja bem sucedida tendo em vista que, conforme relatou o representante da Canopus S.A, a PPP é bem sucedida quando “as duas partes, ente público e privado, cumpram tempestivamente suas obrigações” e atuam de forma proativa na resolução de problemas.

Em relação às garantias ao parceiro privado, deve-se salientar que esse fator foi citado pelo representante da Canopus, que, contudo, não explicou o motivo da criticidade. A experiência de PPPs implementadas no Brasil demonstra que esse fator é crítico porque fornece uma proteção ao parceiro privado caso o parceiro público suspenda o pagamento da contraprestação pública. Nesse sentido, vale mencionar o caso emblemático da Prefeitura de Rio das Ostras em que o Município interrompeu o pagamento da contraprestação pública após a mudança de prefeito e, após uma longa discussão judicial, o Município concordou em pagar apenas 10% da contraprestação pública, o que não foi suficiente para recuperar o investimento realizado pelo parceiro privado (Machado Meyer Advogados, 2019).

O quadro 22 sintetiza os fatores identificados destacando aqueles que não foram identificados na revisão de literatura.

Quadro 22. *Fatores críticos da PPP da Casa Paulista*

Fator crítico	FCS			Autores que identificaram o FCS
	Revisão de Literatura			
Estudos técnicos de qualidade	Viabilidade	técnica	do	Chou e Pramudawardhani (2015)
Contrato bem elaborado	Contrato com regras claras			Firmino (2018)
Alocação adequada de riscos	Alocação adequada de riscos			Chan <i>et al.</i> (2010)
Mudança de governo	Risco político			Cutrim <i>et al.</i> (2017)

Fator crítico	FCS Revisão de Literatura	Autores que identificaram o FCS
Bom relacionamento entre os parceiros	Compromisso dos parceiros	Mouraviev e Kakabadse (2015)
Competência do parceiro privado	Parceiro privado competente	Cheung <i>et al.</i> (2012)
Vontade política	Apoio Político	Liu <i>et al.</i> (2016)
Regularização fundiária	-	-
Disponibilidade de financiamento	Financiamento disponível	Cham <i>et al.</i> (2010)
Capacidade financeira do parceiro público	Capacidade financeira dos parceiros	Thamer e Lazzarini (2015)
Experiência do parceiro público com PPP	Experiência do parceiro público com PPP	Liu <i>et al.</i> (2016)
Unidade de PPP	Existência de uma unidade de PPP	Cheung <i>et al.</i> (2012)
Bom relacionamento dos parceiros com o Tribunal de Contas	-	-
Plano governamental para a utilização de PPPs	Política de PPP	Firmino (2018)
Garantias ao parceiro privado	Oferta de garantias pelo poder público	Menezes <i>et al.</i> (2019)
Atuação proativa dos parceiros	-	-

Fonte: Elaborado pelo autor.

5.5 PPP do Hospital Metropolitano de Belo Horizonte

Foram identificados fatores já descritos anteriormente, a saber: estudos técnicos de qualidade, alocação adequada de riscos, contrato bem elaborado, disponibilidade de financiamento, garantias ao parceiro privado, expertise e competência do parceiro privado, bom relacionamento dos parceiros com o Tribunal de Contas, capacidade do poder público para atuar com PPPs, bom relacionamento entre os parceiros, mudança de governo, fiscalização e monitoramento do contrato, Unidade de PPP, capacidade financeira do parceiro público e a existência de um plano governamental para a utilização de PPPs.

No que tange à capacidade do setor público para atuar com PPPs, deve-se acrescentar que a capacidade analítica dos técnicos do governo é essencial, por exemplo, para a elaboração ou análise dos estudos que subsidiarão a licitação. Nesse sentido, o representante da SESABH alerta que “não adianta simplesmente contratar consultoria para modelagem se, pelo lado do poder público, não tem uma equipe minimamente entendida sobre o assunto”.

A título de exemplo, o entrevistado cita que a resolução de problemas pode ser prejudicada pela falta de discernimento sobre PPP, o que não permite diferenciá-la das formas tradicionais de contratação, ou seja, contratos regidos pela Lei n. 8.666 (1993). Assim, pode-se exigir uma rigidez procedimental, que não é imposta pela Lei n. 11.079 (2004), o que gera um atraso na execução da parceria.

Além disso, conforme alertou a representante da diretoria do hospital, é preciso que o setor público disponha de uma equipe capacitada para realizar a gestão e a fiscalização do contrato. Esse aspecto remete a um outro fator crítico, a fiscalização e monitoramento do contrato, que, conforme recomenda a entrevistada, deve ser realizado de forma cotidiana.

Outro aspecto que pode ser associado à referida capacidade do setor público diz respeito a necessidade de atualizar o contrato de PPP com celeridade em áreas dinâmicas como a saúde. Nesse sentido, conforme explica a representante da diretoria do hospital, a prestação de serviços hospitalares é dinâmica de modo que a modelagem do projeto é feita com base em um modelo assistencial que pode mudar ao longo do contrato.

Em relação à expertise do parceiro privado, deve-se ressaltar que esse fator é importante, pois contribui para a boa prestação do serviço a qual, conforme pontua o representante da SESABH, influencia a realização de novas PPPs haja vista que “uma PPP bem sucedida cria um ambiente propício para que novos projetos”.

Outro fator crítico observado foi o bom relacionamento entre os parceiros. Conforme explica o representante da SESABH, o relacionamento entre os parceiros deve ser “próximo”, pois, durante a execução do contrato de longo prazo como a PPP “problemas vão ocorrer”. Sendo, portanto, necessária a interação e o alinhamento entre os parceiros, pois tais aspectos facilitam a resolução dos problemas. Nesse sentido, é ilustrativa a fala do entrevistado ao afirmar que, na referida PPP, o relacionamento do parceiro público com a concessionária “é muito próximo ... de pegar o telefone e ligar todo dia” e que isso é necessário “para poder conversar e achar soluções mais adequadas para o caso concreto”.

Essa característica de interação entre os parceiros é reforçada pela representante da diretoria do Hospital Metropolitano ao afirmar que é preciso “ter uma maturidade de gestão

para ter uma negociação cotidiana com o parceiro pensando numa relação de 20 anos”. Os exemplos descritos são convergentes com o fato apontado pela literatura no que tange à necessidade da criação de espaço de negociação entre os parceiros por meio da realização de reuniões regulares entre os parceiros (Battilana *et al.*, 2015).

Nesse contexto, o representante da SESABH advoga que os parceiros devem sempre tentar solucionar o problema de forma amigável de modo a evitar a aplicação dos mecanismos contratuais voltados para a aplicação de sanções. Isso porque, conforme sintetiza o entrevistado, *“tem que tentar sempre primeiro uma forma amigável de solução porque um contrato de longo prazo é um casamento”*.

Além disso, conforme explica o entrevistado, a resolução do problema é importante para ambos parceiros, pois não apenas o parceiro público será afetado pela eventual suspensão ou inadequação na prestação do serviço como também o parceiro privado, cujo retorno financeiro depende da execução do contrato, tendo em vista que a sua remuneração está atrelada ao seu desempenho.

Outro fator crítico citado pelos entrevistados foi a existência de um plano governamental para a utilização de PPPs que é crítico porque, conforme explica o representante da SESABH, a implementação da PPP precisa estar *“casada com o próprio plano de governo”*. Conforme explica o entrevistado, o referido plano deve estar voltado para a qualidade dos projetos e não para a quantidade, pois um plano com uma carteira de projetos de boa qualidade tende a atrair os investidores e criar um ambiente favorável à realização de novas PPPs. Nesse sentido, o seguinte trecho da entrevista ilustra essa dinâmica:

Quanto mais bem colocados projetos para licitação e contratação ... melhor é a resposta do mercado, ou seja, cria-se uma confiança mútua ... mais empresas vão participar uma vez que os projetos são bem acompanhados e modelados pelo setor público. Então a falta de um planejamento de longo prazo e de uma linha mestra com PPPs gera insegurança para os que estão em execução e para aqueles que querem participar de licitações posteriores (Entrevistado 10, 2019).

Em relação à mudança de governo, tem-se que esse fator foi apontado como dificultador da parceria em função de alterações na equipe da prefeitura que acompanha a execução da parceria. Nesse sentido, o representante do parceiro privado afirma que: *“a cada quatro anos muda se a equipe, muda-se a governança. Então isso é ponto dificultador porque até que a nova equipe vem aqui entenda como funciona a dinâmica de um hospital”*.

Ainda sobre o tema, a representante do TCE-MG pontua que a mudança de governo pode ocasionar um risco político, pois “*as PPPs são construídas numa gestão mas quando vai para a outra gestão ... aí aquela gestão não aceita a contratação ou mesmo não entende o contrato ... aí o contrato começa a ser quebrado*”.

Outro fator crítico identificado foi a capacidade financeira do parceiro público a qual é necessária para que o referido parceiro possa honrar as suas obrigações financeiras com o parceiro privado, ou seja, efetuar o pagamento da contraprestação, conforme aponta a representante da diretoria do hospital.

Em relação à existência de uma Unidade de PPP, tem-se que ela é importante porque, conforme relatado pelo representante da SESABH, a referida unidade possui conhecimento sobre PPP os quais, quando associados aos conhecimentos da unidade setorial sobre saúde, permite um “casamento” que é “um dos pontos marcantes para o sucesso da PPP”.

O quadro 23 sintetiza os fatores identificados destacando aqueles que não foram identificados na revisão de literatura.

Quadro 23. Fatores críticos da PPP do Hospital Metropolitano

Fator crítico	FCS Revisão de Literatura	Autores que identificaram o FCS
Estudos técnicos de qualidade	Viabilidade técnica do projeto	Chou e Pramudawardhani (2015)
Contrato bem elaborado	Contrato com regras claras	Firmino (2018)
Alocação adequada de riscos	Alocação adequada de riscos	Chan <i>et al.</i> (2010)
Disponibilidade de financiamento	Financiamento disponível	Cham <i>et al.</i> (2010)
Garantias ao parceiro privado de recebimento da contraprestação pública	Oferta de garantias pelo poder público	Menezes <i>et al.</i> (2019)
Bom relacionamento dos parceiros com o Tribunal de Contas	-	-
Expertise do parceiro privado	Parceiro privado competente	Cheung <i>et al.</i> (2012)
Capacidade do setor público para atuar com PPPs	Capacidade do setor público para atuar com PPPs	Cutrim <i>et al.</i> (2017)
Fiscalização e monitoramento do contrato	Sistema de monitoramento e avaliação	Alinaitwe e Ayesiga (2013)

Fator crítico	FCS Revisão de Literatura	Autores que identificaram o FCS
Unidade de PPP	Existência de uma unidade de PPP	Cheung <i>et al.</i> (2012)
Relacionamento entre os parceiros	Compromisso dos parceiros	Mouraviev e Kakabadse (2015)
Capacidade financeira do parceiro público	Capacidade financeira dos parceiros	Thamer e Lazzarini (2015)
Mudança de governo	Risco político	Cutrim <i>et al.</i> (2017)
Plano governamental para a utilização de PPPs	Política de PPPs	Firmino (2018)

Fonte: Elaborado pelo autor.

5.6 Classificação dos Fatores Críticos de Sucesso

Conforme explicado na metodologia, os fatores críticos identificados foram classificados nas seguintes categorias: político, administrativo, ambiental, cultural, econômico e regulatório (Menezes *et al.*, 2019). Deve-se ressaltar que alguns fatores identificados foram classificados pelo autor, pois eles não foram encontrados durante a revisão da literatura. Esse é o caso da maturidade da sociedade para escolher alternativas de longo prazo, que foi classificada na categoria político porque a reflexão da sociedade sobre a utilização de PPP envolve aspectos de natureza política como a visão sobre o papel do Estado na economia.

Outros novos fatores críticos foram classificados na categoria cultural por serem concernentes ao relacionamento entre parceiros e outros *stakeholders* (Tribunal de Contas) ou por se referirem à cultura dos parceiros em relação à PPP (atuação proativa). A regularização fundiária foi incluída na categoria econômico por envolver aspectos econômicos associados aos parceiros ao passo que os demais novos fatores foram incluídos na categoria administrativo, pois estão relacionados ao trabalho desenvolvido pelos órgãos responsáveis pela estruturação e gestão das PPPs.

O Quadro 24 apresenta um resumo da classificação dos fatores críticos identificados destacando aqueles que não foram identificados na revisão de literatura.

Quadro 24. Síntese dos fatores críticos identificados

Fator crítico	FCS Revisão de Literatura	Autores que identificaram o FCS	Categoria
Estudos técnicos de qualidade	Viabilidade técnica do projeto	Menezes <i>et al.</i> (2019)	Administrativo
Tempo adequado para elaborar um bom projeto	-	-	Administrativo
Disponibilidade de financiamento	Financiamento disponível	Cham <i>et al.</i> (2010)	Econômico
Modelagem adequada de contratação	-	-	Administrativo
Marco regulatório adequado	Marco regulatório adequado	Thamer e Lazzarini (2015)	Regulatório
Contrato bem elaborado	Contrato com regras claras	Menezes <i>et al.</i> (2019)	Administrativo
Utilização de meios alternativos de resolução de conflitos	-	-	Administrativo
Estabilidade econômica	Ambiente econômico favorável	Menezes <i>et al.</i> (2019)	Econômico
Alocação adequada de riscos	Alocação adequada de riscos	Menezes <i>et al.</i> (2019)	Administrativo
Capacidade do setor público para atuar com PPPs	Capacidade do setor público para atuar com PPPs	Reis e Cabral (2017)	Administrativo
Cultura dos parceiros em relação à PPP	Cultura empreendedora com parcerias entre os setores público e privado	Cutrim <i>et al.</i> (2017)	Cultural
Fiscalização e monitoramento do contrato	Sistema de monitoramento e avaliação	Alinaitwe e Ayesiga (2013)	Administrativo
Maturidade da sociedade para escolher alternativas de longo prazo	-	-	Político
Experiência dos parceiros com PPPs	Experiência do parceiro público com PPP	Liu <i>et al.</i> (2016)	Cultural
Processo licitatório competitivo e transparente	Processo licitatório competitivo e transparente	Reis e Cabral (2017)	Administrativo

Fator crítico	FCS Revisão de Literatura	Autores que identificaram o FCS	Categoria
Experiência da agência reguladora	-	-	Administrativo
Análise de experiências internacionais	-	-	Administrativo
Vontade política	Apoio Político	Menezes <i>et al.</i> (2019)	Político
Relacionamento entre os parceiros	Compromisso dos parceiros	Menezes <i>et al.</i> (2019)	Cultural
Competência e a expertise do parceiro Privado	Parceiro privado competente	Thamer e Lazzarini (2015)	Econômico
Resistência ideológica à PPP	Desinteresse do setor público, motivado por fatores ideológicos	Cutrim <i>et al.</i> (2017)	Político
Regularização ambiental	Sustentabilidade ambiental do projeto	Menezes <i>et al.</i> (2019)	Ambiental
Regularização fundiária	-	-	Econômico
Capacidade financeira dos parceiros	Capacidade financeira dos parceiros	Thamer e Lazzarini (2015)	Econômico
Mudança de governo	Risco político	Cutrim <i>et al.</i> (2017)	Político
Unidade de PPP	Existência de uma unidade de PPP	Thamer e Lazzarini (2015)	Administrativo
Cumprimento do cronograma de obras	Cumprimento do cronograma de obras	Reis e Cabral (2017)	Administrativo
Plano governamental para a utilização de PPPs/Visão de longo prazo	Política de PPP	Firmino (2018)	Político
Garantia ao parceiro privado	Oferta de garantias pelo poder público	Menezes <i>et al.</i> (2019)	Econômico
Disseminação de melhores práticas no uso de PPP	-	-	Administrativo

Fator crítico	FCS	Revisão de Literatura	Autores que identificaram o FCS	Categoria
Bom relacionamento dos parceiros com o Tribunal de Contas	-	-	-	Cultural
Atuação proativa dos parceiros	-	-	-	Cultural

Fonte: Elaborado pelo autor.

5.7 Fatores Críticos de Sucesso Típicos e Contribuições Teóricas

A análise dos resultados permite identificar os fatores críticos típicos de PPPs em execução no Brasil assim considerados os fatores mais recorrentes (identificados em três ou mais parcerias) nas PPPs analisadas os quais são descritos no quadro 25. O referido quadro demonstra ainda as etapas de uma PPP em que tais fatores podem ocorrer.

Quadro 25. *Fatores críticos de sucesso típicos de PPPs*

Fator Crítico de Sucesso	PPP em que foi identificado	Categoria	Autores que identificaram o fator	Etapas da PPP
Estudos técnicos de qualidade	Datacenter	Administrativo	Menezes <i>et al.</i> (2019)	Elaboração de estudos técnicos
	Jaguaribe			
	Casa Paulista			
Disponibilidade de financiamento	Hospital Metropolitano	Econômico	Cham <i>et al.</i> (2010)	Financiamento da obra
	Datacenter			
	Casa Paulista			
Marco regulatório adequado	Hospital Metropolitano	Regulatório	Thamer e Lazzarini (2015)	Construção
	Datacenter			
	Jaguaribe			
	MG-050			Gestão do contrato

Fator Crítico de Sucesso	PPP em que foi identificado	Categoria	Autores que identificaram o fator	Etapa da PPP
Contrato bem elaborado	Datacenter	Administrativo	Menezes <i>et al.</i> (2019)	Licitação da PPP
	Jaguaribe			
	MG-050			
	Casa Paulista			
Alocação adequada de riscos	Hospital Metropolitano	Administrativo	Menezes <i>et al.</i> (2019)	Licitação da PPP
	Datacenter			
	Jaguaribe			
	Casa Paulista			
Capacidade do setor público para atuar com PPPs	Hospital Metropolitano	Administrativo	Reis e Cabral (2017)	Elaboração de estudos técnicos
	Datacenter			Licitação da PPP
	MG-050			Gestão do contrato
	Hospital Metropolitano			Controle da gestão
Fiscalização e monitoramento do contrato	Hospital Metropolitano	Administrativo	Alinaitwe e Ayesiga (2013)	Controle da gestão
	Jaguaribe			
	MG-050			
	Datacenter			
Maturidade da sociedade para escolher alternativas de longo prazo	Hospital Metropolitano	Político	-	Consulta pública
	Jaguaribe			
	MG-050			
Vontade política	Hospital Metropolitano	Político	Menezes <i>et al.</i> (2019)	Licitação da PPP
	MG-050			
	Casa Paulista			

Fator Crítico de Sucesso	PPP em que foi identificado	Categoria	Autores que identificaram o fator	Etapa da PPP
Relacionamento entre os parceiros	Datacenter	Cultural	Menezes <i>et al.</i> (2019)	Construção Gestão do contrato
	MG-050			
	Casa Paulista			
	Hospital Metropolitano			
Competência e a expertise do parceiro Privado	Jaguaribe	Econômico	Thamer e Lazzarini (2015)	Construção Gestão do contrato
	Casa Paulista			
	Hospital Metropolitano			
Regularização fundiária	Jaguaribe	Econômico	-	Construção
	MG-050			
	Casa Paulista			
Capacidade financeira dos parceiros	Datacenter	Econômico	Thamer e Lazzarini (2015)	Financiamento da obra Construção Gestão do contrato
	Jaguaribe			
	MG-050			
	Casa Paulista			
	Hospital Metropolitano			
Mudança de governo	Jaguaribe	Político	Cutrim <i>et al.</i> (2017)	Gestão do contrato
	Casa Paulista			
	Hospital Metropolitano			
Existência de Unidade de PPP	Jaguaribe	Administrativo	Thamer e Lazzarini (2015)	Elaboração de estudos técnicos
	MG-050			
	Casa Paulista			
	Hospital Metropolitano			
Plano governamental para a utilização de PPPs	MG-050	Político	Firmino (2018)	Licitação da PPP
	Casa Paulista			

Fator Crítico de Sucesso	PPP em que foi identificado	Categoria	Autores que identificaram o fator	Etapa da PPP
	Hospital Metropolitano			
Garantia ao parceiro privado	Jaguaribe MG-050 Casa Paulista Hospital Metropolitano	Econômico	Menezes <i>et al.</i> (2019)	Licitação da PPP
Bom relacionamento dos parceiros com o Tribunal de Contas	Jaguaribe Casa Paulista Hospital Metropolitano	Cultural	-	Análise pelo Tribunal de Contas Controle da gestão

Fonte: Elaborado pelo autor.

Conforme demonstrado no Quadro 25, a maioria dos fatores identificados corrobora os resultados encontrados por outros estudos que analisaram PPPs realizadas no Brasil (Thamer & Lazzarini, 2015; Reis & Cabral, 2017; Cutrim *et al.*, 2017; Menezes *et al.*, 2019). Por outro lado, foram identificados novos fatores como é o caso da maturidade da sociedade (comunidade local em que a PPP será implementada) para escolher alternativas de longo prazo, da regularização fundiária e do bom relacionamento dos parceiros com o Tribunal de Contas. Desse modo, uma contribuição da pesquisa para a literatura reside no fato de que foram identificados novos fatores críticos de sucesso de PPPs.

A partir da análise do Quadro 25 é possível constatar que alguns fatores chamam a atenção pela sua ocorrência em quase todas PPPs (quatro ou mais). São eles: estudos técnicos de qualidade, contrato bem elaborado, alocação adequada de riscos, fiscalização e monitoramento do contrato, relacionamento entre os parceiros, capacidade financeira dos parceiros, existência de Unidade de PPP e a garantia ao parceiro privado. Além disso, é possível constatar ainda uma relativa predominância de fatores críticos administrativos, econômicos e políticos, o que põe evidência os atores a eles relacionados posto que a ocorrência desses fatores críticos é influenciada pela atuação de *stakeholders*, conforme será demonstrado na seção que aborda as interações entre tais atores e fatores.

No que tange às etapas da PPP em que tais fatores ocorrem, deve-se ressaltar que alguns fatores não são explicados por entender que a sua classificação pode ser compreendida em função das características do fator e da etapa em questão. Esse é o caso dos seguintes fatores: estudos técnicos de qualidade, disponibilidade de financiamento, contrato bem elaborado, capacidade do setor público para atuar com PPPs, fiscalização e monitoramento do contrato, competência e a expertise do parceiro privado, existência de Unidade de PPP, bom relacionamento entre os parceiros e o bom relacionamento dos parceiros com o Tribunal de Contas.

Dessa forma, são explicados os fatores cuja ocorrência exija, na avaliação do pesquisador, esclarecimentos adicionais em virtude, por exemplo, de adaptações feitas na descrição da etapa prevista no Quadro 1. Esse é o caso do marco regulatório adequado foi considerado como integrante das etapas de construção e gestão do contrato, pois a execução da parceira é influenciada pelas normas que regulamentam as PPPs no Brasil. Conforme visto anteriormente, o referido fator crítico contribui para incentivar a celebração de novas parcerias caso contenha diretrizes regulatórias que favoreçam a execução dessas parcerias.

A ocorrência da alocação adequada de riscos foi associada à licitação da PPP, pois tal alocação é feita no contrato de PPP que é assinado nessa etapa. No mesmo sentido, por estar presente no referido contrato, a oferta de garantia ao parceiro privado foi incluída na referida etapa. Tendo em vista que a autorização para contratar é uma manifestação de vontade política, o respectivo fator também foi classificado como integrante dessa etapa.

A maturidade da sociedade para escolher alternativas de longo prazo foi associada à consulta pública, pois é, nesse momento, que a sociedade pode discutir o projeto de PPP e as suas implicações para a política pública, conforme advertiu o representante do BNDES. A regularização fundiária foi associada à construção, pois os procedimentos de desapropriação costumam ocorrer durante a construção da infraestrutura necessária a prestação do serviço objeto da PPP.

A capacidade financeira dos parceiros foi associada ao financiamento da obra, à construção e à gestão do contrato, pois diz respeito à necessidade do parceiro privado obter financiamento, bem como aos recursos de que dispõem esse ator para realizar a construção da infraestrutura, comprar equipamentos e contratar insumos e pessoal. Sob a ótica do parceiro público, essa capacidade influencia o pagamento da contraprestação pública a qual representa a principal fonte de recursos que o parceiro privado utiliza para executar as atividades acima descritas.

A mudança de governo foi associada à gestão do contrato, pois, conforme mencionado nesse capítulo, a alteração do Chefe do Poder Executivo e das equipes do parceiro público dedicadas à PPP podem ocasionar dificuldades no acompanhamento da execução da parceria, ou seja, na gestão do contrato sob a ótica do parceiro público. A existência de plano governamental para a utilização de PPPs foi associada à licitação da PPP, pois, de acordo com o art. 10 da Lei 11.079 (2004), a PPP só pode ser contratada se o seu objeto estiver previsto no plano plurianual em vigor no âmbito da entidade federativa onde o contrato será celebrado.

6 DETERMINANTES DA COOPERAÇÃO

Este capítulo aborda as razões que levaram os parceiros a celebrar as PPPs analisadas, bem como são evidenciados os motivos típicos de PPPs, assim considerados os mais recorrentes nos casos analisados. Por fim, o capítulo é finalizado com contribuições da presente pesquisa para a literatura sobre os referidos determinantes da cooperação.

Conforme explicado na metodologia, tais motivos foram classificados de acordo com os determinantes das relações interorganizacionais descritos por Oliver (1990). Deve-se ressaltar que o determinante reciprocidade permeia todas as motivações descritas, ainda que não tenha sido apontado como motivação determinante, tendo em vista que, conforme lembra o representante da Novo Metropolitano, a prestação de serviço de qualidade é a motivação de ambos parceiros, ou seja, há sinergia na parceria em função da “junção desses dois players em prol de um serviço de qualidade”.

Assim, há reciprocidade, pois, em uma PPP, os parceiros buscam atingir objetivos ou interesses em comum (Oliver, 1990). Ademais, vale recordar ainda que essa sinergia demonstra o compromisso dos parceiros que é apontado como crucial para relações interorganizacionais (Seaton, Holm, Bottorff, Jones-Bricker, Errey, Caperchione, Lamont, Johnson, & Healy, 2018).

6.1 PPP do Datacenter

De acordo com o relatório de execução da parceria (Governo Federal, 2015), elaborado pelo BB e pela CEF, os motivos que levaram o parceiro público a celebrar a parceria foram: a simplificação da gestão, a expertise e agilidade do parceiro privado, o compartilhamento de riscos com o setor privado e a não imobilização imediata de vultosos recursos financeiros.

A simplificação da gestão se refere ao fato de que a PPP permite que uma única empresa preste um conjunto de serviços (construção, manutenção e operação). Isso evita que sejam realizados diversos processos de contratação. Essa economia processual permite a redução de custos de transação, o que favorece a obtenção de eficiência operacional. Desse modo, o determinante é a eficiência tendo em vista que a PPP analisada foi motivada pela intenção de melhorar a produtividade (Oliver, 1990).

Outro motivo que também pode estar associado ao determinante eficiência é a agregação de expertise e a agilidade do parceiro privado. De acordo com o referido relatório,

isso ocorre, por exemplo, porque o setor privado tem flexibilidade na escolha e aquisição das soluções haja vista que não precisa se utilizar dos procedimentos de contratação rígidos e morosos descritos na Lei n. 8.666 (1993), o que torna a implementação do projeto mais rápida.

Sobre o tema, a representante do CPPI pondera que o “objetivo maior da PPP é dar eficiência”. Essa maior eficiência pode ser associada às melhorias introduzidas pelo parceiro privado no tocante à gestão do serviço. Isso porque, conforme explica a entrevistada, o que é decisivo na escolha da PPP “é se aquilo ali vai te dar ganho de gestão”, pois, ao realizar uma PPP, “o que você tá ganhando é gestão, que é um custo de transação que está implícito no processo”.

Dessa forma, o exemplo acima demonstra como as capacidades dos parceiros aumentam a eficiência e a flexibilidade, permitindo oferecer, por meio da PPP, uma solução para problemas como a ineficiência operacional (Villani *et al.*, 2017).

Esse ganho na gestão permite uma maior agilidade na prestação do serviço, que decorre, por exemplo, de um “ganho burocrático” assim denominado pelo representante da GBT e que se refere a maior flexibilidade de contratação do parceiro privado o qual não precisa realizar licitação na sua relação com fornecedores.

A motivação descrita pelo entrevistado é convergente com o fato de que um dos motivadores de uma relação interorganizacional é a redução de custos de transação. Esse efeito pode decorrer do acesso a recursos humanos e organizacionais (Dias, Hoffmann & Martínez-Fernández, 2019) como é o caso no exemplo acima descrito. Isso porque são exemplos desses recursos o *know how* e a expertise operacional apontados pelos entrevistados.

Assim, é possível concluir que a parceria, enquanto uma relação interorganizacional, permite o acesso a um recurso organizacional (capacidade de gestão) que contribui para ocasionar o benefício supracitado. Deve-se ressaltar ainda que os recursos associados à capacidade de gerenciamento se destacam em todas as relações interorganizacionais que alcançam resultados bem sucedidos (Dias *et al.*, 2019).

Diante do exposto, os exemplos acima corroboram o fato de que os relacionamentos interorganizacionais são motivados pela busca de eficiência (Castro, Bulgacov, Hoffmann, 2011) e de melhores resultados econômicos (Klein & Pereira, 2019). Dessa forma, a PPP em questão demonstra que uma das motivações para a realização de PPPs é o seu potencial de obter maior eficiência na provisão de serviços (Reis & Cabral, 2017).

Ademais, a expertise do parceiro privado pode ser associada à assimetria (Oliver, 1990), pois a PPP parece ter sido motivada pela intenção do parceiro público de ter acesso a um recurso de que não dispõe, o *know how* e expertise operacional do parceiro privado.

Outro motivo citado no relatório supracitado é o compartilhamento de riscos com o setor privado o qual se refere, por exemplo, a mitigação de riscos da edificação. Assim, o parceiro privado fica responsável pela construção e manutenção predial e tem incentivo e expertise para fazê-lo de forma adequada, pois as contraprestações públicas serão pagas em função do seu desempenho. Assim, a PPP permite transferir ao privado os riscos que ele tem melhores condições de administrar, conforme explicou o representante do BNDES. Essa alocação entre os parceiros faz com que, usualmente, esse motivo também seja denominado de melhoria na alocação de riscos.

A lógica é a de que, “se o privado é mais apto a gerenciá-los, ele o fará a um custo menor do que o poder público faria, gerando benefícios para o setor público”. Nesse sentido, o entrevistado afirma que “a PPP permite este tipo de gestão de risco mais adequadamente”. Esse aspecto é convergente como o fato de que um dos motivadores de relações interorganizacionais é a redução e a diversificação de riscos (Todeva & Knoke, 2005), o que pode ser feito por meio do compartilhamento de riscos entre os parceiros (Alves, Pereira, & Klein, 2013) a qual constitui uma das diretrizes das PPPs no Brasil, conforme estabelece a Lei n. 11.079 (2004).

Deve-se ressaltar que, conforme alerta o representante do BNDES, a PPP “não é um contrato para qualquer coisa, mas sim para alguns casos específicos, ou seja, para as “coisas que são muito pesadas em serviços porque isso traz um risco de gestão que o setor público é menos habilitado”. De acordo com o entrevistado, a experiência brasileira mostra que as PPPs são mais utilizadas para prover serviços “para própria administração” como é o caso da PPP do Datacenter.

Diante do exposto, esse motivo pode ser associado à eficiência e à assimetria tendo em vista que a PPP parece ter concebida devido a intenção do parceiro público de reduzir custos decorrentes da alocação de riscos a um terceiro que pode mitigá-lo a um custo menor (eficiência) por meio do acesso a um recurso de que não dispõe, ou seja, a expertise operacional do parceiro privado para prestar tais serviços e construir ativos (assimetria).

A não imobilização imediata de vultosos recursos financeiros decorre do fato de que os investimentos na construção do Datacenter serão realizados pelo privado o qual será ressarcido ao longo da execução da parceria por meio do recebimento da contraprestação pública. Desse modo, o parceiro público não necessita desembolsar (imobilizar) uma grande quantidade de

recursos no curto prazo, podendo esse recurso ser alocados em outras finalidades. Tendo em vista que essa melhor alocação de recursos escassos tende a favorecer a produtividade, esse motivo pode ser associado ao determinante eficiência.

Outro motivo para o parceiro público realizar a PPP decorre do fato de que, conforme explica o representante da GBT, a PPP permite ao governo “se dedicar ao seu core business” de modo a “entregar aquilo que não é sua atividade principal para quem faz aquilo tão bem quanto ele ou até melhor a um custo menor do que ele faria”. A fala do entrevistado é convergente com o fato de que a colaboração entre atores públicos e privado ocorre quando a prestação do serviço pelo parceiro público ocorrer a um custo maior do que se for realizado em parceria com o privado (Rangan *et al.*, 2006).

Nesse sentido, esse motivo pode ser associado à eficiência tendo em vista que a PPP parece ter sido motivada pela intenção de melhorar a produtividade (Oliver, 1990). Deve-se ressaltar ainda que a motivação descrita pelo entrevistado parece ser convergente com o fato, apontado anteriormente, de que as relações interorganizacionais permitem a complementariedade de recursos em termos de conhecimentos e capacidades (Alves *et al.*, 2013; Dias *et al.*, 2019).

A representante do CPPI pontua ainda que outro motivo é a viabilização de projetos que são prioritários para o governo, mas que não tem atratividade para o mercado, pois a receita, a ser cobrada do usuário, não é suficiente para viabilizá-lo. Nesse sentido, o determinante é a assimetria tendo em vista que a PPP foi motivada pela intenção do parceiro público ter acesso a um recurso de que não dispõe (expertise do parceiro privado) para viabilizar um projeto do seu interesse.

Sob a ótica do parceiro privado, um dos motivos é a possibilidade de obter uma receita garantida por um longo período de tempo. Nesse sentido, a representante do CPPI pondera que a PPP permite ao parceiro privado garantir uma determinada receita ao longo de um período de, no máximo, 35 anos. Essa garantia de receita favorece a obtenção de rentabilidade que parece ser uma das razões que levam o parceiro privado a celebrar uma PPP, pois, conforme afirma o representante da GBT, “nenhum parceiro privado vai empreender em projetos que não sejam rentáveis”.

A motivação acima descrita é convergente com o fato de que uma das razões pelas quais as relações interorganizacionais são estabelecidas é a oportunidade de negócios que lhes permitam aumentar seus lucros (Todeva & Knoke, 2005; Klein & Pereira, 2019). Os argumentos acima descritos demonstram que essa motivação pode ser relacionada com a

estabilidade (Oliver, 1990), pois a PPP parece decorrer da necessidade de as organizações estabelecerem e gerenciarem relacionamentos, a fim de alcançarem estabilidade e previsibilidade nas suas relações com outras organizações. Assim, o parceiro privado obtém uma previsibilidade nas receitas durante um prazo longo e o parceiro público, uma previsibilidade em relação à prestação do serviço durante esse período.

O quadro 26 resume os motivos que levam os parceiros a celebrar e manter a PPP ora analisada.

Quadro 26. *Motivação dos parceiros para realizar a PPP do Datacenter*

Motivos	Determinantes
Simplificação da gestão	Eficiência
Expertise e agilidade do parceiro privado na prestação do serviço	Eficiência e Assimetria
Melhoria na alocação de riscos (compartilhamento de riscos com o setor privado)	Eficiência e Assimetria
Não imobilização imediata de vultosos recursos financeiros	Eficiência
Permite ao governo se dedicar ao seu core business	Eficiência
Viabilizar projetos prioritários para o governo	Assimetria
Receita garantida por um longo prazo	Estabilidade
Obtenção de rentabilidade	Estabilidade

Fonte: Elaborado pelo autor.

6.2 PPP do Sistema do Emissário Submarino de Jaguaribe

Foram identificados alguns dos motivos descritos anteriormente. São eles: a expertise e agilidade do parceiro privado, melhoria na alocação de riscos (compartilhamento de risco com o parceiro privado), a simplificação ou otimização da gestão, o acesso a recursos financeiros necessários para realizar investimentos em infraestrutura, a receita garantida para o parceiro privado por um longo prazo e a obtenção de rentabilidade.

Sobre a expertise do parceiro privado, a representante da EMBASA pontua que a implementação da PPP do Jaguaribe ocasionou a realização de grandes obras as quais foram executadas dentro do cronograma previsto e com ganhos de produtividade em função “do nível

de qualificação da concessionária”. Assim, a entrevistada afirma que a eficiência do parceiro privado foi decisiva para que tenha ocorrido “a execução da obra no prazo, a entrega do objeto contratado e a prestação do serviço proposto na modelagem ou no plano de trabalho”. Diante do exposto, o determinante parece ser a eficiência (Oliver, 1990).

A otimização da gestão, que foi chamada de simplificação na PPP do Datacenter, decorre da possibilidade de reunir em um único contrato diversos serviços, o que permite a geração de economia de escala na contratação de tais serviços. Desse modo, é possível perceber que alguns motivos, embora recebam denominações diferentes nas PPPs analisadas, tratam dos meus aspectos.

Outro exemplo disso é o acesso a recursos financeiros necessários para realizar investimentos em infraestrutura, que foi assim denominado pela PPP do Datacenter. Na PPP do Jaguaribe, esse motivo parece explicar um dos motivos citados pelos entrevistados: a falta de recursos do poder público para realizar investimentos em infraestrutura.

A referida falta de recursos foi apontada pelo representante da BRK o qual sustenta que “há um déficit na área de saneamento e que as empresas públicas, que tratam do saneamento, não têm caixa para fazer investimentos” por isso a “PPP é um modelo importante para diminuir o déficit em saneamento”.

Essa constatação parece ser convergente com o fato de que as relações interorganizacionais são formadas quando as organizações têm dificuldades de acessar recursos (Castro *et al.*, 2011) sendo, portanto, a disponibilidade de recursos uma das razões que motivam a referida relação (Alves *et al.*, 2013; Balestrin, Verschoore & Reyes Junior, 2010). Diante do exposto, o determinante é a assimetria tendo em vista que a PPP parece ter sido motivada pela intenção do parceiro de ter acesso a um recurso de que não dispõe, ou seja, aos recursos financeiros necessários para implementar o empreendimento.

Sobre a obtenção de rentabilidade, foi destacado pelos entrevistados que a PPP é uma oportunidade de retorno de investimento para parceiro privado que se especializa nesse mercado de prestação de serviços públicos. Nesse sentido, a representante da EMBASA afirma que o segmento de saneamento constitui “um nicho de mercado” que a concessionária está explorando com o intuito de obter retorno sobre o investimento.

Além dos motivos acima descritos, foram encontrados novos motivos os quais são mencionados a seguir.

O menor impacto nas contas públicas decorre do fato de que a PPP permite um pagamento diferido ao longo do tempo, bem como a redução de investimentos por parte do

Poder Público, permitindo uma melhoria na gestão e na previsibilidade do gasto público (Unidade de PPP do Estado da Bahia, 2015). Conforme explicado anteriormente, a melhoria na alocação de recursos pode ser associada ao determinante eficiência.

O estímulo à qualidade dos serviços decorre do fato de que, na PPP, a remuneração do parceiro privado está atrelada ao seu desempenho. Esse aspecto contribui para o incremento da produtividade de modo que também pode ser associado ao determinante eficiência.

O quadro 27 resume as razões que levam os parceiros a celebrar e manter a PPP ora analisada.

Quadro 27. Motivação dos parceiros para realizar a PPP do Jaguaribe

Motivos	Determinantes
Expertise e agilidade do parceiro privado na prestação do serviço	Eficiência e Assimetria
Simplificação/otimização da gestão	Eficiência
Melhoria na alocação de riscos	Eficiência e Assimetria
Acesso a recursos financeiros necessários para realizar investimentos em infraestrutura	Assimetria
Menor impacto nas contas públicas	Eficiência
Estímulo à qualidade dos serviços	Eficiência
Receita garantida por um longo prazo	Estabilidade
Obtenção de rentabilidade	Estabilidade

Fonte: Elaborado pelo autor.

6.3 PPP da Rodovia MG-050

Foram identificados alguns dos motivos descritos anteriormente como é o caso da melhoria na alocação de riscos, da receita garantida para o parceiro privado por um prazo longo, da obtenção de rentabilidade, do estímulo à qualidade dos serviços e do acesso a recursos financeiros necessários para realizar investimentos em infraestrutura.

Assim como ocorreu nas PPPs analisadas anteriormente, é possível perceber que alguns motivos, embora recebam denominações diferentes, tratam dos mesmos aspectos. Esse é o caso do acesso a recursos financeiros necessários para realizar investimentos em infraestrutura que

foi denominado, pela representante SEINFRA/MG, de falta de recursos do poder público local para realizar investimentos em infraestrutura.

Vale ressaltar que esse motivo não se aplica apenas à PPP da Rodovia MG-050, pois, conforme afirmado por especialistas consultados pelo Jornal Valor Econômico, as parcerias entre governos e empresas privadas têm sido intensificadas em um cenário em que prefeituras, governos estaduais e a União enfrentam dificuldades de caixa (Valor Econômico, 2019) as quais foram intensificadas em função das medidas adotadas para combater a pandemia do coronavírus (Senado, 2020). Diante do exposto, o determinante é a assimetria tendo em vista que a PPP parece ter sido motivada pela intenção do parceiro de ter acesso aos recursos financeiros necessários para implementar o empreendimento.

Sob a perspectiva do parceiro privado, a principal motivação é a obtenção de rentabilidade, ou seja, a oportunidade de atuar em um negócio que proporcione lucro. Nesse sentido, a concessionária Ab Nascentes das Gerais afirma que a empresa objetiva “ser referência empresarial proporcionando o devido retorno do capital investido, garantindo a perpetuidade e a rentabilidade do negócio” (Ab Nascentes das Gerais, 2020). Tendo em vista que a PPP proporciona uma receita garantida para o parceiro privado por um longo prazo e que essa garantia de receita favorece a obtenção de rentabilidade, a motivação acima descrita pode ser relacionada com o determinante estabilidade.

Além disso, a referida empresa também afirma que visa “oferecer aos seus usuários excelência na prestação de serviço e na infraestrutura viária com foco na preservação da vida” (Ab Nascentes das Gerais, 2020) de modo que outro motivo parece ser a melhoria na qualidade do serviço. Nesse sentido, o diretor-executivo da empresa afirma que a PPP “transformou” a rodovia MG-050 por isso essa rodovia foi eleita, pela pesquisa CNT, a melhor rodovia estadual de grande extensão (Abnascentes das gerais, 2016). Diante do exposto, o determinante parece ser a eficiência.

Além dos motivos descritos acima, foram encontrados novos motivos, a saber: a menor necessidade de pessoal e capital público para implementar o projeto, a maior velocidade (menor tempo) de implantação da parceria e o menor custo (Unidade de PPP de Minas Gerais, 2014c).

A menor necessidade de pessoal e de recursos públicos decorre do fato de que o parceiro privado utiliza seus recursos para implementar o projeto. Desse modo, o determinante parece ser a assimetria tendo em vista que a PPP foi motivada pela intenção do parceiro público de ter acesso a um recurso do parceiro privado para implementar o projeto.

Os demais motivos (menor custo e a maior velocidade de implantação da parceria) estão relacionados com redução de custos e incremento de produtividade de modo que o determinante parece ser a eficiência.

O quadro 28 resume os motivos que levam os parceiros a celebrar e manter a PPP ora analisada.

Quadro 28. *Motivação dos parceiros para realizar a PPP da Rodovia MG-050*

Motivos	Determinantes
Melhoria na alocação de riscos	Eficiência e Assimetria
Menor necessidade de pessoal e de capital público	Assimetria
Melhoria na qualidade do serviço	Eficiência
Maior velocidade (menor tempo) de implantação do projeto	Eficiência
Menor custo	Eficiência
Acesso a recursos financeiros necessários para realizar investimentos em infraestrutura	Assimetria
Receita garantida por um longo prazo	Estabilidade
Obtenção de rentabilidade	Estabilidade

Fonte: Elaborado pelo autor.

6.4 PPP da Casa Paulista

Foram identificados alguns dos motivos descritos anteriormente, a saber: a expertise e agilidade do parceiro privado na prestação do serviço, a melhoria na alocação de riscos, o estímulo à qualidade dos serviços, a receita garantida para o parceiro privado por um longo prazo, a obtenção de rentabilidade e o acesso a recursos financeiros necessários para realizar investimentos em infraestrutura.

A expertise e agilidade do parceiro privado na prestação do serviço está relacionada com o fato de que o parceiro público busca obter eficiência ao realizar a parceria. De acordo com a representante da SEHAB-SP, essa eficiência é obtida, pois o parceiro privado consegue prestar o serviço com maior agilidade, bem como possui a capacidade técnica para implementar as ações necessárias à execução da parceria. Diante do exposto, os determinantes parecem ser a eficiência e a assimetria tendo em vista que a PPP foi motivada pela intenção do parceiro

público de melhorar a produtividade (eficiência) por meio do acesso a um recurso de que não dispõe, a expertise operacional do parceiro privado (assimetria).

O acesso a recursos financeiros necessários para realizar investimentos em infraestrutura foi identificado em função da falta de recursos do poder público para realizar investimentos em infraestrutura. Isso porque, conforme afirma o conselheiro do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo Roque Citadini, a PPP “se justifica para empreendimentos que requeiram volume de recursos acima da capacidade orçamentária do Estado” (Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, 2015). Nesse sentido, o determinante é a assimetria tendo em vista que a PPP parece ter sido motivada pela intenção do parceiro público de ter acesso a recursos financeiros.

A possibilidade de obter rentabilidade com a parceria é importante para o parceiro privado porque, conforme afirma o representante da Canopus, a decisão de investimento do parceiro privado considera “o retorno sobre capital investido”. Conforme visto anteriormente, essa motivação pode ser relacionada com o determinante estabilidade posto que o parceiro privado obtém uma previsibilidade nas receitas durante um prazo longo e o parceiro público, uma previsibilidade em relação à prestação do serviço durante esse período.

Além dos motivos descritos acima, foram encontrados novos motivos, a saber: a captura de sinergias entre construção e operação, a captação de inovações do setor privado e o aumento da capacidade de o Estado implementar projetos (Governo de São Paulo, 2020a).

A referida captura de sinergia diz respeito ao fato de que o parceiro privado é responsável pela construção e operação e tende a fazê-lo de forma adequada em função da presença dos indicadores de desempenho que impactam a sua remuneração. Conforme afirma o Governo do Estado de São Paulo (2020), a referida sinergia gera eficiência em função da redução de prazos e custos. Desse modo, o determinante é a eficiência.

A captação de inovações do setor privado ocorre haja vista que o parceiro público define o serviço desejado e permite ao parceiro privado escolher a melhor técnica para fornecer o serviço objeto da PPP, ou seja, o parceiro privado possui liberdade para escolher as soluções técnicas a serem adotadas para a execução do contrato (Governo de São Paulo, 2020a). Nesse sentido, o determinante é a assimetria tendo em vista que a PPP parece ter sido motivada pela intenção do parceiro público de obter acesso a um recurso de que não dispõe, a expertise operacional do parceiro privado.

O aumento da capacidade de o Estado implementar projetos decorre da possibilidade de o Estado alavancar projetos em função da utilização de recursos privados, ou seja, ao invés

de aplicar os recursos públicos disponíveis em poucos projetos custeados integralmente pelo setor público, o Estado pode realizar uma maior quantidade de projetos apoiando-se em recursos do setor privado (Governo do Estado de São Paulo, 2020). Nesse sentido, o determinante também é a assimetria tendo em vista que a intenção do parceiro público é obter acesso a um recurso de que não dispõe.

O quadro 29 resume os motivos que levam os parceiros a celebrar e manter a PPP ora analisada.

Quadro 29. *Motivação dos parceiros para realizar a PPP da Casa Paulista*

Motivos	Determinantes
Expertise e agilidade do parceiro privado na prestação do serviço	Eficiência e Assimetria
Melhoria na alocação de riscos	Eficiência e Assimetria
Estímulo à qualidade dos serviços	Eficiência
Acesso a recursos financeiros necessários para realizar investimentos em infraestrutura	Assimetria
Captura de sinergias entre construção e operação	Eficiência
Captação de inovações trazidas pelo setor privado	Assimetria
Aumento da capacidade de o Estado implementar projetos	Assimetria
Receita garantida por um longo prazo	Estabilidade
Obtenção de rentabilidade	Estabilidade

Fonte: Elaborado pelo autor.

6.5 PPP do Hospital Metropolitano

Foram identificados alguns dos motivos descritos anteriormente. São eles: a melhoria na alocação de riscos, a PPP permite ao governo se dedicar a sua atividade finalística, a melhoria na qualidade do serviço, o menor tempo de implantação do projeto, a expertise e agilidade do parceiro privado na prestação do serviço, o acesso a recursos financeiros necessários para realizar investimentos em infraestrutura, a receita garantida para o parceiro privado por um longo prazo e a obtenção de rentabilidade.

A expertise e agilidade do parceiro privado na prestação do serviço pode ser associada à eficiência na prestação do serviço, pois, conforme apontado pelo representante da Novo Metropolitano, o parceiro privado possui “*know how* e expertise operacional” e utiliza esse conhecimento para prestar um serviço de qualidade e tem incentivo para fazê-lo de forma eficiente, ou seja, com um custo operacional menor de modo a obter lucro. Deve-se ressaltar ainda que, conforme ressaltado pela representante da diretoria do hospital, a parceria permite que o parceiro privado possa contribuir para preencher “um *gap* na capacidade organizacional ou de gestão do setor público”.

Diante do exposto, os determinantes são a eficiência e a assimetria tendo em vista que a PPP parece ter sido motivada pela intenção do parceiro público de melhorar a produtividade (eficiência) por meio do acesso a um recurso de que não dispõe, a expertise operacional do parceiro privado (assimetria).

A partir da análise da entrevista do representante do parceiro privado, pode-se constatar ainda que o motivo para celebração da parceria, sob o ponto de vista privado, é a obtenção de rentabilidade. Nesse sentido, o entrevistado afirma que a concessionária “é uma empresa que não é uma empresa filantrópica” e que, portanto, visa obter lucros com as suas atividades. Dessa forma, conclui o entrevistado, a empresa “busca também ao longo da concessão utilizar toda sua operação, reduzindo custos para conseguir o melhor resultado financeiro”.

Deve-se ressaltar que a forma por meio da qual o parceiro privado consegue o referido retorno financeiro está associado, por exemplo, aos benefícios negociais que um contrato de longo prazo confere ao referido parceiro o qual, conforme explica o representante da Novo Metropolitano, pode negociar com seus fornecedores “preços melhores e melhores condições de pagar”, pois contratos por um período longo conferem “uma margem de negociação melhor” para a empresa contratante o que implica em “maiores e melhores descontos”. Assim, o exemplo acima descrito contribui para preencher a lacuna sobre como as PPPs geram valor para *stakeholders* por meio do relacionamento de longo prazo com fornecedores (Rudzevicius *et al.*, 2018).

Sobre a melhoria na alocação de riscos, vale recordar que, conforme apontado pelo representante do BNDES, a experiência brasileira mostra que as PPPs são mais utilizadas para prover serviços em que o setor público está menos habilitado a fazer, bem como na provisão de serviços em relação aos quais o privado possui expertise. Nesse sentido, o representante da SESABH explica que o parceiro privado é responsável pela prestação dos diversos serviços (limpeza, segurança, manutenção predial e outros serviços exceto os serviços médicos)

denominados não essenciais. Isso porque, segundo o entrevistado, “é uma tendência no Brasil de colocar PPPs para serviços não essenciais que é mais fácil porque já são terceirizados”.

Diante do exposto, os determinantes são a eficiência e a assimetria tendo em vista que a PPP parece ter sido motivada pela intenção do parceiro público de reduzir custos decorrentes da alocação de riscos a um terceiro que pode mitigá-lo a um custo menor (eficiência) por meio do acesso a um recurso de que não dispõe, ou seja, a expertise operacional do parceiro privado para prestar esses serviços (assimetria).

A falta de recursos do poder público para realizar investimentos em infraestrutura está associada ao fato, ressaltado pelo representante da SESABH, de que o orçamento destinado para infraestrutura não consegue atender as demandas por novos empreendimentos. O referido motivo também foi apontado pela representante da diretoria do hospital a qual argumentou que a parceria é oportuna em um cenário de crise fiscal do setor público, como ocorre atualmente, pois a PPP “é um investimento de longo prazo e que exige menos capacidade financeira de curto prazo para parceiro público”. Nesse sentido, o determinante é a assimetria tendo em vista que a PPP parece ter sido motivada pela intenção do parceiro público de ter acesso a recursos financeiros.

O quadro 30 resume os motivos que levam os parceiros a celebrar e manter a PPP ora analisada.

Quadro 30. Motivação dos parceiros para realizar a PPP do Hospital Metropolitano

Motivos	Determinantes
Expertise e agilidade do parceiro privado na prestação do serviço	Eficiência e Assimetria
Melhoria na alocação de riscos	Eficiência e Assimetria
Permite ao governo se dedicar a sua atividade finalística	Eficiência
Melhoria na qualidade do serviço	Eficiência
Menor tempo de implantação do projeto	Eficiência
Acesso a recursos financeiros necessários para realizar investimentos em infraestrutura	Assimetria
Receita garantida por um longo prazo	Estabilidade

 Obtenção de rentabilidade

Estabilidade

 Fonte: Elaborado pelo autor.

6.6 Determinantes da Cooperação Típicos e Contribuições Teóricas

A análise dos resultados permite identificar convergências entre os casos analisados de modo a identificar o que parecem ser os motivos típicos para a celebração de PPPs no Brasil assim considerados os mais recorrentes nas PPPs analisadas os quais são descritos no quadro 31.

Quadro 31. *Determinantes da cooperação típicos de PPPs*

Motivos	PPPs	Determinantes
Estímulo à qualidade dos serviços/ melhoria na qualidade do serviço	Jaguaribe	Eficiência
	MG-050	
	Casa Paulista	
	Hospital Metropolitano	
<i>Expertise</i> e agilidade do parceiro privado na prestação do serviço	Datacenter	Eficiência e Assimetria
	Jaguaribe	
	Casa Paulista	
	Hospital Metropolitano	
Melhoria na alocação de riscos	Datacenter	Eficiência e Assimetria
	Jaguaribe	
	MG-050	
	Casa Paulista	
Acesso a recursos financeiros necessários para realizar investimentos em infraestrutura	Hospital Metropolitano	Assimetria
	Jaguaribe	
	MG-050	
	Casa Paulista	
	Hospital Metropolitano	

Motivos	PPPs	Determinantes
	Datacenter	
	Jaguaribe	
Receita garantida por um longo prazo	MG-050	Estabilidade
	Casa Paulista	
	Hospital Metropolitan	
	Datacenter	
	Jaguaribe	
Obtenção de rentabilidade	MG-050	Estabilidade
	Casa Paulista	
	Hospital Metropolitan	

Fonte: Elaborado pelo autor.

Conforme demonstra o quadro 31, os determinantes identificados estão associados à eficiência, estabilidade e assimetria, o que evidencia que as PPPs analisadas foram motivadas pela necessidade dos parceiros de obter acesso a recursos de que não dispõe (assimetria), pela intenção de unir capacidades e recursos que permitam o aumento da produtividade, melhoria na qualidade ou redução de custos (eficiência) e pela intenção de estabelecer e gerenciar relacionamentos, a fim de alcançar previsibilidade nas suas relações com outras organizações (estabilidade).

Deve-se ressaltar ainda que a ocorrência de três determinantes como motivadores da parceria parece corroborar o fato de que, em geral, a decisão de estabelecer a relação com outra organização está baseada em não apenas um determinante, mas sim em alguns determinantes por isso tais motivos não devem ser analisados de forma isolada (Oliver, 1990).

Por fim, os resultados acima demonstrados permitem evidenciar uma contribuição da pesquisa para a literatura sobre os determinantes das Relações Interorganizacionais. Essa contribuição reside na aplicação desse referencial teórico, que foi concebido para analisar organizações privadas haja vista que os tipos de relações interorganizacionais citados por Oliver (1990) não incluem parcerias entre organizações públicas e privadas, em um novo contexto, o de organizações híbridas (público e privada) como é o caso da PPP.

7 GERAÇÃO DE VALOR EM PPPS

Conforme explicado no referencial teórico, a compreensão sobre a criação do valor integra a agenda de pesquisa da Teoria de *Stakeholders* e, sobretudo, das PPPs, tendo em vista que ainda não foram respondidas questões como: o que significa valor para os diversos *stakeholders*? (Harrison, Freeman, & Abreu, 2015). Para tanto, é necessário identificar os benefícios, bem como os custos associados a tais parcerias, sob a perspectiva dos parceiros e da sociedade (valor social ou público), ou seja, o valor percebido por tais atores, o que é feito a seguir. Adicionalmente, serão descritos alguns dos riscos apontados pelos entrevistados ou contidos nos contratos das PPPs estudadas. A análise desses riscos é oportuna, pois, conforme apontado pelos entrevistados, os riscos podem reduzir os benefícios ou incrementar os custos das PPPs.

Por fim, o capítulo é finalizado com a demonstração do que parecem ser os elementos de valor típicos de PPPs bem como são mencionadas algumas contribuições da presente pesquisa para a literatura sobre geração de valor em parcerias entre organizações públicas e privadas.

7.1 PPP do Datacenter

7.1.1 Benefícios e custos

Foi identificado que um dos benefícios é a prestação de serviço de qualidade. Nesse sentido, o representante da GBT afirma que “o principal beneficiário da PPP é o cidadão porque está tendo mais eficiência no serviço público a um custo menor e com menos burocracia”.

Outro benefício observado foi o aprendizado obtido com a execução da PPP o qual pode beneficiar a execução de novas PPPs. Nesse sentido, os representantes do BB e da CEF explicam que a experiência com a referida PPP gera benefício como a maior celeridade na estruturação, pois os responsáveis por uma nova PPP não terão que “pesquisar tudo” tendo em vista que as informações da PPP em execução serão repassadas para a equipe que irá elaborar a nova PPP.

Ademais, conforme explica o representante da GBT, a experiência prévia é benéfica porque permite identificar erros cometidos e a melhor forma de solucioná-los, o que poderá servir de aprendizado para as próximas PPPs. Um exemplo disso, segundo o entrevistado, seria

um “detalhamento melhor do mapa de riscos para evitar discussões futuras e eventuais reequilíbrios econômico-financeiro” do contrato.

Os exemplos acima relativos às lições aprendidas na execução da PPP são convergentes com o fato de que a experiência prévia com parcerias entre governo e setor privado é um mecanismo crucial para a acumulação de capacidades no setor público, pois permite a aquisição de um conjunto de habilidades relacionadas com a elaboração, execução e gerenciamento da parceria. Assim, a experiência prévia do parceiro privado permite a ele ter um bom conhecimento sobre os custos, a velocidade e os processos relativos à PPP, o que possibilita que ele implemente a infraestrutura da PPP com rapidez e de forma mais eficiente (Caldwell *et al.*, 2017).

Portanto, a aprendizagem adquirida com experiências anteriores parece favorecer o desempenho de novas parcerias. Assim, por exemplo, as lições mencionadas permitirão um processo de contratação mais eficientes, a elaboração de melhores contratos e de um sistema de gestão do contrato mais eficiente (Cabral, 2017). Além disso, o referido aprendizado pode contribuir para a redução dos custos de transação, pois permite as organizações desenvolver rotinas e processos que se mostram mais adequados à realização de uma PPP (Caldwell *et al.*, 2017).

O exemplo relatado pelo representante do parceiro privado demonstra ainda como a experiência prévia em PPPs contribui para evitar a perda de valor decorrente de gastos com processos judiciais ou de arbitragem em que se discutem o referido reequilíbrio econômico-financeiro do contrato. Nesse contexto, a referida experiência prévia pode aumentar a credibilidade dos compromissos mútuos e reduzir o nível de risco percebido pelos parceiros (Quelin *et al.*, 2019).

Outro benefício citado pelos entrevistados foi a entrega de um ativo com a consequente prestação de serviço à população de uma forma mais célere, sendo inclusive, por vezes, conforme explica o representante do TCU 2, “uma estrutura mais avançada em relação ao que tinha antes”. Essa maior celeridade decorre da possibilidade de o privado utilizar procedimentos de contratação mais ágeis que os tradicionalmente usados pela administração pública. Nesse sentido, o representante do BB afirma que a parceria permite à resolução de problemas de forma mais ágil porque

Muitas vezes para resolver a gente bate em legislações que você demora muito mais para conseguir aquilo ali ... aí eu preciso fazer licitação e isso vai demorar ... essa

parceria é fundamental para aquilo que o Governo Federal tem maiores limitações ... o privado consegue agilizar (Entrevistado 4, 2019).

Outro benefício identificado foi a expansão da infraestrutura de tecnologia da informação do BB e CEF a qual é necessária ao atendimento dos seus clientes. Além disso, foi observado um incremento na segurança operacional, pois, de acordo com o BB, o Datacenter permite reduzir riscos operacionais bem como observar normativos internacionais que tratam de segurança em tecnologia da informação em bancos. Um exemplo disso é o fato de que o Datacenter foi construído para receber a certificação TIER 4, o que representa um padrão alto de segurança com sistemas rígidos de acesso, mecanismos para evitar incêndios e enchentes e infraestrutura para resistir a explosões e fortes impactos (Candido, 2013).

Outro benefício observado foi a obtenção de eficiência energética, pois o Datacenter foi projetado para otimizar uso de energia por isso possui controle automatizado de temperatura e umidade, ou seja, o sistema de monitoramento da edificação possibilita, por exemplo, a realização automática de desligamento de equipamentos ociosos e a redução da demanda de equipamentos de ar-condicionado em função da demanda térmica do ambiente (GBT, 2020).

Esse aspecto contribui ainda para o alcance de outro benefício que é sustentabilidade das instalações, pois o referido empreendimento foi projetado no conceito de construção limpa, ou seja, há maximização do uso de energia, racionalização na demanda por refrigeração, permeabilização do solo bem como são utilizados geradores antipoluentes os quais limitam a emissão de fuligem.

Outros benefícios identificados foram a geração de emprego e o incremento na arrecadação tributária dos governos local e federal. Em relação à geração de emprego, estima-se que cerca de 500 empregos foram criados durante a execução das obras (Ministério do Planejamento, 2015). O incremento da arrecadação tributária decorre do fato de que a concessionária paga tributos ao governo do Distrito Federal e ao Governo Federal, como, por exemplo, o imposto sobre serviços e o imposto de renda.

Em relação aos custos, existem custos que podem ser associados às etapas anteriores a contratação e outros que ocorrem após a contratação. Assim, na primeira fase, ocorrem os custos decorrentes da elaboração do projeto e da realização da licitação. A partir da contratação, ocorre o custo de implantação os quais estão associados à construção do empreendimento e incluem a realização de obras civis e a aquisição de terreno e dos bens necessários a operação como máquinas e equipamentos. Deve-se salientar que, de acordo com o relatório de execução

da parceria referente ao exercício de 2015, o investimento realizado pelo parceiro privado para executar a parceria foi estimado em cerca de R\$ 276 milhões.

Após a implantação, ocorre os custos de operação os quais incluem as despesas com a manutenção e operação do empreendimento como as despesas com energia elétrica, que é uma das mais relevantes no caso do Datacenter, e outros insumos necessários ao funcionamento da PPP os quais são adquiridos junto a fornecedores de bens e serviços.

Existem ainda custos associados aos governos local e federal os quais podem ocorrer ao longo da execução da parceria. Assim, por exemplo, o governo do Distrito Federal realizou gastos com a sinalização e a construção das vias de acesso ao complexo. Além disso, incorreu em custos administrativos para, por exemplo, analisar solicitações dos parceiros como a concessão do alvará de construção e do Habite-se. O Governo Federal também incorreu em custos administrativos, pois alguns dos seus órgãos analisaram solicitações dos parceiros como, por exemplo, as que demandam manifestações do CGPPP e o do órgão responsável pelo licenciamento ambiental.

Ainda na fase de operação, tem-se o que parece ser o principal custo da PPP, sob a ótica do parceiro público, que é a contraprestação pública a qual constitui um ressarcimento em função de custos incorridos pelo privado com a execução da PPP. Nesse contexto, deve-se ressaltar que, de acordo com o contrato da PPP do Datacenter, serão pagos, a título de contraprestação pública, cerca de R\$ 978 milhões durante a vigência do contrato.

O quadro 32 resume os benefícios gerados e os custos incorridos pelos referidos parceiros e outros *stakeholders* em função da PPP.

Quadro 32. *Geração de valor na PPP do Datacenter*

Benefícios	Custos
Entrega de um ativo com a consequente prestação de serviço à população de uma forma mais célere	Elaboração do projeto
Prestação de serviço de qualidade	Realização da licitação/contratação
Aprendizado obtido com a execução da PPP	Implantação (obras civis e aquisição de bens necessários a operação)
Expansão da infraestrutura de TI	Contraprestação pública
Eficiência energética	Outros custos operacionais (despesas com energia e outros insumos)

Benefícios	Custos
Melhoria na segurança operacional	Custos administrativos dos governos local (Distrito Federal) e federal
Sustentabilidade ambiental das instalações	
Incremento na arrecadação tributária do governo local e federal	
Geração de emprego	

Fonte: Elaborado pelo autor.

7.1.2 Riscos

Um dos riscos identificados foi a má alocação de riscos entre os parceiros. Deve-se ressaltar que, conforme alerta a representante do CPPI, “a depender da repartição de riscos, você pode incorrer em custos significativos”. A entrevistada exemplifica a repercussão econômica desse risco ao citar que:

Algumas PPPs estaduais estão onerando tanto o orçamento do Estado que alguns Estados estão pensando, inclusive, em fazer encampação, ou seja, preferem pagar as indenizações de lucro cessante porque já fizeram a conta de manter esse contrato e em um contexto de uma situação fiscal complicada, é melhor encampar o contrato e que a PPP seja rescindida (Entrevistado 2, 2019).

A fala da entrevistada demonstra ainda a forma pela qual o parceiro público pode alterar as “regras do jogo” e renegociar os termos contratuais, o que pode afetar a criação de valor para o parceiro privado em função de uma conduta do ator público (Quelin *et al.*, 2019).

Por fim, deve-se ressaltar que, embora não se refiram especificamente ao caso da PPP do Datacenter, a análise das entrevistas de representantes do Governo Federal possibilitou identificar riscos que ocorrem em PPPs implementadas no Brasil. São eles: a realização da estruturação de forma rápida em detrimento da qualidade do projeto e a falta de capacidade do parceiro público de estruturar uma PPP.

O primeiro risco pode ser associado aos fatores críticos tempo adequado para elaborar o projeto e aos estudos técnicos de qualidade. Sobre esse último, deve-se ressaltar que a concretização do risco afeta a qualidade dos estudos técnicos, pois, por exemplo, um erro no estudo de demanda pode comprometer o equilíbrio econômico da concessão. Isso ocorreu, conforme relata o representante do TCU 2, na segunda rodada de concessões de aeroportos na

qual “os aeroportos de Guarulhos, Viracopos e Brasília foram licitados com uma estimativa de demanda elevada”.

Dessa forma, em função da demanda ter sido superestimada, foram realizados investimentos elevados que, em conjunto com uma queda na receita do concessionário em função da demanda ser inferior ao projeto, “fez com que os concessionários tivessem dificuldade de honrar os compromissos”. Deve-se ressaltar que o cenário descrito não prejudicou apenas o parceiro privado como também o parceiro público que não obteve o retorno esperado com as outorgas (valor pago pelo privado para explorar o ativo objeto da concessão). Isso porque houve atraso no pagamento das outorgas, pois houve necessidade de reprogramar o referido pagamento, conforme explicou o entrevistado.

Outro exemplo diz respeito ao estudo ambiental, o qual contém os passivos ambientais e as respectivas medidas mitigadoras que o concessionário terá que implementar. Assim, conforme explica o representante do TCU 2, tais passivos e medidas devem ser “bem delimitados no estudo ambiental”, de modo a evitar que o parceiro privado seja surpreendido durante a execução da parceria. Diante exposto, conforme alerta o representante do BID, é necessário “ser consciente que um projeto de PPP requer um custo inicial de planejamento e ele precisa também de tempo”.

O segundo risco, que pode ser associado ao fator crítico capacidade do setor público para atuar com PPPs, decorre do fato de que os entes públicos, por vezes, não possuem equipes técnicas especializadas e, por isso, se utilizam de estudos obtidos por meio de Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI). Ocorre que a ausência de equipes qualificadas impede que esses estudos sejam analisados adequadamente, conforme foi apontado pelo representante do BNDES. No mesmo sentido, de acordo com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (2019), é necessário fortalecer a governança da infraestrutura no Brasil o que “passa pela capacidade institucional para identificar, estruturar, implementar e monitorar projetos no âmbito de PPPs”.

O problema pode ser agravado ainda porque, conforme alerta o representante do BNDES, em função do ciclo político ser curto (eleições a cada 4 anos), o gestor público tem incentivo para agilizar a implementação da PPP de modo a obter os bônus eleitorais decorrentes do início da prestação do serviço. Nesse sentido, a fala do entrevistado sobre o processo de estruturação de PPPs em Municípios é elucidativa:

O Município não tem capacidade de estruturar o projeto então ele abre uma PMI e aí a empresa privada entrega o projeto inteiro pronto ... o prefeito vai lá e toca o projeto

... nos primeiros anos, que são politicamente fundamentais para prefeito, tem lá um investimento ... tem um sucesso na prestação do serviço ... depois começa a ficar caro mas aí já não é mais a gestão daquele prefeito ... e aí começa a dar errado (Entrevistado 3, 2019).

Além dos riscos citados pelos entrevistados, foram identificados ainda os riscos previstos no contrato os quais são sumarizados no quadro 33.

Quadro 33. *Matriz de riscos da PPP do Datacenter*

Fase	Definição	Alocação	Mitigação
Construção	Erros ou omissões nos projetos de arquitetura e engenharia	Privado	Exigência de comprovação de experiência do construtor em obra semelhante e contratação de seguro
Construção	Atrasos ou exigências dos organismos responsáveis pela aprovação e registro dos projetos de arquitetura e engenharia	Privado	-
Construção	Atrasos ou exigências dos organismos responsáveis pela emissão das licenças necessárias ao início da construção	Privado	-
Construção	Atrasos das concessionárias de serviços e órgãos do GDF em implantar toda a infraestrutura de instalações e urbanização do local	Privado	-
Construção	Erros ou omissões na execução das obras de construção	Privado	Exigência de comprovação de experiência do construtor em obra semelhante e contratação de seguro
Construção e Operação	Fenômenos climáticos ou meteorológicos dentro da média histórica da região,	Privado	-

Fase	Definição	Alocação	Mitigação
	que venham a prejudicar a construção e a operação		
Construção e Operação	Destruição, roubo, furto ou perda de bens a serem empregados na edificação	Privado	Contratação de seguro
Construção e Operação	Greve de operários, fornecedores de materiais/serviços, transportes coletivos que venha a afetar a execução da PPP	Privado	Contratação de seguro
Construção e Operação	Aumento dos custos de capital e operacionais da concessionária	Privado	Contratação de seguro
Construção e Operação	Responsabilidade por danos que possam ocorrer durante a execução da PPP	Privado	Contratação de seguro
Construção e Operação	Caso fortuito e força maior que possam ser objeto de cobertura de seguros oferecidos no Brasil	Privado	Contratação de seguro
Construção e Operação	Riscos que possam ser objeto de cobertura de seguros oferecidos no Brasil e que deixem de sê-lo como resultado de ação ou omissão da concessionária	Privado	-
Construção e Operação	Negligência ou imprudência de pessoas que trabalhem no Datacenter, sejam elas empregados da própria concessionária ou de empresas por ela subcontratadas	Privado	Contratação de seguro

Fase	Definição	Alocação	Mitigação
Operação	Erros ou omissões nos levantamentos que subsidiaram a elaboração da proposta comercial da concessionária	Privado	Exigência de comprovação de experiência e contratação de seguro
Operação	Prejuízo com a prestação de serviços de TI a terceiro	Privado	Contratação de seguro

Fonte: Elaborado pelo autor.

7.2 PPP do Sistema do Emissário Submarino de Jaguaribe

7.2.1 Benefícios e custos

Foi identificado que um dos benefícios é a redução no gasto público a qual tem como consequência, conforme sustenta o representante do TCE-BA, “um alívio fiscal que permite que o orçamento que sobra seja aplicado em outras áreas”.

Outro benefício observado foi a prestação de serviço de qualidade. A importância desse benefício é ressaltada pelo representante da BRK o qual afirma que uma PPP é bem sucedida quando presta “um bom serviço para população”, pois “o objetivo maior da PPP deve ser atender bem a população”. Vale recordar que a PPP possui indicadores de qualidade que visam aferir a qualidade do serviço prEstado. Nesse sentido, o representante da BRK ressalta que os indicadores mensais demonstram uma excelente prestação de serviço haja vista que o parceiro privado tem atingido a nota máxima no que tange aos referidos indicadores.

A referida prestação do serviço é precedida da construção do ativo necessário. Sobre essa etapa, deve-se ressaltar que foi identificado um benefício a ela associado que é a entrega de um ativo com a consequente prestação de serviço à população de uma forma mais célere. Nesse sentido, a representante da EMBASA afirma que um dos benefícios para o parceiro público foi “a celeridade da construção de um empreendimento do porte que é um emissário submarino”.

Outro benefício citado pelos entrevistados foi o aumento de receitas para o governo por meio da arrecadação tributária. Um exemplo disso é o fato de que a BRK Ambiental pagou, em 2018, cerca de R\$ 4 milhões a título de imposto de renda e contribuição social (BRK Ambiental, 2018).

Outros benefícios encontrados dizem respeito ao meio ambiente. Isso porque a parceria permitiu a melhoria do tratamento da água e esgoto lançado no meio ambiente, pois, conforme explica o representante da EMBASA, o esgoto é tratado previamente de modo que, quando ocorre o seu lançamento no oceano, “ele já está em condições de voltar para o meio ambiente”. Deve-se ressaltar que se estima que a PPP beneficie cerca de 1,9 milhão de pessoas (Barbosa *et al.*, 2009). Portanto, outro benefício observado foi a ampliação da base de usuários do sistema de tratamento de água e esgoto e no volume de esgoto e água tratados.

A referida PPP permitiu o saneamento de uma área de aproximadamente 20.000 hectares, permitindo o atendimento com esgotamento sanitário de todas as bacias com adensamento significativo em Salvador e na região metropolitana (Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia, 2005a). Isso decorre do fato de que, antes da implantação da PPP, Salvador dispunha de apenas com um emissário submarino que atuava no limite de sua capacidade, sem condição de absorver as novas bacias que surgiram na cidade (BRK Ambiental, 2020). Deve-se ressaltar ainda que, ao despejar o efluente tratado distante da orla, há uma melhoria na balneabilidade das praias de Salvador e Lauro de Freitas e da qualidade das águas dos mananciais do entorno, que deixam de receber os despejos de esgoto (BRK Ambiental, 2020).

Diante do exposto, o Governo da Bahia afirma que, entre os benefícios da PPP, estão a melhoria da qualidade de vida dos usuários e redução de gastos no setor de saúde pública (Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia, 2005a). Outro benefício identificado foi a geração de emprego decorrente da execução da PPP. Nesse sentido, a BRK informa que emprega quase 6 mil funcionários nas suas operações no Brasil sendo cerca de 1,2 mil no Nordeste (BRK Ambiental, 2018).

Em relação aos custos, conforme explicado anteriormente, uma PPP apresenta custos relativos à elaboração do projeto, à realização da licitação e contratação do parceiro, à implantação e à operação. O representante da BRK ilustra esses últimos custos ao afirmar que a referida empresa “teve um custo de fazer uma obra que é de grande magnitude” bem como a empresa incorre ainda em “custos que são inerentes a operação”. Os custos incorridos pelo privado com a implantação e a operação são ressarcidos pela contraprestação pública a qual totaliza cerca de R\$ 619 milhões durante a vigência da parceria.

Além disso, existem ainda custos administrativos associados aos governos estadual e federal. Assim, por exemplo, o governo estadual incorreu em tais custos, pois alguns dos seus órgãos analisaram solicitações dos parceiros como, por exemplo, as que demandaram manifestação do órgão responsável pelo licenciamento ambiental. O mesmo ocorreu com as

manifestações de órgãos do Governo Federal como, por exemplo, a Capitania dos Portos e a Secretaria de Patrimônio da União.

O quadro 34 resume os benefícios gerados e os custos incorridos pelos referidos parceiros e outros *stakeholders* em função da PPP.

Quadro 34. Geração de valor na PPP do Jaguaribe

Benefícios	Custos
Redução no gasto público	Elaboração do projeto
Prestação de serviço de qualidade	Realização da licitação/contratação
Entrega de um ativo com a consequente prestação de serviço à população de uma forma mais célere	Implantação (obras civis e aquisição de bens necessários a operação como máquinas e equipamentos)
Melhoria do tratamento da água e esgoto lançado no meio ambiente	Custos operacionais
Ampliação da base de usuários do sistema de tratamento de água e esgoto e no volume de esgoto e água tratado	Contraprestação pública
Melhoria na balneabilidade das praias e da qualidade das águas dos mananciais do entorno	Custos administrativos dos governos local e federal
Melhoria da qualidade de vida dos usuários e redução de gastos no setor de saúde pública	
Geração de emprego	
Incremento na arrecadação tributária dos governos local e federal	

Fonte: Elaborado pelo autor.

7.2.2 Riscos

Um dos riscos identificados foi a má alocação de riscos a qual pode acarretar prejuízos econômicos para os parceiros. Isso ocorre porque, conforme alerta o representante do TCE-BA, se o estudo de demanda for muito otimista, a execução da PPP ocasionará uma demanda abaixo do previsto, o que fará com que “parceiro privado acione a cláusula de equilíbrio e aí acaba gerando um esforço fiscal adicional para o Estado”.

Nesse contexto, a contraprestação pode apresentar uma elevação em função da reequilíbrio econômico-financeiro do contrato. Isso porque, conforme relata o representante da Unidade de PPP estadual, se a demanda for menor que a prevista nos estudos que embasaram o contrato, o parceiro público é instado a realizar pagamentos adicionais ao previsto inicialmente.

Outro risco apontado pelos entrevistados foi a fiscalização inadequada dos contratos de PPPs. Nesse sentido, o representante do TCE-BA adverte que a fiscalização dos contratos “é insuficiente especialmente com relação as obras envolvidas”. Isso pode ocasionar um prejuízo para sociedade em função do fato de que as obras executadas pelo parceiro privado podem não atender integralmente ao que estava previsto no contrato. Dessa forma, pode ocorrer uma perda para a sociedade, pois, ao final do contrato, ela poderá receber “um bem público incompleto”. Um exemplo disso, na opinião do entrevistado, ocorreu no caso PPP da Fonte Nova em que “uma série de aspectos que estavam previstos no projeto inicial, como o museu do futebol, não foram executados”.

Deve-se ressaltar que há iniciativas inovadoras que tendem a aprimorar o monitoramento e a fiscalização dos contratos de PPP como é o caso do sistema que está desenvolvido pela Unidade de PPP do Estado da Bahia que permitirá o acompanhamento em tempo real dos indicadores de desempenhos das PPPs. O referido sistema deverá contribuir para a geração de valor social que tende a ser maior em contratos cujo pagamento esteja condicionado a obtenção de níveis de qualidades previstos contratualmente e em parcerias nas quais o sistema de monitoramento seja eficiente, ou seja, realize a aferição da qualidade com precisão (Lazzarini, 2019).

Outro risco observado foi o risco fiscal o qual está associado à falta de recursos públicos necessários para o pagamento da contraprestação pública e ao histórico de pagamento do parceiro público, conforme apontou o representante da Unidade de PPP supracitada. Em função desse risco, o parceiro privado tende a solicitar garantias para se precaver de eventual interrupção de pagamento da contraprestação pública. De acordo com o representante do BNDES, o histórico de mau pagador dos entes públicos no Brasil faz com que o parceiro privado exija garantias e que, por isso, “a maior parte das PPPs trava na negociação de garantias”.

No mesmo sentido, Barbosa *et al.* (2009, p. 152) explicam que a disponibilidade de recursos para pagamento da contraprestação pública é um fator essencial para a implementação de PPP em função “da existência de exemplos históricos de quebras contratuais” por parte dos

governos. Por isso, Thamer e Lazzarani (2015) afirmam que a capacidade financeira do parceiro público é essencial para dar segurança e garantias ao investidor privado.

Deve-se salientar que existem mecanismos que visam mitigar tal risco. Esse é o caso da denominada “barriga financeira” a qual, de acordo com o representante do BNDES, se refere ao pagamento de contraprestações públicas maiores nos primeiros anos de modo que o privado seja ressarcido pelo investimento feito para construir o ativo. Nos anos seguintes, os valores pagos serão menores e irão ressarcir apenas os custos com a prestação do serviço. Isso porque, em geral, durante a construção do ativo, o privado não recebe a contraprestação, o que só ocorre no início da prestação do serviço, ou seja, após a finalização da construção.

Outra solução são os fundos garantidores como o Fundo Garantidor de Infraestrutura (FGIE) o qual pode conceder garantias para projetos de PPPs da União, Estados e Municípios. O referido fundo oferta garantia de cobertura de risco de descumprimento de obrigações pecuniárias assumidas pelo parceiro público em contratos de PPPs (ABGF, 2018). No caso da Bahia, existe um fundo garantidor estadual que reserva parte dos recursos recebidos pelo Fundo de Participação dos Estados para servir de garantia nas PPPs celebradas pelo governo local.

Além dos riscos citados pelos entrevistados, foram identificados ainda os riscos previstos no contrato os quais são sumarizados no quadro 35.

Quadro 35. *Matriz de riscos da PPP do Jaguaribe*

Fase	Definição	Alocação	Mitigação	
Construção	Não aderência do projeto de engenharia as especificações do parceiro público	Privado	Disponibilização de projeto básico	
Construção	Mudanças no projeto a pedido do parceiro público	Público	Reequilíbrio econômico-financeiro do contrato	Econômico-financeiro do contrato
Construção	Mudanças no projeto a pedido do parceiro privado	Privado	Reequilíbrio econômico-financeiro do contrato	Econômico-financeiro do contrato
Construção	Erro de estimativa do custo e do tempo da obra	Privado	Contratação de seguro	
Construção	Problemas no subsolo onde o emissário será construído	Privado	-	
Construção	Atraso na liberação do local da obra	Público	Reequilíbrio econômico-financeiro	Econômico-financeiro

Fase	Definição	Alocação	Mitigação
Construção	Roubos e furtos no local da obra	Privado	Contratação de seguro
Construção	Prejuízos causados pela obra a terceiros	Privado	Contratação de seguro
Construção	Força Maior (eventos imprevistos que impedem a construção e que não dependem dos parceiros)	Compartilhado	Reequilíbrio econômico-financeiro e Revisão do cronograma de obras
Construção	Mudanças na legislação que afetam os custos da obra	Público	Reequilíbrio econômico-financeiro
Construção	Erros essenciais na construção que impliquem em refazer parte ou toda a obra	Privado	Exigência de Comprovação de experiência do construtor em obra semelhante e Contratação de seguro
Construção	Problemas financeiros ou falência da construtora	Privado	Exigência de Comprovação de saúde financeira e Contratação de seguro
Construção	Greve na construtora	Privado	Contratação de seguro
Operação	Outros riscos operacionais	Privado	Contratação de seguro

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Barbosa *et al.* (2009).

7.3 PPP da Rodovia MG-050

7.3.1 Benefícios e custos

Um dos benefícios identificados foi o incremento na arrecadação tributária decorrentes dos tributos pagos pelo parceiro privado. Nesse sentido, a concessionária informa que já pagou, desde o início da concessão, cerca de R\$ 43 milhões a título de ISS para os Municípios cortados pela rodovia (AB Nascentes das Gerais, 2019d). Outro benefício encontrado diz respeito à geração de emprego. Nesse sentido, a concessionária da PPP da MG-050 informou, por exemplo, que, nos primeiros doze meses de operação, gerou 650 empregos diretos e 1.250 indiretos (Estradas, 2008).

Outro benefício observado foi a melhoria no meio ambiente. Um exemplo disso é o plantio de mudas nativas que é uma forma de compensação ambiental decorrente da implantação das obras previstas no contrato de concessão. Assim, por exemplo, em 2013, na

cidade de Bambuí/ MG, foram recuperados cerca de 18 hectares (AB Nascentes das Gerais, 2019b).

Também foi identificada a redução de acidentes. Nesse sentido, conforme informado pela concessionária, em 2018, houve redução em 35% do número de acidentes com mortes na MG-050 (AB Nascentes das Gerais, 2019a). De acordo com o diretor executivo da empresa, a redução decorre dos investimentos em obras tais como duplicações de pistas, implantações de terceiras faixas e correções de curvas e dispositivos de retorno.

Essas obras proporcionaram também a ampliação de capacidade de tráfego na rodovia. Esse aspecto é confirmado pela representante da SEINFRA-MG a qual afirma que a PPP trouxe uma maior segurança para os usuários da rodovia em virtude “das obras de melhoria e ampliação de capacidade, melhorias de acesso, obras de intercessões e trevos”. Nesse sentido, foram investidos R\$ 1,5 bilhão na construção de 34 quilômetros de duplicações, 35 quilômetros de correção de traçado, 90 quilômetros de terceiras faixas, 23 dispositivos de retorno, 22 passagens inferiores de veículos e pedestres, viadutos e pontes, 19 passagens inferiores de pedestres e passarelas e 51 quilômetros de novos acostamentos (AB Nascentes das Gerais, 2019d).

Além da realização das obras acima descritas, a empresa desenvolve um Plano de Segurança Rodoviária que prevê ações relacionadas com a operação da rodovia e engenharia para reduzir as ocorrências em trechos específicos que apresentem estatísticas desfavoráveis. Além disso, existe o Plano de Gestão Social, que desenvolve diversas atividades de conscientização e educação no trânsito para motoristas, professores e alunos das comunidades cortadas pela MG-050 (AB Nascentes das Gerais, 2019a).

Dessa forma, a PPP contribui para que ocorram melhorias nas condições de trafegabilidade e segurança, o que favorece a ocorrência de um outro benefício, a redução de custos logísticos. Conforme exemplifica o representante do TCU 1, uma PPP rodoviária bem sucedida “diminui o custo de transporte e isso diminui o custo Brasil”. Além disso, a sociedade é beneficiada ainda porque passa a dispor de uma malha viária de melhor qualidade de modo que é possível “transportar de forma mais rápida”. Portanto, a referida PPP gera valor social, pois, ao melhorar a estrada, a parceria ocasiona a redução do custo do frete o que pode contribuir para baixar o custo de vários produtos comercializados na economia.

Ademais, as melhorias nas condições de trafegabilidade e segurança da rodovia permitem ainda o desenvolvimento econômico da região, pois favorecem o escoamento da

produção local bem como a integração da atividade econômica local com cadeias produtivas regionais e nacionais.

A maioria dos benefícios acima descritos constituem externalidades positivas cuja presença em PPPs são convergentes com o fato de que as PPPs tendem a ser a opção escolhida quando ocorrem tais externalidades (Luo & Kaul, 2019). Além disso, a identificação dessas externalidades é importante porque a análise do desempenho de uma PPP exige uma compreensão acerca não apenas dos ganhos do parceiro privado como também deve incluir noções de valor público ou social (Quelin *et al.*, 2017).

Em relação aos custos, foram identificados custos relativos à implantação e à operação da parceria. Nesse sentido, conforme citado acima, desde o início da concessão, o parceiro privado havia investido cerca de R\$ 1,5 bilhão (AB Nascentes das Gerais, 2019a). Outros custos identificados foram a contraprestação pública e a tarifa de pedágio tendo em vista que a PPP ora analisada é uma concessão patrocinada. O pagamento da tarifa de pedágio representa um custo para a sociedade. A título de exemplo, informa-se que, em 2020, o valor da tarifa para automóveis era R\$ 6,40. Por outro lado, a tarifa constitui uma receita da concessionária, ou seja, um benefício para o parceiro privado. O somatório da projeção das receitas provenientes da cobrança da tarifa de pedágio e do recebimento da contraprestação pública corresponde ao valor do contrato da PPP que foi estimado em R\$ 2,2 bilhões.

Além dos custos acima descritos, existem ainda os custos administrativos associados aos governos local e federal. Assim, por exemplo, o governo local incorreu em custos administrativos, pois alguns dos seus órgãos analisaram solicitações dos parceiros como, por exemplo, as que demandam manifestações do CGPPP e o do órgão responsável pelo licenciamento ambiental. O mesmo ocorreu com as manifestações de órgãos do Governo Federal como, por exemplo, o Ministério dos Transportes.

O quadro 36 resume os benefícios gerados e os custos incorridos pelos *stakeholders* em função da PPP.

Quadro 36. Geração de valor da PPP da MG-050

Benefícios	Custos
Ampliação da capacidade de tráfego	Elaboração do projeto
Redução de custos logísticos	Realização da licitação/contratação

Redução de acidentes	Implantação (obras civis e aquisição de bens necessários a operação)
Desenvolvimento econômico da região	Contraprestação pública
Incremento na arrecadação tributária dos governos local e federal	Custos administrativos dos governos local e federal
Geração de emprego	Tarifa de pedágio
Melhoria do meio ambiente (plantio de mudas nativas e outras medidas de compensação ambiental)	

Fonte: Elaborado pelo autor.

7.3.2 Riscos

Um dos riscos identificados foi o de não cumprimento do cronograma de obras. Para mitigar esse risco é necessário, conforme explica a representante da SEINFRA/MG, um “acompanhamento cotidiano com ambas as partes para tentar solucionar o mais rápido possível qualquer imprevisto que aconteça”. Além disso, é necessário evitar que as obras sejam finalizadas em uma data próxima do final da concessão.

Isso porque, conforme explica a entrevistada, se a concessão termina no ano de 2032 e até 2029 há previsão de realização de obras, haverá apenas três anos para concluir obras iniciadas em 2029. Assim, se houver algum atraso na obra, corre-se o risco de “encerrar um contrato de concessão sem estar com o cronograma de obras 100% executado”.

Outro risco observado diz respeito à atuação de atores intervenientes como, por exemplo, prefeitos de Municípios afetados pelo empreendimento. Isso porque, na PPP da MG-050, tem sido necessário gerenciar “interferências externas” como, por exemplo, as interferências políticas, conforme salienta a representante da SEINFRA/MG. Nesse sentido, a entrevistada afirma que a implementação de um projeto, em uma determinada região, exige que o projeto seja alterado de modo a atender demandas específicas dos políticos locais. Assim, a implementação exige negociação com os Municípios afetados em função das solicitações voltadas para a resolução de problemas locais. A fala da entrevista a esse respeito é elucidativa: *“aí vem a interferência política do tipo adequar a obra à necessidade da região, porque muitas vezes o que está previsto ... que foi previsto no escopo inicial ... sempre sofre alguma alteração por causa de solicitação dos Municípios afetados”*.

Além dos riscos citados pelos entrevistados, foram identificados ainda os riscos previstos no contrato os quais são sumarizados no quadro 37 abaixo.

Quadro 37. Matriz de riscos da PPP da MG-050

Fase	Definição	Alocação	Mitigação
Construção	Erro de projeto	Privado	Contratação de seguro
Construção	Risco do fabricante	Privado	Contratação de seguro
Construção	Outros riscos de engenharia relativos às obras civis	Privado	Contratação de seguro
Operação	Perda, destruição ou danos em bens que integram a concessão	Privado	Contratação de seguro
Operação	Perda de receita da concessionária	Privado	Contratação de seguro
Operação	Danos materiais causados a terceiros, bem como a seus veículos	Privado	Contratação de seguro
Operação	Despesas extraordinárias	Privado	-
Operação	Tumultos	Privado	-
Operação	Caso fortuito ou força maior	Compartilhado	Reequilíbrio econômico-financeiro
Operação	Alterações legais que tenham impacto significativo e direto sobre as receitas ou sobre os custos dos serviços	Compartilhado	Reequilíbrio econômico-financeiro
Operação	Atrasos na execução das medidas necessárias à realização dos procedimentos de desapropriação por parte do governo	Público	Reequilíbrio econômico-financeiro

Fase	Definição	Alocação	Mitigação
Operação	Variação de custos operacionais que apresentem impacto significativo sobre as receitas ou custos do serviço	Compartilhado	Reequilíbrio econômico-financeiro
Operação	Modificação do contrato a pedido da SEINFRA/MG	Público	Reequilíbrio econômico-financeiro
Operação	Demanda de tráfego na rodovia	Compartilhado	Reequilíbrio econômico-financeiro

Fonte: Elaborado pelo autor.

7.4 PPP da Casa Paulista

7.4.1 Benefícios e custos

Em relação aos benefícios, foi identificado que a referida PPP contribui para desenvolver negócios na região em que está sendo implementada, o que evidencia o desenvolvimento econômico na região de implementação da parceria. Nesse sentido, a representante da SEHAB-SP explica que as pessoas que passaram a residir nas unidades habitacionais demandam bens e serviços, o que provoca o “aquecimento econômico” da região.

A PPP da Casa Paulista apresenta ainda outros benefícios para a sociedade, pois contribui para a redução do déficit habitacional por meio da oferta de moradias de baixa renda, como também favorece revitalização do centro da cidade (Marques, 2019) e a inclusão social, conforme frisou a referida representante. Nesse sentido, deve-se recordar que a referida PPP tem por objeto a construção e manutenção de unidades habitacionais e de equipamentos sociais para famílias com renda de 1 a 10 salários mínimos. Assim, no lote 1, estão previstas a construção de 3.683 unidades (Governo de São Paulo, 2019a).

Nesse contexto, o representante da Canopus afirma que a PPP contribuirá para o oferecimento de melhor qualidade de vida para os cidadãos atendidos, pois “qualifica os espaços públicos, oferece novos equipamentos de infraestrutura e ainda implanta na região central novos polos comerciais”.

A PPP promove ainda uma mudança na mobilidade urbana, pois permite que pessoas de baixa renda que trabalham no centro de São Paulo, mas que moravam afastadas, possam morar no centro. Isso porque os apartamentos são “ocupados, principalmente, por pessoas que

trabalham no centro e moravam na periferia”. Um exemplo disso foi relatado por um dos beneficiados: “eu demorava de uma hora e meia a duas horas para chegar no trabalho e agora em 15 minutos estarei lá” (Governo de São Paulo, 2018).

Portanto, conforme argumenta a representante da SEHAB-SP, a referida PPP possui benefícios diretos e indiretos. Os benefícios diretos são a recuperação ou revitalização da área central de São Paulo. Os benefícios indiretos dizem respeito aos aspectos socioeconômicos como, por exemplo, o incremento no comércio local. Outro benefício indireto diz respeito a melhoria nos espaços públicos. Isso porque, com a construção de equipamentos sociais, os moradores podem “utilizar a praça perto da sua residência”. Nesse sentido, a entrevistada argumenta que a PPP trouxe uma “nova dinâmica” para a região de modo que “as pessoas passam a ocupar os espaços públicos” em função da revitalização da área.

De acordo com o Governo de São Paulo, a referida PPP apresenta os seguintes benefícios: a geração de empregos, a aproximação da moradia do local de emprego dos beneficiários, o incentivo ao uso misto de habitação e comércio em um mesmo local e o incentivo ao adensamento da área central de São Paulo de modo a aproveitar a infraestrutura existente. Sobre a geração de empregos, o referido governo informa que a PPP gerou cerca de 7 mil empregos diretos e indiretos (Governo de São Paulo, 2020b)

Outro benefício identificado foi o aprendizado obtido com a execução da PPP. Nesse sentido, a representante da SEHAB-SP afirma que as lições aprendidas na execução da PPP da Casa Paulista são úteis para a realização de novas PPPs na área habitacional. Por fim, tendo em vista que a concessionária paga tributos locais e federais, outro benefício decorrente da parceria é o incremento na arrecadação tributária dos governos local e federal.

Em relação aos custos, conforme explicado anteriormente, uma PPP apresenta custos relativos à elaboração do projeto, à realização da licitação e contratação do parceiro, à implantação e à operação. Os custos incorridos pelo privado com a implantação e a operação são ressarcidos pela contraprestação pública a qual totaliza cerca de R\$ 1,9 bilhões durante a vigência da parceria.

Além disso, existem ainda custos administrativos associados aos governos estadual e municipal. Assim, por exemplo, o Governo de São Paulo incorreu em custos administrativos, pois alguns dos seus órgãos analisaram solicitações dos parceiros como, por exemplo, as que demandam manifestações do CGPPP. O mesmo ocorreu com as manifestações de órgãos do governo municipal como, por exemplo, a dos órgãos responsáveis pelo licenciamento ambiental e pela licença para a construção do conjunto habitacional.

Outro custo observado foi o da não realização da parceria, ou seja, o custo decorrente da não intervenção do Estado na resolução de um problema que a PPP visa solucionar. Esse custo foi apontado pela representante da SEHAB-SP a qual argumenta que, “embora seja difícil mensurar, há um custo associado a não intervenção do Estado”. Nesse sentido, esse custo envolveria, por exemplo, o impacto da ausência da PPP no déficit habitacional.

O quadro 38 resume os benefícios gerados e os custos incorridos pelos *stakeholders* em função da PPP.

Quadro 38. *Geração de valor da PPP da Casa Paulista*

Benefícios	Custos
Desenvolvimento econômico na região de implementação da parceria	Elaboração do projeto
Redução de déficit habitacional	Realização da licitação/contratação
Inclusão social e a revitalização do centro da cidade	Implantação (obras civis e aquisição de bens necessários a operação)
Aprendizado obtido com a execução da PPPs	Contraprestação pública
Geração de emprego	Outros custos operacionais
Aproximação da moradia do local de emprego dos beneficiários	Custos administrativos dos governos estadual e municipal
Incentivo ao uso misto de habitação e comércio em um mesmo local	Não intervenção do Estado na resolução de um problema que a PPP visa solucionar (déficit habitacional)
Incentivo ao adensamento da área central de São Paulo de modo a aproveitar a infraestrutura existente	
Incremento na arrecadação tributária dos governos local e federal	

Fonte: Elaborado pelo autor.

7.4.2 Riscos

Um dos riscos citados pelos entrevistados é o risco fiscal o qual pode ser associado à falta de recursos necessários para o pagamento da contraprestação pública o que pode decorrer

da ausência de previsão orçamentária para o referido pagamento, conforme citado pelo representante da Canopus S.A. Deve-se ressaltar que esse risco é mitigado pelo fato de que a PPP ora analisada é beneficiada pela existência do Fundo Garantidor Habitacional (Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, 2016).

Outro risco identificado diz respeito ao financiamento ao parceiro privado, pois, conforme citado pela representante da SEHAB-SP, o privado pode não conseguir todos os recursos necessários pra implantação da parceria. Uma forma de mitigar o risco de não obtenção do financiamento pelo parceiro privado é a realização de um aporte de recursos pelo parceiro público durante a fase de construção, conforme explica a referida representante. De acordo com a entrevistada, esse aporte é necessário porque “é do interesse do governo que aquele contrato seja executado”. A Lei n. 11.079 (2004) permite que o aporte seja feito na fase de investimentos do projeto ou após a disponibilização dos serviços. Esse aporte permite a ocorrência da “barriga financeira” explicada anteriormente.

Também foi identificado um risco associado à alteração de governo durante a execução do contrato. Esse contexto de mudança de governo gera insegurança no parceiro privado, pois, conforme resume a representante da SEHAB-SP, ele “não sabe se aquele governo que vem concorda, aceita um contrato de PPP”. Uma forma de mitigar esse risco é descrita pelo representante da Canopus o qual sustenta que a decisão de celebrar uma PPP deve ser precedida de “análises cuidadosas de como a mesma será implantada e dos orçamentos associados”.

Outro risco observado foi o de não cumprimento do cronograma de obras. Uma forma de mitigar esse risco, que foi adotada na PPP em análise, é exigir, da concessionária, uma garantia de execução do contrato correspondente a 3% do valor dos investimentos previstos, podendo ser reduzida na proporção em que ocorre o cumprimento do referido cronograma. Além disso, a referida garantia deve ser recomposta nos dois últimos anos de vigência do contrato (Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, 2016).

O não cumprimento do cronograma de obras pode decorrer da não obtenção do licenciamento ambiental. Sobre o tema, a representante da SEHAB-SP ressalta que o parceiro público deve auxiliar o privado a obter tais licenças por meio de uma atuação junto ao órgão ambiental que, por vezes, integram a estrutura do Poder Concedente. O parceiro público deve auxiliar porque a PPP é uma forma de prestação de um serviço à população de modo que, em última análise, a execução daquela PPP “é o Estado que tá agindo”, conclui a entrevistada.

Além dos riscos citados pelos entrevistados, foram identificados os riscos previstos no contrato os quais são sumarizados no quadro 39 abaixo.

Quadro 39. *Matriz de riscos da PPP da Casa Paulista*

Fase	Definição	Alocação	Mitigação
Construção	Erros, omissões ou alterações de projetos de engenharia e na realização das obras	Privado	Contratação de seguro
Construção	Passivos e/ou irregularidades ambientais cujo fato gerador tenha se materializado após a celebração do termo de transferência de posse das áreas disponibilizadas pelo parceiro público	Privado	Contratação de seguro
Construção	Atrasos decorrentes da não obtenção de autorizações e licenças, bem como de eventuais decisões judiciais que suspendam a execução das obras, decorrentes de atos do parceiro privado	Privado	Contratação de seguro
Operação	Falhas, negligência, inépcia ou omissão na implantação e na prestação dos serviços	Privado	Contratação de seguro
Operação	Roubos e furtos nos bens necessários a prestação dos serviços	Privado	Contratação de seguro
Operação	Prejuízos causados a terceiros	Privado	Contratação de seguro
Operação	Aumento do custo de capital, variação dos custos de insumos operacionais e das taxas de câmbio	Privado	Contratação de seguro
Construção e operação	Erros, ou omissões na proposta de negócios da concessionária	Privado	Contratação de seguro
Construção e operação	Força maior e caso fortuito se, ao tempo de sua ocorrência, corresponder a um risco segurável	Privado (será compartilhado se não for segurável)	Reequilíbrio Econômico-financeiro (se compartilhado)
Construção e operação	Mudanças na legislação que afetam a execução da parceria exceto tributos sobre renda e lucro	Público	Reequilíbrio Econômico-financeiro
Construção e operação	Greve na concessionária	Privado	Contratação de seguro

Fase	Definição	Alocação	Mitigação
Construção e operação	Atrasos na execução da parceria não decorrentes de atos da concessionária	Público	Reequilíbrio Econômico-financeiro

Fonte: Elaborado pelo autor

7.5 PPP do Hospital Metropolitano

7.5.1 Benefícios e custos

Em relação aos benefícios, foi identificado que a referida PPP contribui para a redução no gasto público porque, conforme pontua o representante da Novo Metropolitano, apresenta um custo operacional menor que os demais hospitais do Município de Belo Horizonte. De acordo com o entrevistado, esse melhor resultado financeiro decorre do fato de que a concessionária possui expertise na prestação do serviço e gerencia seus fornecedores os quais constituem um conjunto de empresas especializadas. Some-se a isso o fato, anteriormente apontado pelo entrevistado, de que contratos de longo prazo como os de PPPs permitem ao parceiro privado negociar com seus fornecedores “preços melhores” o que implica em “maiores e melhores descontos”.

Outro benefício observado foi o desenvolvimento econômico na região de implementação da parceria cujo impacto econômico é relatado pelo representante da Novo Metropolitano ao afirmar que a implantação do hospital promoveu “uma alavancagem no comércio e lojas” da região, entre outros motivos, em função do fato de que a concessionária possui parcerias com empresas locais. A título de exemplo, o entrevistado informa que a concessionária realizou um acordo com uma faculdade local para fornecer capacitação para os funcionários do hospital.

Ademais, tendo em vista que a contraprestação pública paga ao privado beneficia também seus fornecedores e empregados, é possível afirmar ainda, como faz a representante da diretoria do hospital, que a PPP proporciona a injeção de recursos de 200 milhões de reais ao ano na economia local em função da “compra de material, medicamento, serviço e pagamento de salário”.

Além disso, deve-se ressaltar que o referido hospital absorveu mão de obra da própria comunidade. De acordo com a representante da diretoria do hospital, a referida PPP gerou

“2.000 empregos diretos”. Dessa forma, pode-se constatar que outro benefício para a população foi a geração de emprego.

Outro benefício citado pelos entrevistados foi a melhoria na equidade e no acesso na prestação do serviço público. Isso ocorre porque, conforme explica o representante da SESABH, o Município de Belo Horizonte possui uma “rede hospitalar muito concentrada na região central”. Dessa forma, o Hospital Metropolitano mudou esse cenário porque está situado fora da região central. Assim, a PPP permitiu descentralizar a prestação do serviço de saúde.

Adicionalmente, informa-se que o referido hospital tem capacidade mensal para 2.000 internações, 20.000 atendimentos, 1.000 cirurgias, 3.400 consultas de pré e pós-operatório e 20.000 exames de diagnóstico. Ademais, o hospital dispõe de 460 leitos e 16 salas cirúrgicas. Portanto, outro benefício foi a ampliação da infraestrutura de prestação do serviço objeto da PPP.

De acordo com a Prefeitura de Belo Horizonte, é possível perceber os seguintes benefícios decorrentes da referida parceria: i) aumento no número de atendimentos em CTI e Neurologia; e ii) redução no tempo de espera para internações dos pacientes atendidos nas Unidades de Pronto Atendimento (Prefeitura de Belo Horizonte, 2017). Além disso, outro benefício proporcionado pelo referido hospital foi a redução de filas de procedimentos cirúrgicos. Um exemplo disso é que, conforme afirmou o representante da SESABH, “a fila de demanda de cirurgia em urologia saiu de 3 anos para 3 meses”.

Diante do exposto, os benefícios acima descritos parecem ser convergentes com o fato de que a prestação de serviços de saúde não gera apenas valor para o parceiro privado como também gera valor público, pois os usuários e outros membros da sociedade são beneficiados pela existência de indivíduos mais saudáveis, o que impacta positivamente a produtividade da economia (Cabral *et al.*, 2019). Ademais, os exemplos acima descritos contribuem para preencher a lacuna sobre como as PPPs geram valor social ao melhorar a equidade no acesso e a qualidade do serviço público (Wang *et al.*, 2018).

Por fim, tendo em vista que a concessionária paga tributos locais e federais, outro benefício decorrente da parceria é o incremento na arrecadação tributária dos governos local e federal.

Em relação aos custos, tem-se que, embora não tenha sido possível identificar os custos de implantação e operação, pois não foram encontradas informações sobre o valor investido pela concessionária, foi possível encontrar os valores investidos pela empresa que é a proprietária da referida concessionária, a Opyhealth, que afirma ter investido R\$ 700 milhões

em seus dois ativos sendo um deles, o Hospital Metropolitano de Belo Horizonte (OPYHEALTH, 2021).

Outro custo identificado é a contraprestação pública a qual totaliza cerca de R\$ 1 bilhão. Além disso, existem ainda custos administrativos associados aos governos municipal, estadual e federal. Assim, por exemplo, o governo municipal incorreu em custos administrativos, pois alguns dos seus órgãos analisaram solicitações dos parceiros como, por exemplo, as que demandam manifestações do CGPPP. O mesmo ocorreu em relação às ações adotadas por órgãos dos governos estadual e federal como, por exemplo, a Secretaria de Saúde do Estado de Minas Gerais e o Ministério da Saúde.

O quadro 40 resume os benefícios gerados e os custos incorridos pelos referidos parceiros e outros *stakeholders* em função da PPP.

Quadro 40. *Geração de valor da PPP do Hospital Metropolitano*

Benefícios	Custos
Redução no gasto público	Elaboração do projeto
Melhoria na equidade e no acesso na prestação do serviço público	Realização da licitação/contratação
Ampliação da infraestrutura objeto da PPP (aumento de capacidade da rede hospitalar - leitos, consultas, exames, etc.)	Implantação (obras civis e aquisição de bens necessários a operação)
Desenvolvimento econômico na região de implementação da parceria	Contraprestação pública
Geração de emprego	Outros custos operacionais
Incremento na arrecadação tributária dos governos local e federal	Custos administrativos dos governos municipal, estadual e federal

Fonte: Elaborado pelo autor.

7.5.2 Riscos

Em relação aos riscos, foi identificado o risco associado à mudança de governo durante a execução do contrato. A referida mudança afeta a PPP porque, conforme explica o representante da Novo Metropolitano S.A, provoca a alteração da equipe do parceiro público que estava dedicada a PPP, o que tem consequência sobre a governança do projeto. Isso porque

a equipe que ingressa precisa de um tempo para compreender “como funciona a dinâmica de um hospital”.

Por isso, o entrevistado relata que, em geral, “a cada mudança de governo, você demanda uma conversa com nova equipe e isso aí demanda um certo tempo de adaptação”. Nesse sentido, o entrevistado pontua que uma forma de mitigar esse risco é ter procedimentos operacionais “bem desenhados e bem detalhados” de modo a facilitar a atuação da nova equipe.

Um exemplo da concretização do risco decorrente da mudança de governo ocorreu na PPP do Centro Administrativo do Governo do Distrito Federal cujo contrato foi assinado, pelo então Governador Agnelo Queiroz em 2014, mas que teve sua execução suspensa durante o mandato do ex-governador Rodrigo Rollemberg entre 2015 a 2018 (Viriato & Mader, 2019). Esse exemplo ressalta a importância da presença de instituições que garantam o Estado de Direito e a observância das regras do jogo as quais influenciam a disposição do parceiro privado em integrar a parceria e, conseqüente, a criação de valor decorrente da PPP (Quelin *et al.*, 2019).

Deve-se salientar que a suspensão de uma PPP gera, como observou a representante da diretoria do Hospital Metropolitano, um custo social decorrente da interrupção do serviço prestado que, no caso do referido hospital, seria equivalente a “18 mil internações ano e milhares de exames complementares e consultas” os quais deixariam de ser oferecidos à população.

A referida alteração de governo pode gerar a suspensão da execução da PPP com interrupção do pagamento feito ao parceiro privado como ocorreu na PPP do Centro Administrativo supracitada. Dessa forma, uma solução para mitigar esse risco é o estabelecimento de garantias as quais asseguram o pagamento ao privado em caso inadimplemento da contraprestação pública. Vale recordar que a oferta de tais garantias é um fator crítico de sucesso.

Deve-se ressaltar que, conforme explica o representante da SESABH, a implementação de tais garantias possui um custo orçamentário, pois elas comprometem parte do orçamento enquanto a PPP estiver em execução. Assim, na opinião do entrevistado, o impacto orçamentário com a PPP deveria considerar não apenas o valor gasto com a contraprestação pública como também o valor destinado à garantia.

Outro risco identificado foi o risco sistêmico o qual foi apontado pela representante da diretoria do hospital que o exemplificou com a questão do financiamento do SUS. Isso porque o custeio do referido hospital deveria ser feito com recursos do município de Belo Horizonte,

do Estado de Minas Gerais e da União. Entretanto, de acordo com a entrevistada, os valores devidos pelos demais entes federativos não foram transferidos na sua totalidade. Assim, tendo em vista que o Município necessita de tais recursos para manter o hospital em operação, esse risco pode afetar a “sustentabilidade financeira” da PPP.

Além dos riscos citados pelos entrevistados, foram identificados os riscos previstos no contrato os quais são sumarizados no quadro 41 abaixo.

Quadro 41. *Matriz de riscos da PPP do Hospital Metropolitano*

Fase	Definição	Alocação	Mitigação
Construção	Mudanças no projeto a pedido do parceiro público	Público	Reequilíbrio econômico-financeiro do contrato
Construção e operação	Aumento do custo de capital, de insumos operacionais e variação das taxas de câmbio	Privado	Contratação de seguro
Construção e operação	Erros, ou omissões na proposta de negócios da concessionária	Privado	Contratação de seguro
Construção e operação	Força maior e caso fortuito se corresponder a um risco segurável	Privado	Contratação de seguro
Construção e operação	Roubos e furtos de bens necessários a execução da parceria	Privado	Contratação de seguro
Construção e operação	Mudanças na legislação que afetam a execução da parceria	Público	Reequilíbrio econômico-financeiro
Construção e operação	Greve de empregados da concessionária e de seus fornecedores	Privado	Contratação de seguro
Construção e operação	Atrasos na execução da parceria não decorrentes de atos da concessionária	Público	Reequilíbrio econômico-financeiro

Fonte: Elaborado pelo autor.

7.6 Classificação dos Benefícios, Custos e Riscos

Conforme explicado na seção sobre método, os benefícios, os custos e os riscos identificados podem ser classificados em categorias. Assim, os referidos elementos de valor

foram classificados de acordo com as seguintes categorias: eficiência, assimetria, estabilidade, socioeconômico, político e administrativo.

Os seguintes elementos foram classificados na categoria eficiência: redução no gasto público, contraprestação pública, incremento na arrecadação tributária dos governos local e federal, entrega de um ativo com a consequente prestação de serviço à população de uma forma mais célere, má alocação de riscos e não cumprimento do cronograma de obras. Nessa categoria também podem ser incluídos os custos de construção e operação, pois tais custos são ressarcidos ao parceiro privado por meio da contraprestação pública e tarifa de pedágio.

Os três primeiros elementos representam custos e benefícios para o governo os quais são aspectos considerados na análise de eficiência da PPP sob a ótica do setor público. Nessa análise de eficiência também podem ser incluídos a expansão da infraestrutura (tecnologia da informação, tráfego na rodovia, tratamento da água e esgoto, moradias e rede hospitalar), o aprendizado obtido com a execução da PPP e a eficiência energética. A entrega de um ativo com a consequente prestação de serviço à população de uma forma mais célere diz respeito a maior agilidade na prestação do serviço que foi apontada, pelos entrevistados, como sendo motivado pelo determinante eficiência no capítulo anterior.

No mesmo sentido, a má alocação de riscos pode ser relacionada à eficiência tendo em vista que a alocação de riscos foi apontada anteriormente como sendo motivada pelo determinante eficiência. Por fim, o não cumprimento do cronograma de obras foi incluído nessa categoria, pois esse elemento de valor também está relacionado às ações do parceiro privado que podem prejudicar a obtenção de eficiência na prestação do serviço. Nessa categoria também podem ser incluídos os outros riscos de construção e operação, que constam no contrato, cuja ocorrência também pode prejudicar a obtenção de eficiência na prestação do serviço.

Na categoria assimetria foram incluídos os seguintes elementos: má alocação de riscos, entrega de um ativo com a consequente prestação de serviço à população de uma forma mais célere e financiamento ao parceiro privado. Os dois primeiros foram apontados, pelos entrevistados, como sendo motivado pelo determinante assimetria no capítulo anterior. O último elemento também pode ser associado a esse determinante, pois diz respeito ao acesso a recursos financeiros (que o parceiro público não dispõe) necessários para realizar investimentos em infraestrutura.

Na categoria estabilidade foram incluídos os seguintes elementos: receitas obtidas com a contraprestação pública e com a tarifa de pedágio as quais dizem respeito à oportunidade de

retorno de investimento para o privado e estão associadas a motivadores da parceria cujo determinante, apontado no capítulo anterior, é a estabilidade (obtenção de rentabilidade e receita garantida por um longo prazo).

Na categoria socioeconômico foram incluídas externalidades positivas como a prestação de serviço de qualidade, o desenvolvimento econômico na região de implementação da parceria, a redução de custo logísticos, a redução de acidentes, a melhoria do meio ambiente, a melhoria na equidade e no acesso na prestação do serviço público, a geração de emprego, a redução do déficit habitacional e inclusão social e a revitalização do centro da cidade.

Também foram incluídas nessa categoria as externalidades negativas decorrentes da não realização da parceria e os riscos sistêmico e fiscal os quais ocasionam prejuízos à população, pois podem inviabilizar a realização da parceria a qual representa uma forma de atuação dos governos visando a resolução de um problema que afeta à população.

Na categoria político foi incluída a alteração de governo, pois decorre do processo eleitoral. Além disso, foi incluída também a atuação de atores intervenientes, pois, conforme explicado pelos entrevistados, esse risco está associado à atuação de agentes políticos de outros entes da Federação.

Por fim, a categoria administrativo compreende a fiscalização inadequada do contrato, a falta de capacidade do parceiro público de estruturar uma PPP e a realização da estruturação da parceria de forma rápida em detrimento da qualidade do projeto, pois tais elementos estão associados à atuação de técnicos governamentais. Nessa categoria também podem ser incluídos os custos administrativos dos governos municipal, estadual e federal.

O quadro 42 resume os benefícios gerados e os custos e riscos incorridos pelos parceiros e outros *stakeholders* em função da PPP. Além disso, os referidos elementos de valor são categorizados conforme classificação descrita acima.

Quadro 42. *Classificação de benefícios, custos e riscos*

Benefícios	Categoria de Valor	Custo ou risco	Categoria de Valor
Redução no gasto público	Eficiência	Custos de construção e operação	Eficiência
Entrega de um ativo com a consequente prestação de	Eficiência e assimetria	Contraprestação pública	Eficiência

Benefícios	Categoria de Valor	Custo ou risco	Categoria de Valor
serviço de uma forma mais célere			
Prestação de serviço de qualidade	Socioeconômico	Tarifa de pedágio	Estabilidade
Desenvolvimento econômico na região de implementação da parceria	Socioeconômico	Custos administrativos dos governos municipal, estadual e federal	Administrativo
Incremento na arrecadação tributária	Eficiência	Fiscalização inadequada do contrato	Administrativo
Redução de custo logísticos	Socioeconômico	Não obtenção do financiamento pelo parceiro privado	Assimetria
Redução de acidentes	Socioeconômico	Alteração de governo	Político
Melhoria do meio ambiente	Socioeconômico	Falta de capacidade do parceiro público de estruturar uma PPPs	Administrativo
Melhoria na equidade e no acesso na prestação do serviço público	Socioeconômico	Realizar a estruturação de forma rápida em detrimento da qualidade do projeto	Administrativo
Geração de emprego	Socioeconômico	Não realização da parceria	Socioeconômico
Redução de déficit habitacional	Socioeconômico	Atuação de atores intervenientes	Político
Inclusão social, a revitalização do centro da cidade e aproximação da moradia do local de emprego dos beneficiários	Socioeconômico	Não cumprimento do cronograma de obras	Eficiência
Aprendizado obtido com a execução da PPPs	Eficiência	Risco sistêmico	Socioeconômico
Expansão da infraestrutura objeto da PPP	Socioeconômico e eficiência	Risco fiscal	Socioeconômico

Benefícios	Categoria de Valor	Custo ou risco	Categoria de Valor
Eficiência energética	Eficiência	Má alocação de riscos	Eficiência e assimetria
Receita obtida com contraprestação pública e tarifa de pedágio	Estabilidade	Outros riscos de construção e operação	Eficiência

Fonte: Elaborado pelo autor.

7.7 Elementos de Valor Típicos e Contribuições Teóricas

A análise dos resultados permite identificar convergências entre os casos analisados de modo a identificar o que parecem ser os elementos de valor típicos de PPPs no Brasil assim considerados os mais recorrentes (identificados em três ou mais parcerias) nas PPPs analisadas os quais são descritos no Quadro 43.

Quadro 43. *Benefícios e custos típicos de PPPs*

Benefícios	PPPs	Custo	PPPs
			Datacenter
Prestação de serviço de qualidade/ melhoria na equidade e no acesso ao serviço	Datacenter	Elaboração do projeto e contratação	Jaguaribe
	Jaguaribe		MG-050
	Hospital Metropolitano		Casa Paulista
			Hospital Metropolitano
Desenvolvimento econômico na região de implementação da parceria		Custos de construção e operação	Datacenter
	MG-050		Jaguaribe
	Casa Paulista		MG-050
	Hospital Metropolitano		Casa Paulista
			Hospital Metropolitano
Incremento na arrecadação tributária	Datacenter	Contraprestação pública	Datacenter

Benefícios	PPPs	Custo	PPPs
	Jaguaribe		Jaguaribe
	MG-050		MG-050
	Casa Paulista		Casa Paulista
	Hospital Metropolitano		Hospital Metropolitano
			Datacenter
	Datacenter		Jaguaribe
Melhoria do meio ambiente	Jaguaribe	Custo administrativo dos governos municipal, estadual e federal	MG-050
	MG-050		Casa Paulista
			Hospital Metropolitano
	Datacenter		
	Jaguaribe		
Geração de emprego	MG-050		
	Casa Paulista		
	Hospital Metropolitano		
	Datacenter		
	Jaguaribe		
Expansão da infraestrutura objeto da PPP	MG-050		
	Casa Paulista		
	Hospital Metropolitano		

Fonte: Elaborado pelo autor

Uma análise semelhante pode ser feita em relação aos riscos identificados cujos resultados são demonstrados no quadro 44.

Quadro 44. *Riscos típicos de PPPs*

Fase	Risco	PPP
Construção	Erros de projetos ou na execução das obras por parte do parceiro privado	Datacenter
		Jaguaribe
		MG-050
		Casa Paulista
Construção	Atrasos ou exigências dos organismos responsáveis pela aprovação dos projetos de engenharia ou licenças necessárias durante a construção	Datacenter
		Jaguaribe
		MG-050
		Casa Paulista
Construção	Mudanças no projeto a pedido dos parceiros	Hospital Metropolitano
		Jaguaribe
		MG-050
		Hospital Metropolitano
Construção e Operação	Destruição, roubo, furto ou perda de bens a serem empregados na edificação ou operação	Datacenter
		Jaguaribe
		MG-050
		Hospital Metropolitano
Construção e Operação	Greve de operários e fornecedores do parceiro privado	Datacenter
		Jaguaribe
		Casa Paulista
		Hospital Metropolitano
Construção e Operação	Mudanças na legislação que afetam os custos da construção ou operação	Jaguaribe
		MG-050
		Casa Paulista

Fase	Risco	PPP
		Hospital Metropolitano
		Datacenter
Construção e Operação	Aumento dos custos de capital e operacionais da concessionária e outros problemas financeiros do parceiro privado	Jaguaribe MG-050 Casa Paulista Hospital Metropolitano
		Datacenter
Construção e Operação	Caso fortuito e força maior que possam ser objeto de cobertura de seguros oferecidos no Brasil	Jaguaribe MG-050 Casa Paulista Hospital Metropolitano
		Datacenter
Construção e Operação	Erros na proposta do parceiro privado	Casa Paulista Hospital Metropolitano
		Jaguaribe
Construção e Operação	Risco fiscal	Casa Paulista Hospital Metropolitano
		Datacenter
Operação	Prejuízo com a prestação de serviços a terceiro	Jaguaribe MG-050 Casa Paulista

Fonte: Elaborado pelo autor.

Conforme demonstram os quadros 43 e 44, os benefícios mais recorrentes são: prestação de serviço de qualidade e melhoria na equidade e no acesso ao serviço, geração de empregos, desenvolvimento econômico na região de implementação da parceria, melhoria do meio ambiente, incremento na arrecadação tributária e expansão da infraestrutura objeto da PPP. Os custos mais recorrentes dizem respeito à elaboração do projeto e contratação, à construção e operação, à contraprestação pública e ao custo administrativo dos governos municipal, estadual e federal. Por sua vez, os riscos mais recorrentes estão relacionados às fases de construção e operação.

Desse modo, é possível constatar que os elementos de valor mais recorrentes estão associados às categorias eficiência e socioeconômico, o que evidencia que as PPPs analisadas geram valores que parecem concretizar expectativas dos parceiros associadas a motivos voltados para a obtenção de eficiência como também geram valor social por meio de externalidades positivas como a geração de empregos, desenvolvimento econômico na região de implementação da parceria e a melhoria do meio ambiente.

Por fim, os resultados acima demonstrados permitem evidenciar contribuições da pesquisa para a literatura sobre a geração de valor. Uma das contribuições reside na promoção do diálogo entre as lentes teóricas sobre determinantes das relações interorganizacionais e sobre geração de valor em parcerias entre os setores público e privado haja vista que os benefícios, custos e os riscos identificados foram categorizados por meio de uma proposta de classificação fundamentada no referido diálogo.

Outra contribuição reside na identificação dos benefícios e custos associados às PPPs bem como na forma como esses elementos de valor são gerados tendo em vista que parece haver uma lacuna na literatura sobre como organizações públicas interagem com empresas privadas para criar valor (Cabral *et al.*, 2019). Assim, por exemplo, embora a literatura já tivesse apontado a necessidade da criação de espaço de negociação entre os parceiros (Battilana *et al.*, 2015), havia lacuna em relação a como isso ocorre em PPPs a qual pode ser preenchida com os exemplos descritos sobre a interação entre os parceiros nas PPPs analisadas.

A presente pesquisa contribui ainda ao incluir os riscos na análise de valor. Isso porque, conforme foi apontado pelos entrevistados, a concretização de riscos podem levar os parceiros a incorrem em prejuízos, ocasionando perda de valor. Nesse sentido, constatou-se a necessidade que tais riscos passem a integrar a análise da geração de valor em PPPs. Assim, a geração de valor social requer a análise não apenas os benefícios e os custos associados à parceria (Lazzarini, 2019) como também dos referidos riscos.

8 MODELANDO UMA PPP TÍPICA NO BRASIL

Nesse capítulo é realizada uma análise fundamentada nos resultados encontrados nos capítulos anteriores, de modo a evidenciar o que parece ser uma estrutura típica de PPPs no Brasil, ou seja, os *stakeholders* mais importantes, os fatores críticos de sucesso mais recorrentes, as interações entre tais atores e fatores críticos, os motivadores da parceria e os elementos de valor mais recorrentes.

Além disso, tendo em vista a lacuna identificada na literatura acerca da necessidade de que a análise dos atores de PPPs, considere a interação entre atores e fatores críticos de sucesso, as motivações desses atores e os valores por eles gerados, os resultados encontrados são demonstrados por meio do modelo teórico proposto, o qual permite explicar a implementação de uma PPP com o auxílio das literaturas que abordam esses aspectos dessas parcerias.

8.1 Interação entre Fatores Críticos e *Stakeholders*

Inicialmente, deve-se recordar que, nos capítulos 4 e 5, foram, respectivamente, identificados os *stakeholders* mais importantes (definitivos) e os fatores críticos de sucesso mais recorrentes, os quais são descritos no quadro 45 com o intuito de analisar as interações entre tais atores e fatores críticos. A análise dessas interações é importante, pois, conforme afirma a representante da SEHAB-SP, é o conjunto desses atores denominados de *stakeholders* “que faz com que os fatores críticos sejam sanados ou sejam dificultadores para a execução da parceria”. Dessa forma, os fatores críticos de sucesso, que são condições que contribuem para o sucesso da PPP, parecem ser construções dos *stakeholders* de modo que é possível associar esses fatores críticos a determinados *stakeholders* mais relevantes, o que é feito nessa seção.

Deve-se ressaltar que os atores que desempenham o mesmo papel nas PPPs analisadas foram agrupados em uma única categoria. Assim, por exemplo, a categoria parceiro privado inclui a GBT S.A, BRK Ambiental, AB Nascentes das Gerais S.A, Canopus S.A e a Novo Metropolitano S.A.

Ademais, foi incluído o Serviço Social Autônomo Hospital Metropolitano (SSAHM), pois esse ator também é um *stakeholder* definitivo. Conforme visto anteriormente, trata-se de um ator que auxilia o parceiro público, mas que é diferente do parceiro privado e dos demais atores citados no quadro 45. Por esse motivo, esse ator aparece em uma coluna específica no quadro 45 o qual resume as interações identificadas as quais são explicadas a seguir.

Quadro 45. Síntese das interações entre os atores e fatores críticos mais importantes

<i>Stakeholder</i> Fator crítico	Parceiro Público	Parceiro Privado	CGPPPs	Chefe do Poder Executivo	SSAHM	Usuários	Moradores locais
Vontade política	X		X	X			
Existência de uma Unidade de PPP	X		X	X			
Disponibilidade de financiamento		X		X			
Competência e a expertise do parceiro Privado		X			X		
Alocação adequada de riscos	X	X	X				
Contrato bem elaborado	X	X	X		X	X	
Estudos técnicos de qualidade	X		X				
Monitoramento e fiscalização do contrato	X		X			X	
Marco regulatório adequado				X			
Capacidade do setor público para atuar com PPPs	X		X				
Maturidade da sociedade para escolher alternativas de longo prazo						X	X
Plano governamental para a utilização de PPPs			X	X			
Capacidade financeira dos parceiros	X	X		X	X		
Mudança de governo	X			X			
Garantias ao parceiro privado	X	X		X			
Bom relacionamento entre os parceiros	X	X			X		

Stakeholder Fator crítico	Parceiro Público	Parceiro Privado	CGPPPs	Chefe do Poder Executivo	SSAHM	Usuários	Moradores locais
Bom relacionamento dos parceiros com o Tribunal de Contas	X	X			X		

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de Menezes *et al.* (2019).

O parceiro público pode ser associado à vontade política, tendo em vista que a implementação da parceria depende da iniciativa do parceiro público de realizar os estudos e submetê-los à aprovação do CGPPP e, posteriormente, a decisão final por parte do Chefe do Poder Executivo. A referida associação pode decorrer ainda da necessidade de que a PPP esteja alinhada com a política pública. Nesse sentido, conforme defende a representante da diretoria do Hospital Metropolitano, o parceiro público deve transmitir ao parceiro privado o resultado, do ponto de vista de implementação de uma política pública, que ele pretende alcançar por meio da PPP.

O CGPPP também pode ser associado à vontade política, pois, conforme demonstrado, por exemplo, na PPP da Casa Paulista, cabe ao CGPPP definir as prioridades do Programa de PPP e aprovar os projetos de PPPs que poderão ser implementados.

O Chefe do Poder Executivo pode ser associado à vontade política, pois compete a ele decidir se a PPP será implementada. Vale recordar que, conforme assinalou a representante do BID, as PPPs “são decisões políticas”. No mesmo sentido, o representante do BNDES afirmou que as PPPs são projetos que necessitam de apoio político haja vista que é preciso “ter autorização e direcionamento direto do governador ou do prefeito”. As falas dos entrevistados parecem exemplificar o motivo pelo qual a presença de uma liderança é fundamental para dar suporte a processos de governança colaborativa, como é o caso das parcerias entre atores públicos e privados (Emerson *et al.*, 2012).

A existência de uma Unidade de PPP pode ser associada ao parceiro público, ao CGPPP e ao Chefe do Poder Executivo.

A associação com o parceiro público decorre do fato de que essa unidade especializada é composta por uma equipe técnica que não apenas presta assistência no que tange aos estudos

técnicos, como também auxilia na interação do parceiro público com atores de dentro ou fora do Poder Executivo, como, por exemplo, os órgãos de controle ou os empresários que estão interessados naquele projeto, conforme afirmou a representante do CPPI.

Essa coordenação e alinhamento entre atores é fundamental, haja vista que a implementação da PPP afeta outros atores (além dos parceiros), ou seja, a PPP gera externalidades as quais devem ser consideradas. Sobre o tema, é elucidativo o seguinte trecho da entrevista do representante do BNDES:

A PPP é complexa ... então você fica dois anos debatendo sobre o que você quer com aquilo ... ninguém demora dois anos para fazer projeção de demanda, para fazer estudo de engenharia ... demora tanto tempo porque você demora dois anos para alinhar os stakeholders (Entrevistado 3, 2019).

O exemplo acima descrito demonstra como a existência de uma unidade de PPP pode gerar valor ao aportar capacidade institucional que permite governar a colaboração público-privada (Cabral *et al.*, 2019), o que pode ser feito, por exemplo, por meio da coordenação do processo de implementação da PPP e do fornecimento de assistência técnica aos órgãos públicos que estarão envolvidos com a parceria (Caldwell *et al.*, 2017).

Esse aspecto também corrobora a importância de uma equipe capacitada para a estruturação de um projeto de PPP (Cabral, 2017), da existência de uma governança no âmbito do governo (Klein *et al.*, 2013) e da capacidade administrativa dos parceiros para o alcance dos objetivos da parceria (Alonso & Andrews, 2018). Isso porque a existência de unidade especializada em PPPs contribui ainda para mitigar riscos, pois auxiliam os demais órgãos públicos na elaboração e gerenciamento das suas PPPs, melhorando a governança da parceria e permitindo que ela possa alcançar os resultados desejados (Quelin *et al.*, 2019).

Deve-se ressaltar que o processo de mapeamento e equacionamento de externalidades tende a ser facilitado na presença de um alinhamento da PPP com a política pública setorial, pois, conforme explica o representante do BNDES, a parceria tende a ser exitosa em setores nos quais a política pública já está definida, ou seja, em que já foram discutidas as diretrizes com os diversos *stakeholders* daquela política. Dessa forma, uma consequência desse alinhamento é a maior facilidade de implementação da parceria. Isso porque, conforme alerta o representante do Banco do Brasil, uma PPP envolve diversos órgãos governamentais, os quais devem estar alinhados com o objetivo de viabilizar essa parceria.

Assim, uma vez realizado esse alinhamento, é possível implementar projetos de forma rápida e padronizada, porque a parte mais complexa, que é “o equacionamento de

externalidades”, já estará definida. Caso não ocorra isso, estaremos diante de um cenário em que, conforme ilustra o representante do BNDES, o gestor público:

Vai para cada projeto brigar ... então você tem que decidir as coisas que você quer da política pública daí o projeto vai refletir o que você quer da política ... por que que eu to falando isso? por que o que são stakeholders? ... são os caras das externalidades positivas e negativas que tem interesse naquilo ... você vai ter que negociar com eles (Entrevistado 3, 2019).

A associação com o CGPPP é proveniente do papel desempenhado pela Unidade de PPP a qual subsidia a atuação do referido comitê. Isso porque essa unidade atua como Secretaria Executiva do referido Comitê, como é o caso, por exemplo, do Estado da Bahia, ou ainda que não atue como Secretaria Executiva pode influenciar a deliberação do CGPPP ao fornecer informações acerca da PPP que está sendo apreciada pelo Comitê Gestor, como é o caso do parecer elaborado pela Unidade de PPP do Estado de São Paulo.

A associação com o Chefe do Poder Executivo reside na competência do referido ator para decidir sobre a existência da Unidade de PPP, tendo em vista que compete a ele definir a estrutura administrativa do Poder Executivo.

O fator competência e a expertise do parceiro privado, que pode ser associado ao parceiro privado, contribui para a prestação de serviço de qualidade, pois a referida prestação de serviço requer sejam adotadas ações pelo parceiro privado. Um exemplo de tais ações é relatado pelo representante da Novo Metropolitano S.A e envolve o processo de mapeamento de riscos e o plano para solução de contingências. Isso pode ser feito por meio de norma de certificação de qualidade como, por exemplo, a ISO. Assim, de acordo com o entrevistado, a concessionária realiza periodicamente um mapeamento das eventuais não conformidade bem como possui planos de resolução destas não conformidades que é executado em consonância com as orientações da ISO.

O entrevistado esclarece ainda que o referido mapeamento é facilitado pelo fato de que a empresa possui um sistema por meio do qual ela monitora as eventuais não conformidades e as respectivas providências adotadas para solucioná-las. Além disso, a empresa dispõe de uma equipe voltada para o controle da qualidade, de um canal de ouvidoria e de um programa de *compliance*. Esse fator crítico foi associado ainda com o SSAHM, pois, conforme explicado anteriormente, ele colabora com o parceiro público ao prestar os serviços assistenciais por meio de um contrato de gestão.

A disponibilidade de financiamento pode ser associada ao parceiro privado e ao Chefe do Poder Executivo. A associação com o parceiro privado decorre do fato de que esse ator se utiliza de financiamento bancário para realizar a construção e a operação necessárias para a execução da PPP. Esse fator também pode ser associado ao Chefe do Poder Executivo tendo em vista que tal ator define as diretrizes relativas aos financiamentos concedidos pelos bancos públicos. Assim, a associação decorre do fato de que o Governo Federal e alguns governos estaduais, como é o caso da Bahia, possuem bancos que ofertam linhas de financiamentos que podem ser utilizadas em PPPs. Nesse sentido, vale recordar que, de acordo com Cabral *et al.* (2016), a Desenhavia (Agência de Fomento do Estado da Bahia), o BB e a CEF atuaram como financiadores dos projetos de PPPs do Estado da Bahia.

Cabe ainda esclarecer que, embora o SSAHM atue de forma semelhante ao parceiro privado haja vista a colaboração acima referida, ele não pode ser associado ao fator ora analisado tendo em vista que a Lei n. 10754 (2014), que autoriza a sua criação, não inclui a possibilidade de obter financiamento bancário como fonte de receita do referido SSA.

A alocação adequada de risco pode ser associada aos parceiros público e privado, pois trata-se de um elemento do contrato celebrado por tais parceiros. Deve-se ressaltar ainda que, na opinião da representante do CPPI, a referida matriz “é um dos grandes componentes para o fracasso ou sucesso de uma PPP”. Esse fator não pode ser associado ao SSAHM, pois o contrato de gestão celebrado com a Secretaria de Saúde de Belo Horizonte não prevê uma alocação de riscos. Esse fator pode ser associado ao CGPPP tendo em vista que o referido comitê analisa e aprova o contrato supracitado.

A participação dos parceiros e do CGPPP na definição do contrato de concessão justifica também a sua associação com o fator contrato bem elaborado. Sobre o tema, deve-se salientar que, conforme adverte a representante da SEINFRA/MG, o sucesso da PPP requer que o contrato estabeleça “o papel de cada uma das partes” bem como a “responsabilidade de cada um”.

No mesmo sentido, o representante da Canopus S.A sustenta que a forma de obter um contrato bem elaborado é por meio de “discussões prévias sobre o objetivo de uma PPP e seus instrumentos legais, de forma que, ao chegar na licitação, os papéis do ente público e do privado estejam corretamente definidos”. Um exemplo disso é dado pelo Governo de São Paulo (2019b) o qual realiza uma sondagem de mercado que visa “institucionalizar o diálogo entre o poder público e o parceiro privado e conciliar os respectivos interesses para implementação de sua carteira de projetos”.

Trata-se um canal de comunicação com investidores que tem por objetivo “o levantamento dos principais aspectos a serem levados em consideração, tais como os principais riscos, barreiras à entrada, pontos críticos à financiabilidade, restrições regulatórias, inovações ou alternativas técnicas” (Governo de São Paulo, 2019b).

Os relatos acima dos entrevistados reforçam a importância de se ter um contrato com regras claras as quais impulsionam a criação de valor ao permitir que os parceiros compreendam as metas, os objetivos, os seus papéis e as suas responsabilidades (Caldwell *et al.*, 2017) induzindo a adoção de comportamentos positivos, reduzindo o eventual oportunismo de algum contratante (Alonso & Andrews, 2018).

A associação com o CGPPP decorre ainda do fato de que seus membros podem auxiliar o parceiro público a elaborar o contrato como ocorre em São Paulo em que a PGE fornece assistência jurídica aos órgãos diretamente envolvidos na PPP de modo a incorporar melhores práticas e evitar possíveis litígios durante a execução da parceria, conforme explica a representante da SEHAB-SP.

O fator ora analisado pode ser associado ao SSAHM tendo em vista a sua atuação na execução da parceria cuja as regras estão contidas no contrato de gestão o qual, a exemplo do contrato da PPP, deve ser bem elaborado. Os usuários também podem ser associados a esse fator crítico, pois participam da elaboração do contrato por meio de sugestões apresentadas na audiência pública que podem ser incorporadas ao contrato.

Os estudos técnicos de qualidade podem ser associados ao parceiro público, pois, conforme informa o representante da SESABH, os estudos são de responsabilidade desse ator que pode fazê-lo internamente ou com auxílio de consultorias. Esses estudos técnicos podem ainda ser associados aos membros do CGPPP como é o caso do Ministério da Economia, pois, conforme explicou a representante do CPPI, cabe ao referido ministério elaborar os pareceres sobre garantia e sobre a conveniência e a oportunidade de realizar a PPP. Ademais, esse fator também pode ser associado ao CGPPP tendo em vista que o referido comitê analisa e aprova os referidos estudos.

A fiscalização e o monitoramento do contrato podem ser associados ao parceiro público tendo em vista que, conforme afirma a representante da diretoria do Hospital Metropolitano, é preciso ter equipe para fazer a fiscalização e o monitoramento do contrato. Nesse sentido, a referida associação, em uma PPP hospitalar, decorre do fato de que a Secretaria de Saúde atua na supervisão do contrato por meio do monitoramento do sistema de indicadores de desempenho definidos em contrato (Cabral *et al.*, 2016).

Outro exemplo ocorre na PPP da MG-050 em que a equipe da SEINFRA/MG faz, por meio de sistema de gerenciamento de projetos, um detalhamento de prazos, responsáveis e encaminhamentos necessários. No sistema, fica registrado, por exemplo, a pessoa responsável por cada etapa, o prazo e quais são as etapas subsequentes (Jornal de Uberaba, 2019).

O CGPPP também pode ser associado ao monitoramento e fiscalização do contrato, pois esse ator participa do monitoramento dos contratos de PPPs. Vale recordar que as leis de PPPs dos entes federados ora analisados contêm comandos legais nesse sentido. Um exemplo disso ocorre na Bahia em que, segundo o art. 24 da Lei n. 9.290 (2004), cabe ao CGPPP supervisionar a fiscalização e a execução das PPPs.

Outro exemplo é o caso de Belo Horizonte em que, segundo o *Decreto n. 16.694 (2017)*, *compete ao referido conselho* promover a gestão e a execução de contratos de PPPs. Nesse sentido, conforme explica o representante da SESABH, o referido conselho “não apenas define a política de PPPs como também recebe a prestação de contas sobre as PPPs em execução”. Some-se a isso o fato de que, conforme explica a representante da SEHAB-SP, a atuação do CGPPP é importante para a boa gestão desse contrato, pois “é lá que são discutidas as parcerias e eventuais problemas de execução bem como dela são emanadas orientações relativas a resolução de tais questões”.

O monitoramento e a fiscalização do contrato podem ainda ser associados aos usuários porque, conforme defende o representante do TCU 1, esse ator “tem que ser ouvido” tendo em vista que é o “destinatário final da PPP”. Deve-se ressaltar que a Lei de Concessões, a Lei n. 8.987 (1995), prevê a fiscalização por parte dos usuários. Essa lei se aplica subsidiariamente às PPPs executadas no Brasil tendo em vista que a PPP também é uma concessão de serviço público. Por isso, a representante do TCE-MG afirma que “a própria lei prevê a fiscalização por parte dos usuários”. Nesse sentido, informa-se que a referida lei, em seu artigo 29, dispõe que o Poder Concedente deverá apurar e solucionar as reclamações dos usuários referentes ao serviço prestado.

O marco regulatório adequado pode ser associado ao Chefe do Poder Executivo tendo em vista que esse ator pode alterar o marco regulatório sobre PPPs ao elaborar um projeto de lei sobre tema, conforme explicado anteriormente.

A capacidade do setor público para atuar com PPPs pode ser associado ao parceiro público e ao CGPPP tendo em vista que diz respeito à capacidade do poder concedente de elaborar e gerir contratos de PPPs, o que envolve a atuação do parceiro público e do referido comitê.

A maturidade da sociedade para escolher alternativas de longo prazo pode ser associado usuários dos serviços objeto das PPPs e aos moradores locais os quais são representantes da sociedade em questão.

O plano governamental para a utilização de PPPs pode ser associado ao CGPPP e ao Chefe do Poder Executivo, pois, conforme demonstram os exemplos de Belo Horizonte e do Estado da Bahia, o Plano de PPPs *é elaborado pelo CGPPP, mas deve* ser aprovado pelo referido chefe de poder.

A capacidade financeira dos parceiros pode ser associada aos parceiros bem como ao SSAHM tendo em vista que esse fator diz respeito aos recursos necessários para o pagamento da contraprestação pública bem como aos recursos de que dispõe o parceiro privado e o SSAHM para realizar os investimentos necessários para a prestação do serviço objeto da PPP.

Esse fator também pode ser associado ao Chefe do Poder Executivo tendo em vista que compete a ele decidir sobre alocação orçamentária e, portanto, sobre os recursos destinados à referida contraprestação. Isso porque o orçamento público é materializado em uma lei que é enviada pelo referido governante para deliberação do Poder Legislativo conforme disposto no art. 165 da Constituição (1988).

A mudança de governo pode ser associada ao Chefe do Poder Executivo tendo em vista que diz respeito à alteração no comando do Poder Executivo em virtude do resultado da eleição. Esse fator também pode ser associado ao parceiro público haja vista que a referida mudança pode promover alterações na equipe do parceiro público dedicada à PPP conforme exemplificado pelo caso da PPP do Hospital Metropolitano em que, de acordo com o representante do parceiro privado, a cada quatro anos muda-se a equipe da prefeitura dedicada à gestão da parceria.

A oferta de garantias ao parceiro privado pode ser associada ao parceiro público e ao privado (beneficiário da garantia), pois ao elaborar o projeto, o parceiro público decide que irá ofertar uma garantia para o caso de inadimplemento no pagamento da contraprestação. Esse fator também pode ser associado ao Chefe do Poder Executivo tendo em vista que esse ator pode auxiliar o parceiro público a ofertar tais garantias ao, por exemplo, criar um fundo garantidor de PPPs como foi feito pelo Governador de São Paulo, que instituiu o Fundo Garantidor Habitacional (FGH). Esse fator não pode ser associado ao SSAHM, pois, conforme dispõe a Lei n. 10.754 (2014), o contrato de gestão não prevê garantia para o caso de inadimplência do pagamento devido ao referido ator.

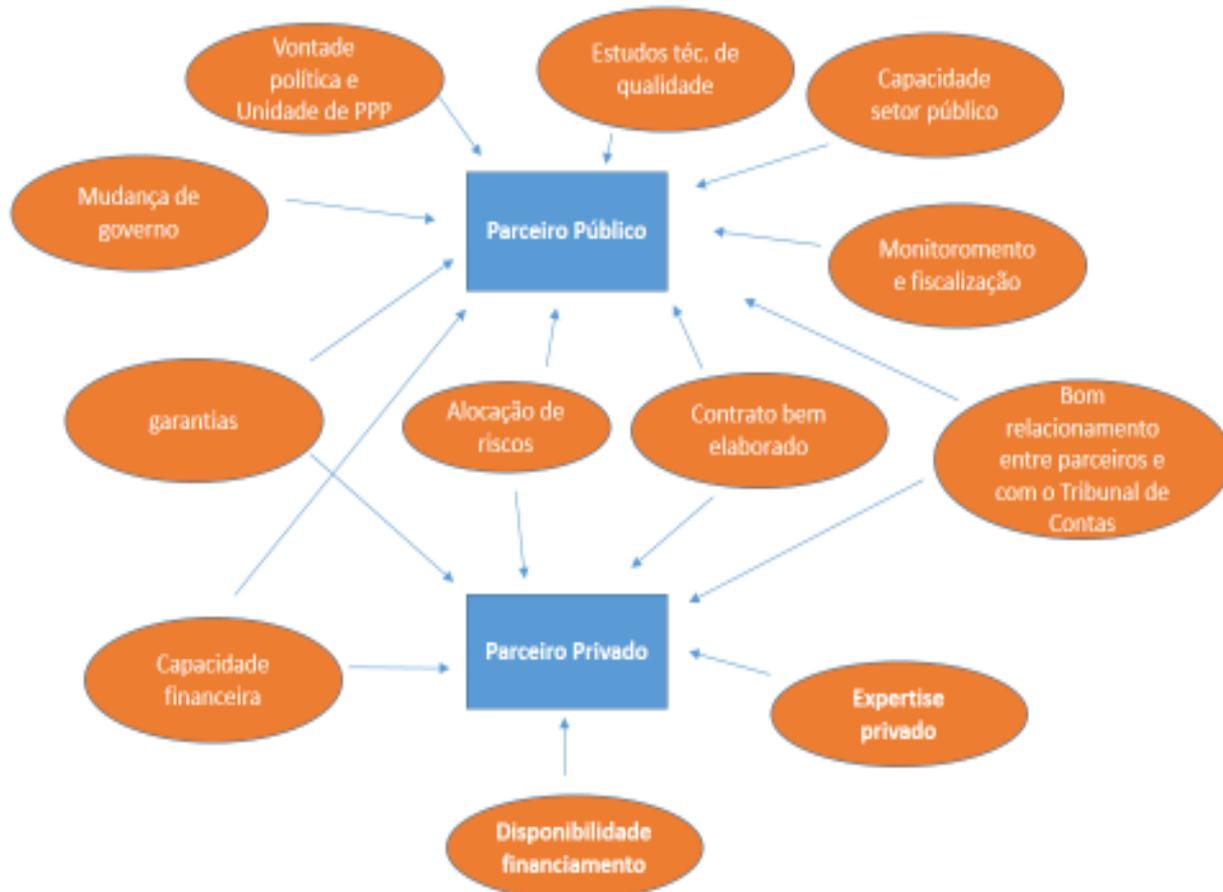
Os parceiros podem ser associados ao bom relacionamento entre os parceiros, conforme apontado pela representante da SEHAB-SP a qual defende que uma boa relação entre os parceiros favorece a superação de desafios e problemas que ocorrem durante a execução de um contrato longo como é o de PPPs. Esse fator também foi associado ao SSAHM, pois esse ator colabora com o parceiro público ao prestar os serviços assistenciais. Pelo mesmo motivo, o bom relacionamento dos parceiros com o Tribunal de Contas pode ser associado não apenas aos parceiros como também ao SSAHM.

Diante do exposto nessa seção, é possível identificar uma contribuição da presente pesquisa para a literatura sobre fatores críticos de sucesso e sobre *stakeholders* haja vista que a análise das interações entre *stakeholders* e fatores críticos permite identificar os atores relacionados aos fatores críticos que podem facilitar ou dificultar a execução da PPP.

Nesse contexto, essa abordagem contribui para a Teoria de *Stakeholders*, pois evidencia uma nova dimensão que pode ser acrescida aos modelos de análise de tais atores. Isso porque os modelos existentes, embora permitam a identificação dos atores mais relevantes, não consideram os fatores críticos a eles associados. Assim, a inclusão dessa nova dimensão permitiria que tais fatores fossem tratados como, por exemplo, um mecanismo de interferência de um ator em políticas públicas que são implementadas por meio de parcerias entre os setores público e privado.

Por fim, deve-se ressaltar que os resultados apresentados nessa seção contribuem para a concretização de um dos objetivos da pesquisa, a verificação da interação entre os fatores críticos e os *stakeholders*. Ademais, tais resultados representam uma parte do modelo analítico proposto na presente pesquisa e podem ser demonstrados por meio da Figura 12. Em função da limitação de espaço, optou-se por demonstrar apenas as interações relacionadas com os parceiros.

Figura 12. Aplicando o modelo analítico – interações entre atores e fatores críticos



Fonte: Elaborada pelo autor.

8.2 Determinantes da Cooperação

Os motivos identificados durante a análise das PPPs selecionadas são resumidos no quadro 46 de modo a demonstrar aqueles que parecem ser os motivos típicos de PPPs, assim considerados aqueles identificados na maioria das PPPs analisadas, os quais são destacados em negrito. Além disso, os motivos são associados ao parceiro em relação ao qual parece constituir uma razão para celebrar e manter a parceria.

Quadro 46. Síntese dos motivos dos parceiros para realizar as PPPs

Motivos	Parceiro	PPPs	Determinantes
Otimização da gestão	Público	Datacenter Jaguaribe	Eficiência

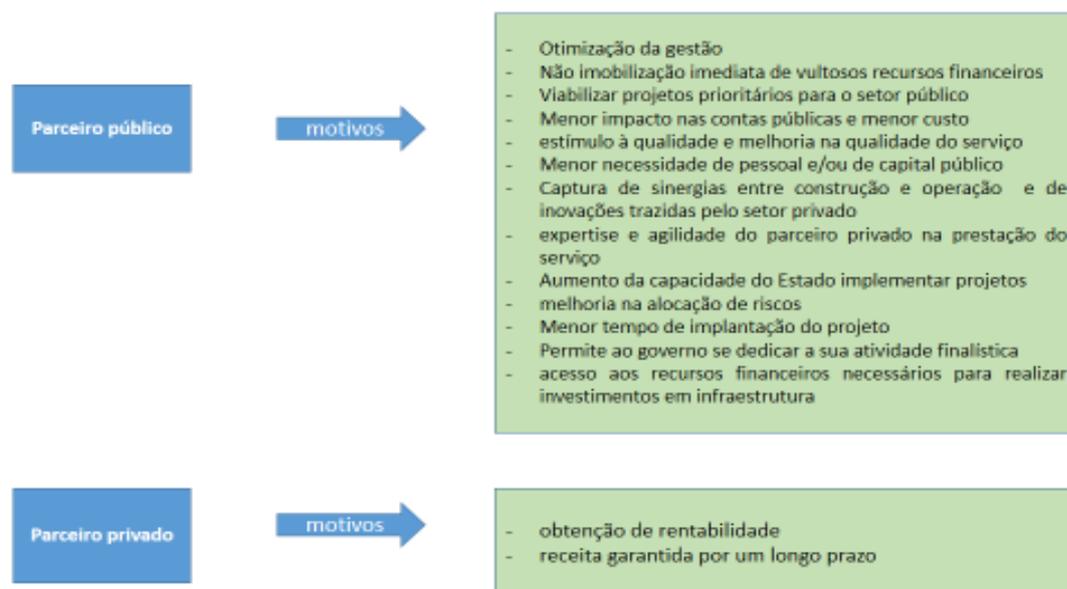
Motivos	Parceiro	PPPs	Determinantes
Não imobilização imediata de vultosos recursos financeiros	Público	Datacenter	Eficiência
Viabilizar projetos prioritários para o setor público	Público	Datacenter	Assimetria
Menor impacto nas contas públicas e menor custo	Público	Jaguaribe MG-050	Eficiência
Estímulo à qualidade dos serviços/ melhoria na qualidade do serviço	Público	Jaguaribe MG-050 Casa Paulista Hospital Metropolitano	Eficiência
Menor necessidade de pessoal e/ou de capital público	Público	MG-050	Assimetria
Captura de sinergias entre construção e operação	Público	Casa Paulista	Eficiência
Captação de inovações trazidas pelo setor privado	Público	Casa Paulista	Assimetria
Aumento da capacidade do Estado implementar projetos	Público	Casa Paulista	Assimetria
Expertise e agilidade do parceiro privado na prestação do serviço	Público	Datacenter Jaguaribe Casa Paulista Hospital Metropolitano	Eficiência e Assimetria
Melhoria na alocação de riscos	Público	Datacenter Jaguaribe MG-050 Casa Paulista Hospital Metropolitano	Eficiência e Assimetria

Motivos	Parceiro	PPPs	Determinantes
Permite ao governo se dedicar a sua atividade finalística	Público	Datacenter Hospital Metropolitano	Eficiência
Menor tempo de implantação do projeto	Público	MG-050 Hospital Metropolitano	Eficiência
Acesso a recursos financeiros necessários para realizar investimentos em infraestrutura	Público	Jaguaribe MG-050 Casa Paulista Hospital Metropolitano	Assimetria
Receita garantida por um longo prazo	Privado	Datacenter Jaguaribe MG-050 Casa Paulista Hospital Metropolitano	Estabilidade
Obtenção de rentabilidade	Privado	Datacenter Jaguaribe MG-050 Casa Paulista Hospital Metropolitano	Estabilidade

Fonte: Elaborado pelo autor.

Deve-se ressaltar que os resultados apresentados nessa seção contribuem para a concretização do objetivo da pesquisa relativo à identificação dos motivos que levam os parceiros a estabelecer a parceria. Ademais, tais resultados representam uma parte do modelo analítico proposto nessa tese e podem ser demonstrados por meio da figura 13.

Figura 13. Aplicando o modelo analítico – determinantes da cooperação



Fonte: Elaborado pelo autor.

8.3 Geração de Valor

Os benefícios e custos identificados nas PPPs analisadas são resumidos no quadro 47 de modo a demonstrar, em negrito, aqueles que parecem ser os benefícios e os custos típicos de PPPs, assim considerados os mais recorrentes nas PPPs analisadas.

Quadro 47. Síntese dos benefícios e custos identificados

Benefícios	PPPs	Custo	PPPs
Redução no gasto público	Jaguaribe	Elaboração do projeto e contratação	Datacenter
	Hospital Metropolitano		Jaguaribe
			MG-050
			Casa Paulista
Entrega de um ativo com a consequente prestação de serviço à população de uma forma mais célere	Datacenter	Custos de construção e operação	Hospital Metropolitano
	Jaguaribe		Datacenter
			Jaguaribe
			MG-050

Benefícios	PPPs	Custo	PPPs
			Casa Paulista
			Hospital Metropolitano
			Datacenter
Prestação de serviço de qualidade/ melhoria na equidade e no acesso ao serviço	Datacenter	Contraprestação pública	Jaguaribe
	Jaguaribe		MG-050
	Hospital Metropolitano		Casa Paulista
			Hospital Metropolitano
Desenvolvimento econômico na região de implementação da parceria	MG-050	Tarifa de pedágio	MG-050
	Casa Paulista		
	Hospital Metropolitano		
Incremento na arrecadação tributária	Datacenter	Custo administrativo dos governos municipal, estadual e federal	Datacenter
	Jaguaribe		Jaguaribe
	MG-050		MG-050
	Casa Paulista		Casa Paulista
	Hospital Metropolitano		Hospital Metropolitano
Redução de custos logísticos	MG-050	Não realização da parceria	Casa Paulista
Redução de acidentes	MG-050		
Melhoria do meio ambiente	Datacenter		
	Jaguaribe		
	MG-050		
Geração de emprego	Datacenter		
	Jaguaribe		
	MG-050		

Benefícios	PPPs	Custo	PPPs
	Casa Paulista		
	Hospital Metropolitano		
Redução de déficit habitacional e outros benefícios	Casa Paulista		
	Datacenter		
Aprendizado obtido com a execução da PPP	Casa Paulista		
	Datacenter		
	Jaguaribe		
Expansão da infraestrutura objeto da PPP	MG-050		
	Casa Paulista		
	Hospital Metropolitano		
Eficiência energética	Datacenter		

Fonte: Elaborado pelo autor.

Uma análise semelhante pode ser feita em relação aos riscos identificados cujos resultados são demonstrados no quadro 48 no qual são destacados, em negrito, aqueles que parecem ser os riscos típicos de PPPs.

Quadro 488. *Síntese dos riscos identificados*

Fase	Risco	PPP
Elaboração da PPP	Falta de capacidade do parceiro público de estruturar uma PPP	Datacenter
Elaboração da PPP	Realizar a estruturação de forma rápida em detrimento da qualidade do projeto	Datacenter Jaguaribe
Construção	Erros de projetos ou na execução das obras por parte do parceiro privado	Datacenter Jaguaribe

Fase	Risco	PPP
		MG-050
		Casa Paulista
		Datacenter
Construção	Atrasos ou exigências dos organismos responsáveis pela aprovação dos projetos de engenharia ou licenças necessárias durante a construção	Jaguaribe
		MG-050
		Casa Paulista
		Hospital Metropolitan
Construção	Não aderência do projeto de engenharia as especificações do governo	Jaguaribe
		Jaguaribe
Construção	Mudanças no projeto a pedido dos parceiros	MG-050
		Hospital Metropolitan
Construção	Problemas no solo/subsolo onde o empreendimento será construído	Jaguaribe
Construção	Passivos e/ou irregularidades ambientais cujo fato gerador tenha se materializado após a celebração do termo de transferência de posse das áreas disponibilizadas pelo parceiro público	Casa Paulista
Construção e Operação	Fenômenos climáticos ou meteorológicos que venham a prejudicar a construção e a operação	Datacenter
		Datacenter
Construção e Operação	Destruição, roubo, furto ou perda de bens a serem empregados na edificação ou operação	Jaguaribe
		MG-050
		Hospital Metropolitan
Construção e Operação	Greve de operários e fornecedores do parceiro privado	Datacenter
		Jaguaribe
		Casa Paulista

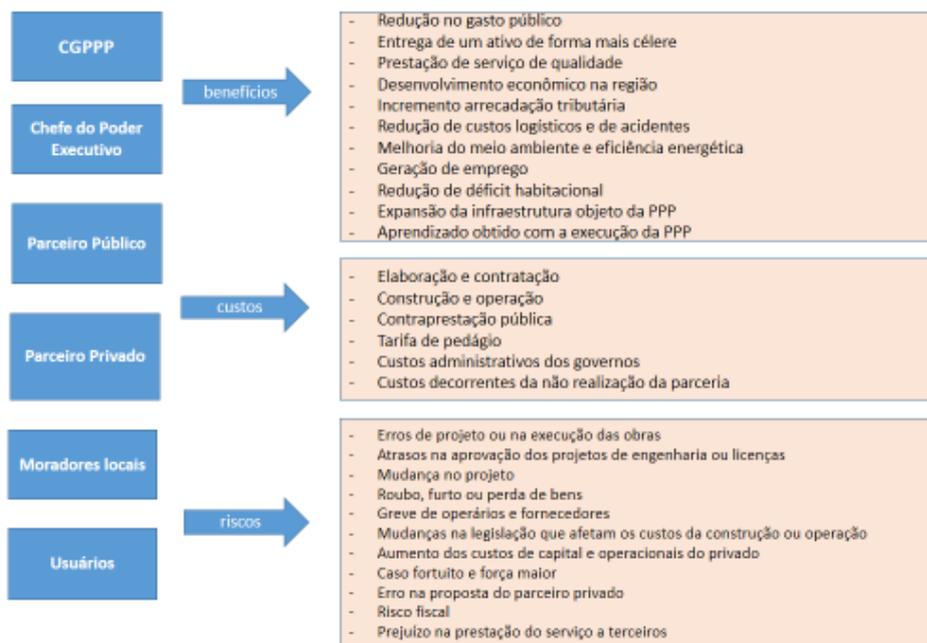
Fase	Risco	PPP
		Hospital Metropolitano
Construção e Operação	Mudanças na legislação que afetam os custos da construção ou operação	Jaguaribe MG-050 Casa Paulista Hospital Metropolitano
Construção e Operação	Aumento dos custos de capital e operacionais da concessionária e outros problemas financeiros do parceiro privado	Datacenter Jaguaribe MG-050 Casa Paulista Hospital Metropolitano
Construção e Operação	Caso fortuito e força maior que possam ser objeto de cobertura de seguros oferecidos no Brasil	Datacenter Jaguaribe MG-050 Casa Paulista Hospital Metropolitano
Construção e Operação	Negligência ou imprudência de empregados da própria concessionária ou de empresas por ela subcontratadas	Datacenter Casa Paulista
Construção e Operação	Erros na proposta do parceiro privado	Datacenter Casa Paulista Hospital Metropolitano
Construção e Operação	Não cumprimento do cronograma de obras	MG-050 Casa Paulista
Construção e Operação	Risco sistêmico	Hospital Metropolitano
Construção e Operação	Risco fiscal	Jaguaribe Casa Paulista

Fase	Risco	PPP
		Hospital Metropolitano
Construção e Operação	Má alocação de riscos	Datacenter Jaguaribe
Construção e Operação	Não obtenção de financiamento pelo parceiro privado	Casa Paulista
Construção e Operação	Alteração de governo	Casa Paulista Hospital Metropolitano
Construção e Operação	Fiscalização inadequada	Jaguaribe
		Datacenter
Operação	Prejuízo com a prestação de serviços a terceiro	Jaguaribe MG-050 Casa Paulista
Operação	Risco de demanda pelo serviço objeto da PPP	MG-050

Fonte: Elaborado pelo autor.

Deve-se ressaltar que os resultados apresentados nessa seção contribuem para o alcance de um dos objetivos da pesquisa, o de verificar a geração de valor em PPPs para os parceiros e outros *stakeholders*. Ademais, tais resultados representam uma parte do modelo analítico proposto anteriormente e podem ser demonstrados por meio da Figura 14. Em função da limitação de espaço, não foi possível citar todos os riscos identificados por isso optou-se por mencionar apenas aqueles que parecem ser os riscos típicos de PPPs.

Figura 14. Aplicando o modelo analítico – geração de valor



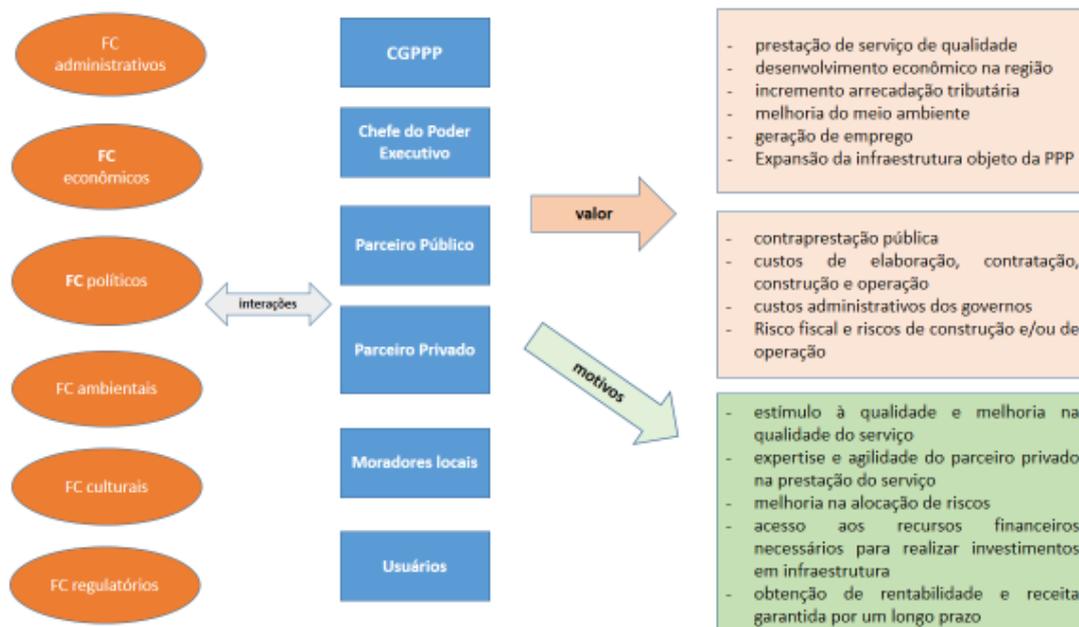
Fonte: Elaborada pelo autor.

8.4 Demonstração dos Resultados por meio do Modelo Analítico Proposto

Conforme mencionado nas seções anteriores, os resultados encontrados podem ser demonstrados por meio da utilização do modelo proposto nessa tese. Assim, são demonstrados, na Figura 15, os atores definitivos, os quais foram objeto de interações com fatores críticos de sucesso. Em função da limitação de espaço, optou-se por citar os referidos fatores por meio das suas categorias. No caso dos elementos de valor e dos determinantes, foram citados apenas aqueles mais recorrentes os quais foram enfatizados em quadros anteriores.

Além disso, tendo em vista que a análise de valor deve contemplar benefícios, custos e riscos, são apresentados dois quadros, um contendo os benefícios e outro que descreve os custos e os riscos decorrentes da execução da parceria. Desse modo, o modelo fornece informações que contribuem para o avanço do conhecimento sobre o significado de valor para os *stakeholders* de PPPs (Cabral *et al.*, 2019).

Figura 15. Aplicação do modelo proposto a luz dos resultados encontrados



Fonte: Elaborado pelo autor.

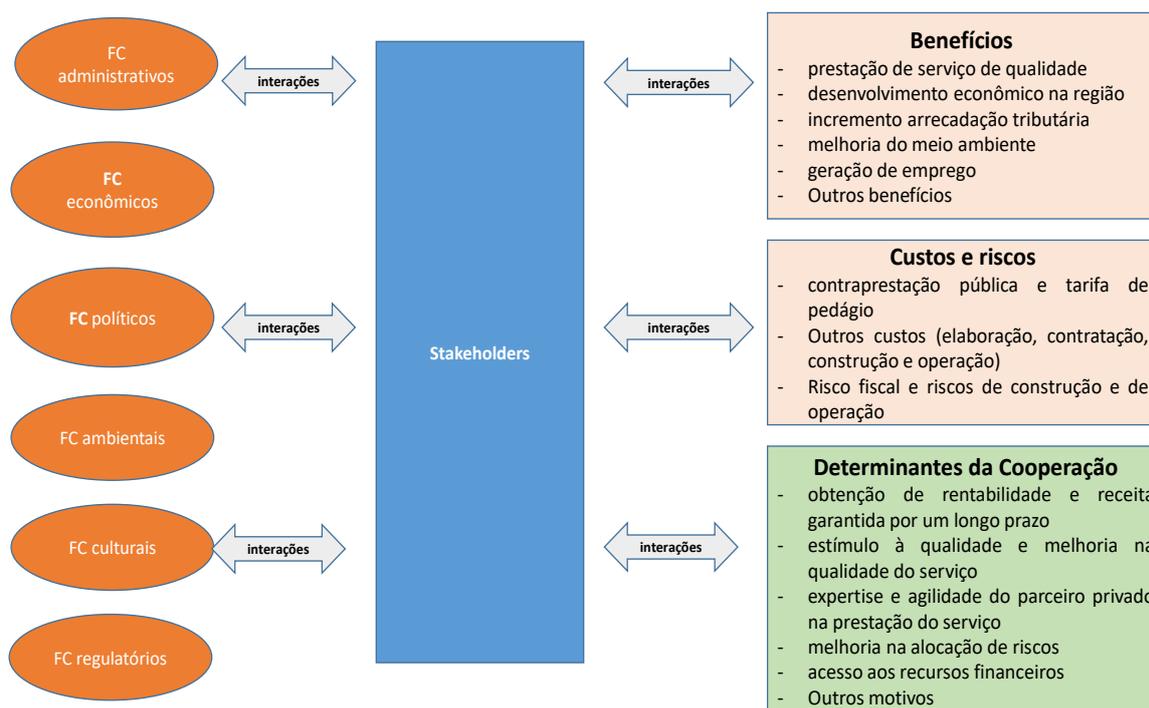
Deve-se ressaltar que a figura 15, embora já represente uma contribuição teórica pelas razões anteriormente apontadas, ela apresenta uma perspectiva estática sobre o que parece ser uma estrutura típica de PPPs em execução no Brasil. Afirma-se isso porque a implementação de PPPs é um processo dinâmico que ocorre ao longo de um horizonte temporal durante o qual podem ocorrer interações entre os construtos demonstrados na Figura em questão.

Assim, por exemplo, a motivação dos parceiros pode levá-los a atuar com o intuito de obter determinados benefícios e influenciar a ocorrência de determinados fatores críticos de sucesso. Um exemplo disso seria o fato de que, conforme demonstram os resultados, o parceiro privado busca obtenção de rentabilidade (motivo para ingressar na parceria). Para tanto, ele atua de modo a obter receita com contraprestação pública e com a tarifa de pedágio (valor).

Ocorre que tais benefícios e motivo podem não se concretizar se houver uma interrupção na execução da parceria em virtude de uma decisão do Tribunal de Contas ou do não pagamento da contraprestação. Para evitar que isso aconteça, ele pode atuar com vista a ocorrência dos seguintes fatores críticos de sucesso: i) ter um bom relacionamento com o Tribunal de Contas; ii) sinalizar, em consultas públicas ou em sondagens de mercado como as realizadas pelo Governo de São Paulo, ao parceiro público que somente celebrará a PPP se houver a oferta de garantias a serem acionadas no caso de inadimplemento da contraprestação.

Esse exemplo demonstra que é possível redesenhar o modelo teórico de modo a representar a estrutura típica de PPPs em uma perspectiva dinâmica conforme descrito na Figura 16 a qual enfatiza que o papel central dos *stakeholders* os quais, por meio das suas atuações, viabilizam as interações que ocorrem entre fatores críticos de sucesso, motivos da parceria e geração de valor.

Figura 16. *Aplicação do modelo proposto em uma perspectiva dinâmica*



Fonte: Elaborado pelo autor.

Por fim, deve-se ressaltar que foi vislumbrada a possibilidade de aprimorar a presente pesquisa por meio da incorporação de uma nova etapa que consistiu na realização de uma análise qualitativa comparativa. Conforme explicado na seção sobre a metodologia da pesquisa, a QCA permite uma comparação interscasos por meio da qual é possível identificar variáveis que contribuam para um determinado resultado que, no caso da presente pesquisa, é o bom desempenho de PPPs. Assim, a QCA foi utilizada com o intuito de identificar fatores críticos de sucesso, determinantes da cooperação e elementos de valor que estão associados ao bom desempenho de PPPs.

9 ANÁLISE QUALITATIVA COMPARATIVA

Nessa seção, são demonstrados os resultados, respectivamente, da realização dos estudos 1 e 2 citados na seção sobre os métodos adotados na presente pesquisa. Nesse sentido, vale recordar que tais estudos foram concebidos com o intuito de verificar quais são os fatores críticos de sucesso, os determinantes da cooperação e os elementos de valor que contribuem para o bom desempenho de PPPs.

A diferença entre elas reside no fato de que o estudo 1 representa uma interpretação do pesquisador, a partir da análise dos dados obtidos na primeira fase da pesquisa, acerca das variáveis que contribuem para o bom desempenho de PPPs ao passo que o estudo 2 representa uma manifestação, obtida por meio de aplicação de questionário, dos entrevistados acerca de tais variáveis.

9.1 Estudo 1

Conforme explicado na metodologia, inicialmente, foi realizado um exercício no qual foram utilizados as denominadas variáveis cenários (cada variável combina uma categoria de *stakeholders* com fatores críticos de sucesso, determinantes da cooperação e elementos de valor). O primeiro passo para a análise com o software fsQCA foi a construção da matriz de dados em que as linhas são os casos estudados e as colunas são as variáveis. Tendo em vista que o fsQCA trabalha com códigos, foi necessário criar tais códigos para identificar os referidos casos e variáveis, conforme demonstram os Quadros 49 e 50.

Quadro 49. *Codificação das Variáveis Cenários*

Variável	Código
Cenário A	PRIV
Cenário B	USUA
Cenário C	CGPP
Cenário D	CPEX
Cenário E	PUBL

Fonte: Elaborado pelo autor.

Quadro 50. *Codificação dos casos analisados*

Caso	Código
DATACENTER	DATA
JAGUARIBE	JAGU
RODOVIA MG-050	MG50
CASA PAULISTA	CASA
HOSPITAL METROPOLITANO	HOSP

Fonte: Elaborado pelo autor.

Após a definição dos códigos, os casos e as variáveis, com as suas respectivas frequências de ocorrência, foram inseridos no fsQCA. Deve-se ressaltar que, na referida contagem de frequências, foram consideradas apenas as entrevistas citadas na seção sobre métodos sendo que as entrevistas dos representantes dos financiadores (BNDES e BID), por se referirem a PPPs em geral, foram contabilizados de forma idêntica em todos os casos, ou seja, as frequências observadas em tais entrevistas foram acrescentadas ao somatório de cada um dos casos acima. Por fim, vale ressaltar que foram escolhidas 5 variáveis o que é compatível com o fato de que o fsQCA, em geral, é utilizado para realizar QCAs contendo 3 a 8 variáveis (Ragin, 2017).

Para realizar a inserção de dados, deve-se selecionar os itens *file* e, em seguida, *open*. O resultado desse procedimento é demonstrado na figura 17.

Figura 17. Inserção dos dados QCA

The screenshot shows the fsQCA software interface. The main window displays a data table with the following values:

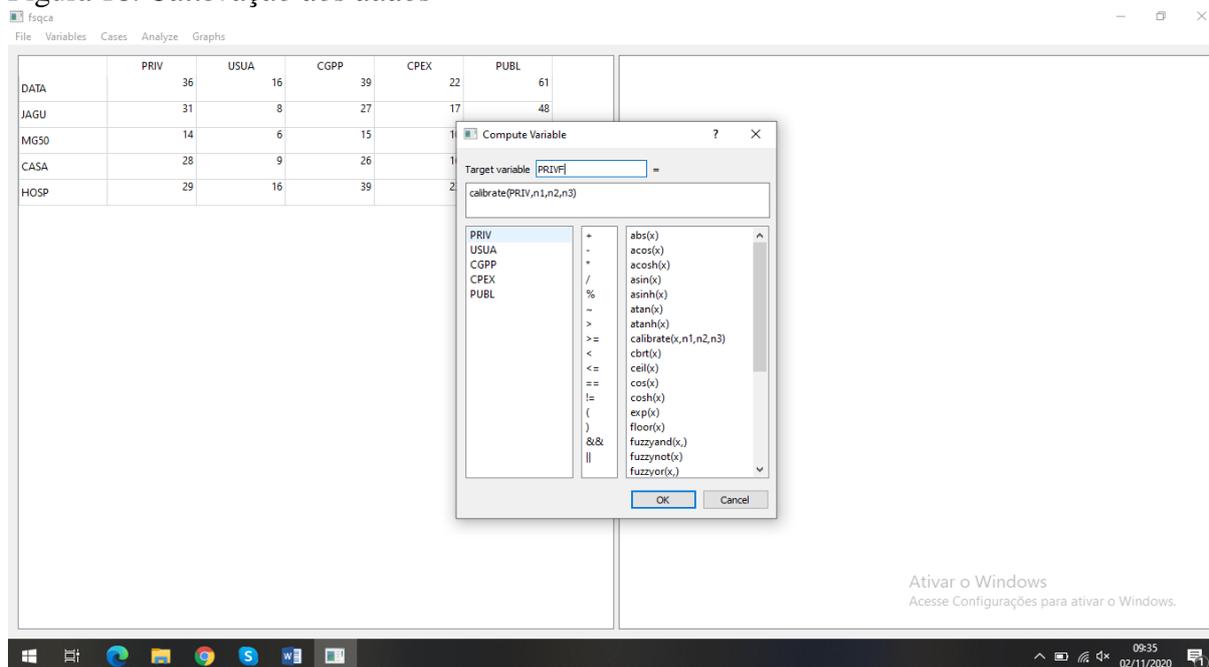
	PRIV	USUA	CGPP	CPEX	PUBL
DATA	36	16	39	22	61
JAGU	31	8	27	17	48
MGS0	14	6	15	10	21
CASA	28	9	26	16	31
HOSP	29	16	39	23	57

The interface also includes a menu bar (File, Variables, Cases, Analyze, Graphs) and a Windows taskbar at the bottom with the system tray showing the time 09:34 and date 02/11/2020. A Windows activation watermark is visible in the bottom right corner of the software window.

Fonte: Elaborado pelo autor.

O próximo passo é a transformação das variáveis escalares em variáveis *fuzzy*, o que é feito por meio da função de calibragem. Para tanto, deve-se selecionar os itens *variables* e, em seguida, o item *compute*, conforme demonstrado na figura 18. Nesse momento, deve-se adotar um novo nome para variável fuzzy a qual é descrita no campo *target variable*. Optou-se por acrescentar a letra F em cada uma das variáveis escalares. Assim, por exemplo a variável PRIV passou a ser PRIVF. Além disso, foram adotadas outras recomendações de Ragin (2017) para o processo de calibração contidas no manual do fsQCA 3.0.

Figura 18. Calibração dos dados



Fonte: Elaborada pelo autor.

Conforme explica Dias (2014), a calibragem indica a intensidade em que cada uma das variáveis contribui para o alcance do resultado, o que, no caso da presente pesquisa, é o bom desempenho durante a execução da PPP. Na sequência, foi inserida a variável resultado que foi denominada de EXIT a qual, conforme explicado anteriormente, baseou-se na nota geral do conjunto de indicadores de desempenho previstos no contrato. Assim, após a inclusão dessa variável, a matriz de dados com variáveis *fuzzy* passa a ser a demonstrada na figura 19.

Figura 19. Matriz de dados após calibração

	PRIV	USUA	CGPP	CPEX	PUBL	PRIVF	USUAF	CGPPF	CPEXF	PUBLF	EXIT
DATA	36	16	39	22	81	0.99	1.00	1.00	1.00	1.00	0
JAGU	31	8	27	17	48	0.98	0.75	0.97	0.99	0.97	1
MGS0	14	6	15	10	21	0.47	0.50	0.63	0.75	0.41	0
CASA	28	9	26	6	31	0.96	0.84	0.97	0.98	0.74	1
HOSP	29	16	39	23	57	0.97	1.00	1.00	1.00	0.99	1

Fonte: Elaborada pelo autor.

Posteriormente, foi realizada a análise de condições necessárias. Para tanto, foi utilizada a função *Analyze* e, em seguida, selecionada a opção *Necessary Conditions*. Além disso, foram inseridas todas as variáveis *fuzzy* na análise. Sobre o tema, Ragin (2017) explica que uma variável é definida como necessária se ele estiver presente sempre que o resultado ocorrer. O resultado da referida análise é demonstrado a seguir.

Analysis of Necessary Conditions

Outcome variable: EXIT

Conditions tested:

	Consistency	Coverage
PRIVF	0.970000	0.665904
USUAF	0.863333	0.633252
CGPPF	0.980000	0.643326
CPEXF	0.990000	0.629237
PUBLF	0.900000	0.656934

No resultado acima é demonstrada a consistência (*consistency*), que indica o grau em que a condição causal (variável) é um subconjunto do resultado, e a cobertura (*coverage*), que indica a relevância empírica de um subconjunto, ou seja, mede o quanto do resultado é

explicado por cada termo da solução, ou seja, por cada variável e pela solução como um todo (Ragin, 2017). Segundo Ragin (2017), é recomendável que a consistência e a cobertura apresentem valores superiores a 80% para que seja possível indicar que uma determinada variável contribui para o resultado. Nesse sentido, tendo em vista que nenhuma das variáveis atende a esse critério, é possível inferir que nenhuma das variáveis contribui, de forma isolada, para o bom desempenho das PPPs.

Na sequência, foi realizada a análise de suficiência das variáveis. Sobre o tema, Ragin (2017) explica que uma variável é definida como suficiente se, por si só, puder produzir o resultado. O autor ressalta ainda que “a necessidade e a suficiência são geralmente consideradas juntas” de modo que uma variável “é necessária e suficiente se for a única causa que produza o resultado” (Ragin, 2017, p. 36).

Para tanto, foi necessário selecionar a função *Analyze* e, em seguida, clicar em *Subset/Superset Analysis*. Além disso, foi necessário indicar a variável resultado (EXIT) bem como as condições causais, ou seja, as variáveis *fuzzy* citadas anteriormente. O resultado da referida análise de suficiência é demonstrado a seguir.

SUBSET/SUPERSET ANALYSIS			
Outcome: EXIT			
	Consistency	raw coverage	combined
PRIVF	0.665904	0.970000	0.582666
USUAF	0.633252	0.863333	0.445608
CGPPF	0.643326	0.980000	0.504777
CPEXF	0.629237	0.990000	0.466690
PUBLF	0.656934	0.900000	0.528205

Conforme explica Dias (2014), na análise da condição suficiente, deve-se avaliar se a variável possui alta consistência e alta cobertura (valores superiores a 80%). Tendo em vista que as variáveis não atendem a esse critério, entende-se que nenhuma variável isolada constitui uma condição suficiente. Nesse caso, é necessário proceder à análise *fuzzy set* da tabela verdade, o que é feito por meio da função *Analyze* e, em seguida, deve-se selecionar o item *Fuzzy Sets* e, por fim, o item *Truth Table Algorithm*. Além disso, é necessário indicar a variável resultado (EXIT) bem como as condições causais, ou seja, as variáveis *fuzzy* (Ragin, 2017).

A Figura 20 apresenta os resultados obtidos após a realização desse procedimento.

Figura 20. Editando a tabela verdade

PRIVF	USUAF	CGPPF	CPEXF	PUBLF	number	EXIT	cases	raw consist.	PRI consist.	SVM consist.
1	1	1	1	1	4 (100%)			0.637306	0.637306	0.637306
0	0	0	0	0	0 (100%)		cases			
1	0	0	0	0	0 (100%)		cases			
0	1	0	0	0	0 (100%)		cases			
1	1	0	0	0	0 (100%)		cases			
0	0	1	0	0	0 (100%)		cases			
1	0	1	0	0	0 (100%)		cases			
0	1	1	0	0	0 (100%)		cases			
1	1	1	0	0	0 (100%)		cases			
0	0	0	1	0	0 (100%)		cases			
1	0	0	1	0	0 (100%)		cases			
0	1	0	1	0	0 (100%)		cases			
1	1	0	1	0	0 (100%)		cases			
0	0	1	1	0	0 (100%)		cases			
1	0	1	1	0	0 (100%)		cases			
0	1	1	1	0	0 (100%)		cases			
1	1	1	1	0	0 (100%)		cases			
0	0	0	0	1	0 (100%)		cases			
1	0	0	0	1	0 (100%)		cases			
0	1	0	0	1	0 (100%)		cases			
1	1	0	0	1	0 (100%)		cases			

Fonte: Elaborado pelo autor.

A figura 20 contém diversas linhas, porém apenas a primeira linha da tabela será suficiente para explicar como ela contribui para a análise. Isso porque, embora a tabela contenha dezenas de linhas, apenas a referida linha contém uma configuração cujos parâmetros atendem aos requisitos do sistema. As demais linhas devem ser deletadas, conforme sugere Ragin (2017). Além disso, deve-se inserir os números 1 ou 0 na coluna do resultado (EXIT). Nesse caso, seguiu-se a recomendação de Ragin e Rihoux (2009) de inserir 1 na linha cuja a *raw consist* (mede a proporção de casos em cada linha da tabela verdade que exibe o resultado) seja próxima de 70%. Ademais, deve-se deletar as linhas que não apresentam análise de *raw consist*. Dessa forma, a tabela verdade final é a apresentada na figura 21.

Figura 21. Tabela verdade final

The screenshot shows the 'Edit Truth Table' window. At the top, there is a menu bar with 'File' and 'Edit'. Below it is a table with the following columns and values:

PRIVF	USUAF	CGPPF	CPEXF	PUBLF	number	EXIT	cases	raw consist.	PRI consist.	SVM consist
1	1	1	1	1	4 (100%)	1	cases	0.637306	0.637306	0.637306

Below the table, there are four buttons: 'Reset', 'Cancel', 'Specify Analysis', and 'Standard Analyses'. At the bottom right, there is a Windows watermark: 'Ativar o Windows. Acesse Configurações para ativar o Windows.' The taskbar at the bottom shows the Windows logo, several application icons, and the system tray with the time '20:58' and date '02/11/2020'.

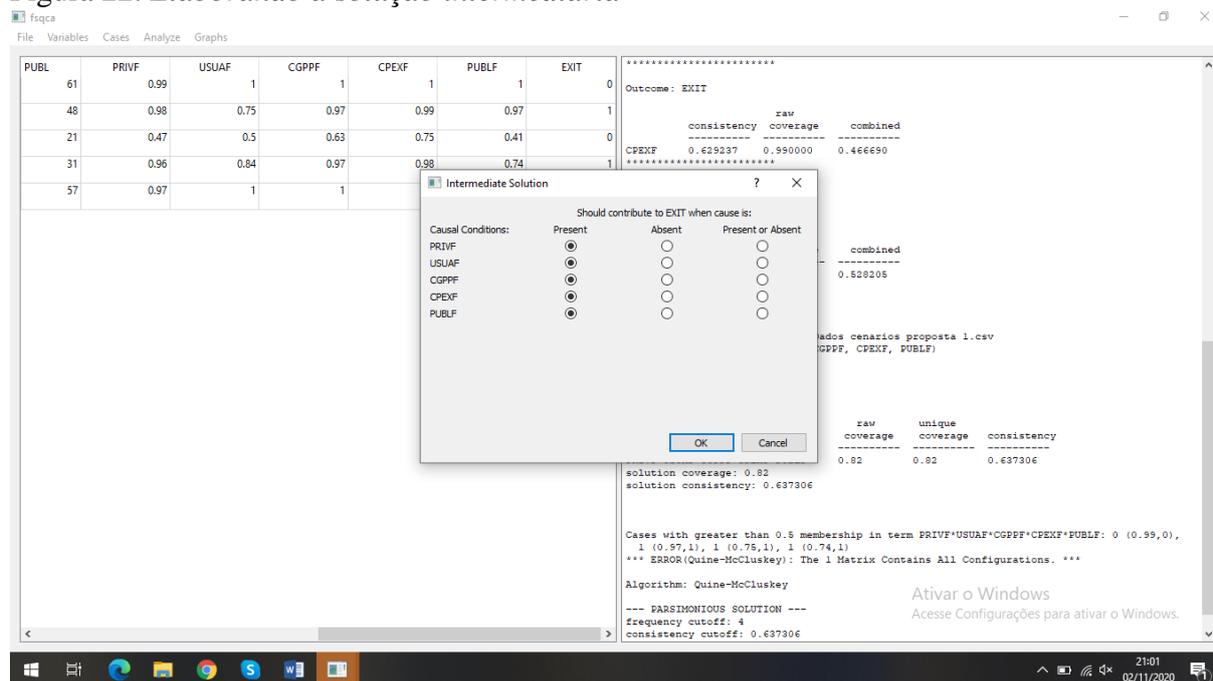
Fonte: Elaborado pelo autor.

Conforme demonstrado na figura 21, o fsQCA apresenta duas possibilidades de análise (*specify* e *standard*). Entretanto, Ragin (2017) recomenda a utilização da análise padrão (*standard*), pois, dessa forma, é possível obter a solução intermediária (SI) a qual decorre de assunções que o próprio software está preparado para fazer, com base nas informações sobre as condições causais fornecidas pelo usuário. Na sequência, o fsQCA solicita que o usuário identifique as variáveis que contribuí ou não para o resultado. As variáveis que contribuem devem ser sinalizadas por meio da marcação no item *Present* (Ragin, 2017).

De acordo Ragin e Rihoux (2009, p. 111), esse procedimento constitui um importante benefício da SI, pois permite a manutenção de condições causais que façam sentido tendo em vista o referencial teórico que embasa a análise. Nesse sentido, os autores afirmam que essa “solução é superior à complexa e a parcimoniosa e deve fazer parte da rotina de aplicação de qualquer versão da QCA”.

Conforme demonstrado na Figura 22, optou-se por indicar a presença de todas as variáveis como sendo condições causais, pois, de acordo com o referencial teórico utilizado na presente pesquisa, tais variáveis contribuem para o bom desempenho de PPPs.

Figura 22. Elaborando a solução intermediária



Fonte: Elaborado pelo autor.

Dessa forma, foi possível obter as soluções complexa (SC), parcimoniosa (SP) e intermediária (SI). Conforme explicado acima, a SI decorre da indicação, pelo usuário, da presença das condições causais que contribuem para o resultado. Por outro lado, na SC, o fsQCA inclui todas as condições causais e, com base na intensidade em que aparecem em cada caso, realiza as operações booleanas que levam à configuração da SC. Na SP, o *software* faz assunções automáticas com base em uma análise contrafactual (Ragin, 2017). A análise contrafactual permite "fazer uma declaração de se a combinação de condições que está sendo examinada é ou não uma instância provável do resultado. Assim, pode-se averiguar que, se ela existisse, implicaria no resultado" (Bertarelli Júnior & Ferreira, 2018, p. 96).

A primeira solução apresentada pelo fsQCA é a complexa a qual é demonstrada abaixo.

COMPLEX SOLUTION

Frequency cutoff: 4

Consistency cutoff: 0.637306

	Raw coverage	unique coverage	consistency
PRIVF*USUAF*CGPPF*CPEXF*PUBLF	0.82	0.82	0.637306

Solution coverage: 0.82

Solution consistency: 0.637306

Dessa forma, com base nos casos analisados, a SC sugere que o bom desempenho de PPPs exige a ocorrência de todas as variáveis. Por outro lado, a SP não resultou em uma configuração de solução. Ao consultar o manual do fsQCA 3.0, não foi identificada a justificativa para a ocorrência desse resultado. Por fim, é demonstrada a SI.

INTERMEDIATE SOLUTION			
Frequency cutoff: 4			
Consistency cutoff: 0.637306			
Assumptions:			
PRIVF (present)			
USUAF (present)			
CGPPF (present)			
CPEXF (present)			
PUBLF (present)			
	Raw coverage	unique coverage	consistency
PRIVF*USUAF*CGPPF*CPEXF*PUBLF	0.82	0.82	0.637306
Solution coverage: 0.82			
Solution consistency: 0.637306			

É possível constatar que a SI é idêntica à da SC, o que pode ocorrer quando é indicado que a presença de todas variáveis contribuem para o resultado (Ragin, 2017).

Por fim, deve-se ressaltar que, após a realização desse exercício, percebeu-se que a configuração das variáveis precisava ser aperfeiçoada, pois as soluções produzidas pelo fsQCA não forneceram informações detalhadas acerca dos fatores críticos de sucesso, dos determinantes da cooperação e dos elementos de valor que contribuem para o bom desempenho de PPPs. Por isso, optou-se por realizar QCAs individualizadas para cada um desses construtos teóricos, o que é feito a seguir.

9.1.1 Fatores críticos de sucesso

Na construção da matriz de dados foram mantidos os códigos utilizados anteriormente para os casos e criados novos códigos para as variáveis as quais decorrem das categorias de

fatores críticos citadas na seção sobre os métodos da pesquisa, conforme demonstra o Quadro 51.

Quadro 51. *Codificação das variáveis fatores críticos de sucesso*

Variável	Código
Fator crítico administrativo	ADM
Fator crítico econômico	ECO
Fator crítico político	POL
Fator crítico cultural	CUL
Fator crítico regulatório	REG
Fator crítico ambiental	AMB

Fonte: Elaborado pelo autor.

Na sequência foram adotados os mesmos procedimentos citados na seção anterior, ou seja, inserção e calibração dos dados e a inserção da variável resultado (EXIT). Vale ressaltar ainda que foram adotados novos nomes para as variáveis fuzzy ao ser acrescentada a letra F em cada uma das variáveis escalares. Assim, obteve-se a matriz de dados a qual é demonstrada no apêndice D. Posteriormente, foi realizada a análise das condições necessárias cujo resultado é demonstrado a seguir.

Analysis of Necessary Conditions

Outcome variable: EXIT

Conditions tested:

	Consistency	Coverage
ADMF	0.706667	0.524752
ECOF	0.656667	0.567723
POLF	0.910000	0.620455
CULF	0.946667	0.622807
REGF	0.103333	0.236641
AMBF	0.656667	0.517060

Conforme visto anteriormente, é recomendável que a consistência e a cobertura apresentem valores superiores a 80% para que seja possível indicar que uma determinada variável contribui para o resultado (Ragin, 2017). Nesse sentido, tendo em vista que nenhuma das variáveis atende a esse critério, é possível inferir que nenhuma das variáveis contribui, de forma isolada, para o bom desempenho das PPPs.

Na sequência, foi realizada a análise de suficiência cujo resultado é demonstrado abaixo.

SUBSET/SUPERSET ANALYSIS			
Outcome: EXIT			
	Consistency	raw coverage	combined
ADMF	0.524752	0.706667	0.205913
ECOF	0.567723	0.656667	0.256255
POLF	0.620455	0.910000	0.426615
CULF	0.622807	0.946667	0.435125
REGF	0.236641	0.103333	0.032146
AMBF	0.517060	0.656667	0.198494

Tendo em vista que nenhuma variável apresentou alta consistência e *raw coverage* (valores superiores a 80%), entende-se que nenhuma variável isolada é uma condição suficiente, ou seja, não há uma variável que, sozinha, consiga explicar o bom desempenho das PPPs. Nesse caso, procedeu-se a análise *fuzzy set* da tabela verdade. Dessa forma, foi necessário indicar a variável resultado (EXIT) bem como as condições causais. Além disso, seguiu-se a recomendação de Ragin (2017) de modo que se optou pela utilização da análise padrão. Durante a análise padrão, o fsQCA selecionou *Prime Implicants* relativos aos fatores críticos ambientais e econômicos. Optou-se por manter essas variáveis em função da sua relevância teórica e por entender que esses fatores podem contribuir para explicar o desempenho de PPPs.

Posteriormente, o fsQCA solicitou que o usuário identificasse as variáveis que contribui para o resultado. Nesse sentido, foi indicada a presença de todas as variáveis como sendo condições causais, pois, de acordo com o referencial teórico utilizado nessa pesquisa, tais fatores críticos contribuem para o bom desempenho de PPPs. Os resultados dos procedimentos relatados acima estão descritos no apêndice D.

Por fim, foram geradas as soluções complexa, parcimoniosa e intermediária. A primeira solução apresentada pelo fsQCA é a complexa a qual é descrita a seguir.

COMPLEX SOLUTION			
Frequency cutoff: 1			
Consistency cutoff: 0.902778			
	Raw coverage	unique coverage	consistency
ADMF*~ECOF*POLF*CULF*~REGF*~AMBF	0.216667	0.216667	0.902778
Solution coverage: 0.216667			
Solution consistency: 0.902778			

Uma forma alternativa de demonstrar a solução acima é a descrita no quadro 52.

Quadro 522. *Detalhamento da solução complexa*

Presença	Ausência
Fatores administrativos	Fatores econômicos
Fatores políticos	Fatores regulatórios
Fatores culturais	Fatores ambientais

Fonte: Elaborado pelo autor e adaptado de Dias (2014).

O quadro 52 indica que, com base nos casos analisados, o bom desempenho de PPPs exige a ocorrência dos fatores críticos administrativos, políticos e culturais. Conforme explica Dias (2014), a solução acima implica afirmar que os fatores críticos administrativos, políticos e culturais influenciam de forma mais significativa o bom desempenho de PPPs. Por outro lado, a presença dos fatores econômicos, regulatórios e ambientais não contribuem para o referido desempenho.

A Solução Intermediária corrobora o resultado encontrado na solução complexa.

INTERMEDIATE SOLUTION
Frequency cutoff: 1
Consistency cutoff: 0.902778
Assumptions:

ADMF (present)			
ECOF (present)			
POLF (present)			
CULF (present)			
REGF (present)			
AMBF (present)			
	raw coverage	unique coverage	consistency
ADMF*~ECOF*POLF*CULF*~REGF*~AMBF	0.216667	0.216667	0.902778
Solution coverage: 0.216667			
Solution consistency: 0.902778			

A referida configuração de solução pode ser demonstrada por meio do quadro sinalizador da presença e ausência das variáveis que influenciam o resultado, o que é feito por meio do quadro 53.

Quadro 53. *Detalhamento da Solução Intermediária*

Presença	Ausência
Fatores administrativos	Fatores econômicos
Fatores políticos	Fatores ambientais
Fatores culturais	Fatores regulatórios

Fonte: Elaborado pelo autor e adaptado de Dias (2014).

A SI corrobora a solução complexa ao indicar que o bom desempenho de PPPs exige a ocorrência dos fatores administrativos, políticos e culturais.

A análise das soluções fornecidas pelo fsQCA demonstram a presença constante dos fatores críticos administrativos, políticos e culturais, o que indica que estas variáveis são necessárias para a produção do resultado. Por outro lado, não é possível afirmar que cada uma dessas variáveis, individualmente, seja suficiente para a ocorrência do referido desempenho posto que nenhuma delas aparece sozinha nas soluções fornecidas pelos *softwares*. Entretanto, é possível que concluir pela condição suficiente para a combinação dessas variáveis haja vista que, em conjunto, elas são suficientes para a produção do resultado (Dias, 2014).

9.1.2 Determinantes da Cooperação

Assim como nas QCAs anteriores, foram mantidos os códigos para identificar os casos e foram criados códigos para as variáveis relativas aos determinantes supracitados, conforme demonstra o Quadro 54. Essas variáveis estão baseadas no referencial teórico dessa pesquisa. Deve-se ressaltar que não foram incluídos os demais determinantes, pois a presença deles não foi identificada nos documentos pesquisados.

Quadro 54. Codificação das variáveis determinantes da cooperação

Variável	Código
Eficiência	EFI
Assimetria	ASS
Estabilidade	EST

Fonte: Elaborado pelo autor.

Na sequência foram adotados os mesmos procedimentos citados na seção anterior no que tange à calibração dos dados, à inserção da variável resultado (EXIT) e aos nomes para variáveis fuzzy. Assim, obteve-se a matriz de dados a qual é demonstrada no apêndice E. Posteriormente, foi realizada a análise das condições necessárias cujo resultado é demonstrado a seguir.

Analysis of Necessary Conditions		
Outcome variable: EXIT		
Conditions tested:		
	Consistency	Coverage
EFIF	0.470000	0.481229
ASSF	0.836667	0.570455
ESTF	0.770000	0.598446

Tendo em vista que nenhuma das variáveis apresentou consistência e cobertura com valores superiores a 80%, é possível inferir que nenhuma das variáveis contribui, de forma

isolada, para o bom desempenho das PPPs. Na sequência, foi realizada a análise de suficiência das variáveis cujo resultado é demonstrado a seguir.

SUBSET/SUPERSET ANALYSIS			
Outcome: EXIT			
	consistency	raw coverage	combined
EFIF	0.481229	0.470000	0.137113
ASSF	0.570455	0.836667	0.289252
ESTF	0.598446	0.770000	0.339853

Tendo em vista que nenhuma variável apresentou alta consistência e *raw coverage*, entende-se que nenhuma variável isolada constitui uma condição suficiente, ou seja, não há uma variável que, sozinha, consiga explicar o bom desempenho das PPPs. Na sequência foi elaborada a tabela verdade, conforme demonstrada no apêndice E.

Após optar pela utilização da análise padrão e incluir todas as variáveis como sendo condições causais, foram obtidas as soluções complexa, parcimoniosa e intermediária. A primeira solução apresentada pelo fsQCA foi a complexa a qual é descrita abaixo.

COMPLEX SOLUTION			
Frequency cutoff: 1			
Consistency cutoff: 0.771812			
	raw coverage	unique coverage	consistency
~EFIF*ASSF*ESTF	0.483333	0.483333	0.751295
Solution coverage: 0.483333			
Solution consistency: 0.751295			

A solução acima pode ser explicada conforme descrito no quadro 55.

Quadro 55. *Detalhamento da Solução Complexa-determinantes da cooperação*

Presença	Ausência
Estabilidade	Eficiência

Assimetria

Fonte: Elaborado pelo autor e adaptado de Dias (2014).

O quadro 55 indica que o bom desempenho de PPPs exige a ocorrência dos determinantes relativos à estabilidade e à assimetria. Por outro lado, a presença dos determinantes relativos à eficiência não contribui para o referido desempenho.

A Solução Parcimoniosa corrobora com o resultado da solução complexa no que tange à ausência dos determinantes relativos à eficiência, conforme demonstrado abaixo.

PARSIMONIOUS SOLUTION

Frequency cutoff: 1

Consistency cutoff: 0.771812

	raw coverage	unique coverage	consistency
~EFIF	0.53	0.53	0.768116

Solution coverage: 0.53

Solution consistency: 0.768116

De acordo com a referida solução, o bom desempenho das PPPs pode ser associado apenas à ausência dos determinantes relativos à eficiência. Ocorre que, conforme explicado anteriormente, na solução parcimoniosa, o fsQCA faz suposições significativas ao considerar que determinadas variáveis de forma isoladas poderiam ocasionar o resultado de modo que os resultados decorrentes dessa solução podem, eventualmente, ser desconsiderados (Dias, 2014).

A Solução Intermediária apresenta uma configuração de solução idêntica à da solução complexa.

INTERMEDIATE SOLUTION

frequency cutoff: 1

consistency cutoff: 0.771812

Assumptions:

EFIF (present)

ASSF (present)			
ESTF (present)			
	raw coverage	unique coverage	consistency
~EFIF*ASSF*ESTF	0.483333	0.483333	0.751295
Solution coverage: 0.483333			
Solution consistency: 0.751295			

A análise das soluções supracitadas demonstra a importância dos determinantes relativos à estabilidade e à assimetria, o que indica que essas variáveis são necessárias para a produção do resultado. Por outro lado, não é possível afirmar que tais variáveis, de forma isolada, sejam suficientes para a ocorrência do referido desempenho posto que não aparecem sozinhas nas soluções fornecidas pelo referido software.

9.1.3 Geração de valor

Na presente QCA foram mantidos os códigos para identificar os casos e, conforme demonstra o quadro 56, foram criados novos códigos para as variáveis as quais estão baseadas no referencial teórico dessa pesquisa.

Quadro 56. Codificação das Variáveis – Elementos de Valor

Variável	Código
Eficiência	EFIC
Assimetria	ASSI
Estabilidade	ESTA
Socioeconômico	SOEC
Administrativo	ADMI
Político	POLI

Fonte: Elaborado pelo autor.

Após a adoção dos procedimentos relacionados com a calibração dos dados, à inserção da variável resultado, obteve-se a matriz de dados demonstrada no apêndice F. Posteriormente, foi realizada a análise das condições necessárias cujo resultado é demonstrado a seguir.

Analysis of Necessary Conditions		
Outcome variable: EXIT		
Conditions tested:		
	Consistency	Coverage
ESTAF	0.176667	0.308140
SOECF	0.803333	0.675070
EFICF	0.650000	0.507813
ASSIF	0.640000	0.543909
ADMIF	0.700000	0.523691
POLIF	0.490000	0.960784

Tendo em vista que nenhuma das variáveis apresentou consistência e cobertura com valores superiores a 80%, é possível inferir que nenhuma das variáveis contribui, de forma isolada, para o bom desempenho das PPPs. Na sequência, foi realizada a análise de suficiência das variáveis cujo resultado é demonstrado a seguir.

SUBSET/SUPERSET ANALYSIS			
Outcome: EXIT			
	consistency	raw coverage	combined
ESTAF	0.308140	0.176667	0.042032
SOECF	0.675070	0.803333	0.559732
EFICF	0.507813	0.650000	0.180278
ASSIF	0.543909	0.640000	0.226274
ADMIF	0.523691	0.700000	0.204939
POLIF	0.960784	0.490000	0.696491

Tendo em vista que nenhuma variável apresentou alta consistência e *raw coverage*, entende-se que nenhuma variável isolada constitui uma condição suficiente. Na sequência foi

elaborada a tabela verdade e realizada a análise padrão, ocasião em que o fsQCA exibiu *prime implicants* relacionados com as variáveis ASSIF e ADMIF. Optou-se por manter essas variáveis por entender que elas podem contribuir para o resultado. Na sequência foram incluídas todas as variáveis como sendo condições causais o que possibilitou a obtenção das soluções complexa, parcimoniosa e intermediária as quais são descritas a seguir.

COMPLEX SOLUTION			
Frequency cutoff: 1			
Consistency cutoff: 0.781457			
	raw coverage	unique coverage	consistency
~ESTAF*SOECF*EFICF*ASSIF*ADMIF	0.596667	0.596667	0.84434
Solution coverage: 0.596667			
Solution consistency: 0.84434			

A solução acima pode ser explicada conforme descrito no quadro 57 o qual indica que, com base nos dados analisados, o bom desempenho de PPPs exige a ocorrência dos elementos de valor relativos à eficiência, à assimetria e aos aspectos administrativos e socioeconômicos. Por outro lado, a presença de elementos de valor relacionados com a estabilidade e os aspectos políticos não contribuem para o referido desempenho. Isso porque a SC demonstra que o bom desempenho de PPPs ocorre quando há ausência dos elementos de valor associados com a estabilidade bem como que a presença ou ausência de elementos de valor relativos aos aspectos políticos não influenciam o resultado por isso tais elementos são considerados irrelevantes (Ragin, 2017).

Quadro 57. Detalhamento da Solução Complexa – elementos de valor

Presença	Ausência	Irrelevante
Eficiência	Estabilidade	Político
Assimetria		
Administrativo		
Socioeconômico		

Fonte: Elaborado pelo autor.

A Solução Parcimoniosa corrobora com o resultado da solução complexa no que tange à ocorrência dos elementos de valor relacionados com os aspectos socioeconômicos e a ausência dos elementos de valor relacionados com a estabilidade.

PARSIMONIOUS SOLUTION			
Frequency cutoff: 1			
Consistency cutoff: 0.781457			
	raw coverage	unique coverage	consistency
~ESTAF*SOECF	0.73	0.73	0.869048
Solution coverage: 0.73			
Solution consistency: 0.869048			

A Solução Intermediária corrobora os resultados obtidos na solução complexa.

INTERMEDIATE SOLUTION			
Frequency cutoff: 1			
Consistency cutoff: 0.781457			
Assumptions:			
ESTAF (present)			
SOECF (present)			
EFICF (present)			
ASSIF (present)			
ADMIF (present)			
POLIF (present)			
	raw coverage	unique coverage	consistency
~ESTAF*SOECF*EFICF*ASSIF*ADMIF	0.596667	0.596667	0.84434
Solution coverage: 0.596667			
Solution consistency: 0.84434			

A análise das soluções demonstra a importância dos elementos de valor relativos à eficiência, à assimetria e aos aspectos administrativos e socioeconômicos, o que indica que essas variáveis são necessárias para o bom desempenho de PPPs. Por outro lado, não é possível afirmar que essas variáveis, de forma isoladas, sejam suficientes para a ocorrência do referido desempenho posto que não aparecem sozinhas nas soluções apresentadas.

9.2 Estudo 2

Tendo em vista que os resultados da QCA relativos às variáveis cenários produziram soluções que não forneceram informações acerca dos fatores críticos de sucesso, dos determinantes da cooperação e dos elementos de valor que contribuem para o bom desempenho de PPPs, optou-se por realizar apenas QCAs individualizadas para cada um desses construtos teóricos as quais são descritas a seguir.

9.2.1 Fatores críticos de sucesso

Em relação a matriz de dados, tem-se que foram mantidos os códigos usados para os casos e as variáveis citados no Estudo 1. Além disso, foram procedimentos semelhantes no que tange à transformação das variáveis escalares em variáveis *fuzzy* bem assim em relação à variável de resultado (EXIT). Dessa forma, obteve-se a matriz de dados demonstrada no apêndice G. Posteriormente, foi realizada a análise de condições necessárias cujo resultado é a seguir.

Analysis of Necessary Conditions		
Outcome variable: EXIT		
Conditions tested:		
	Consistency	Coverage
ADMF	0.693333	0.681967
ECOF	0.736667	0.677914
POLF	0.560000	0.641221
CULF	0.723333	0.653615
REGF	0.770000	0.697885
AMBF	0.656667	0.663300

Tendo em vista que nenhuma das variáveis apresentou alta consistência e cobertura, não foi possível inferir que nenhuma das variáveis contribui, de forma isolada, para o bom desempenho das PPPs. Na sequência, foi realizada a análise de suficiência das variáveis cujo resultado é demonstrado abaixo.

SUBSET/SUPERSET ANALYSIS

Outcome: EXIT

	consistency	raw coverage	combined
ADMF	0.681967	0.693333	0.539629
ECOF	0.677914	0.736667	0.542832
POLF	0.641221	0.560000	0.381576
CULF	0.653615	0.723333	0.465833
REGF	0.697885	0.770000	0.620484
AMBF	0.663300	0.656667	0.472511

Tendo em vista que nenhuma das variáveis apresentou alta consistência e cobertura, não foi possível indicar a suficiência de nenhuma das variáveis de modo que não há uma variável que, sozinha, consiga explicar o bom desempenho das PPPs. Na sequência foi elaborada a tabela verdade e, após a inclusão de todas as variáveis como sendo condições causais, foram obtidas as soluções complexa, parcimoniosa e intermediária as quais são analisadas a seguir.

COMPLEX SOLUTION

Frequency cutoff: 1

Consistency cutoff: 0.733333

	raw coverage	unique coverage	consistency
ADMF*ECOF*POLF*CULF*REGF*AMBF	0.513333	0.513333	0.733333

Solution coverage: 0.513333

Solution consistency: 0.733333

A solução acima pode ser explicada conforme descrito no quadro 58 o qual indica que, com base nos dados analisados, o bom desempenho de PPPs requerer a ocorrência de fatores críticos administrativos, econômicos, políticos, culturais, regulatórios e ambientais.

Quadro 58. *Detalhamento da Solução Complexa - fatores críticos – Estudo 2***Presença**

Fatores administrativos

Presença

Fatores econômicos

Fatores políticos

Fatores culturais

Fatores regulatórios

Fatores ambientais

 Fonte: Elaborado pelo autor

A fsQCA não forneceu a Solução Parcimoniosa. A Solução Intermediária corroborou os resultados encontrados na solução complexa conforme demonstrado abaixo.

INTERMEDIATE SOLUTION

Frequency cutoff: 1

Consistency cutoff: 0.733333

Assumptions:

ADMF (present)

ECOF (present)

POLF (present)

CULF (present)

REGF (present)

AMBF (present)

	raw coverage	unique coverage	consistency
ADMF*ECOF*POLF*CULF*REGF*AMBF	0.513333	0.513333	0.733333

Solution coverage: 0.513333

Solution consistency: 0.733333

A análise das soluções acima corrobora a literatura sobre fatores críticos de sucesso ao demonstrar a importância dos fatores críticos administrativos, econômicos, políticos, culturais, regulatórios e ambientais de modo que essas variáveis são necessárias para o bom desempenho de PPPs. Por outro lado, não é possível afirmar que essas variáveis, de forma isolada, sejam suficientes para a ocorrência do referido desempenho haja vista que não aparecem sozinhas nas soluções apresentadas.

9.2.2 Determinantes da cooperação

Na QCA dos referidos determinantes foram mantidos os códigos usados para os casos e as variáveis citados no Estudo 1. Além disso, foram realizados procedimentos semelhantes no que tange à transformação das variáveis escalares em variáveis *fuzzy* e inserção da variável de resultado (EXIT). Dessa forma, obteve-se a matriz de dados demonstrada no apêndice H. Posteriormente, foi realizada a análise de condições necessárias cujo resultado é a seguir.

Analysis of Necessary Conditions		
Outcome variable: EXIT		
Conditions tested:		
	Consistency	Coverage
EFIF	0.653333	0.720588
ASSF	0.653333	0.662162
ESTF	0.336667	0.457014

Tendo em vista que nenhuma das variáveis apresentou alta consistência e alta cobertura, é possível inferir que nenhuma das variáveis contribui, de forma isolada, para o bom desempenho das PPPs. Na sequência, foi realizada a análise de suficiência das variáveis cujo resultado é demonstrado a seguir.

SUBSET/SUPERSET ANALYSIS			
Outcome: EXIT			
	consistency	raw coverage	combined
EFIF	0.720588	0.653333	0.610246
ASSF	0.662162	0.653333	0.464327
ESTF	0.457014	0.336667	0.100499

Tendo em vista que nenhuma variável apresentou alta consistência e *raw coverage*, entende-se que nenhuma variável isolada constitui uma condição suficiente. Na sequência, foi elaborada a tabela verdade e realizada a análise padrão. Na sequência foram incluídas todas as

variáveis como sendo condições causais o que possibilitou a obtenção das soluções complexa, parcimoniosa e intermediária as quais são descritas a seguir.

COMPLEX SOLUTION			
Frequency cutoff: 1			
Consistency cutoff: 0.870229			
	raw coverage	unique coverage	consistency
EFIF*ASSF*~ESTF	0.38	0.38	0.870229
Solution coverage: 0.38			
Solution consistency: 0.870229			

A solução acima pode ser explicada conforme descrito no quadro 59.

Quadro 59. *Detalhamento da Solução Complexa - determinantes da cooperação – Estudo 2*

Presença	Ausência
Eficiência	
	Estabilidade
Assimetria	

Fonte: Elaborado pelo autor.

Dessa forma, com base nos dados analisados, o bom desempenho de PPPs exige a ocorrência dos determinantes relativos à eficiência e à assimetria. Por outro lado, a presença dos determinantes relativos à estabilidade não contribui para o referido desempenho.

A Solução Parcimoniosa corrobora, por meio das suas duas configurações de solução, o resultado da solução complexa conforme demonstrado abaixo.

PARSIMONIOUS SOLUTION			
Frequency cutoff: 1			
Consistency cutoff: 0.851485			
	raw coverage	unique coverage	consistency
EFIF*~ESTF	0.42	0.04	0.881119
ASSF*~ESTF	0.42	0.04	0.812903
Solution coverage: 0.46			
Solution consistency: 0.826347			

A SP apresenta duas linhas de configurações de soluções o que é compatível com a equifinalidade inerente à QCA. Trata-se da “propriedade de que várias combinações de condições conduzem a um mesmo resultado” (Bertarelli Júnior & Ferreira, 2018, p. 25). Portanto, a QCA demonstra que podem haver múltiplos caminhos ou soluções para o alcance de um determinado resultado (Ragin, 2017).

Assim como a Solução Parcimoniosa, a Solução Intermediária corrobora o resultado da solução complexa.

INTERMEDIATE SOLUTION

frequency cutoff: 1

consistency cutoff: 0.826347

Assumptions:

EFIF (present)

ASSF (present)

ESTF (present)

	raw coverage	unique coverage	consistency
EFIF*ASSF*~ESTF	0.38	0.38	0.870229

Solution coverage: 0.38

Solution consistency: 0.870229

A análise das soluções fornecidas pelo fsQCA demonstra a importância dos determinantes relativos à eficiência e à assimetria, o que indica que tais variáveis são necessárias para a produção do resultado. Por outro lado, não é possível afirmar que elas, de forma isolada, sejam suficientes para a ocorrência do referido desempenho posto que não aparecem sozinhas nas soluções fornecidas pelo referido software.

9.2.3 Geração de valor

A matriz de dados da QCA ora analisada contém os códigos usados para os casos e as variáveis citados no Estudo 1. Além disso, foram realizados procedimentos semelhantes no que tange à calibração das variáveis. Dessa forma, obteve-se a matriz de dados demonstrada no

apêndice I. Posteriormente, foi realizada a análise de condições necessárias cujo resultado é a seguir.

Analysis of Necessary Conditions		
Outcome variable: EXIT		
Conditions tested:		
	Consistency	Coverage
ESTAF	0.823333	0.711816
SOECF	0.433333	0.755814
EFICF	0.640000	0.673684
ASSIF	0.723333	0.716172
ADMIF	0.650000	0.661017
POLIF	0.656667	0.788000

Tendo em vista que nenhuma das variáveis apresentou alta consistência e alta cobertura, não foi possível inferir que nenhuma das variáveis contribui, de forma isolada, para o bom desempenho das PPPs. Na sequência, foi realizada a análise de suficiência das variáveis cujo resultado é demonstrado abaixo.

SUBSET/SUPERSET ANALYSIS			
Outcome: EXIT			
	consistency	raw coverage	combined
ESTAF	0.711816	0.823333	0.666783
SOECF	0.755814	0.433333	0.538826
EFICF	0.673684	0.640000	0.493153
ASSIF	0.716172	0.723333	0.630740
ADMIF	0.661017	0.650000	0.463141
POLIF	0.788000	0.656667	0.706447

Tendo em vista que nenhuma variável apresentou alta consistência e alta *raw coverage*, infere-se que não há uma variável que, sozinha, consiga explicar o bom desempenho das PPPs. Na sequência foi elaborada a tabela verdade e realizada a análise padrão. Na sequência, foram

incluídas todas as variáveis como sendo condições causais o que possibilitou a obtenção das soluções complexa, parcimoniosa e intermediária.

COMPLEX SOLUTION			
Frequency cutoff: 1			
Consistency cutoff: 0.75			
	raw coverage	unique coverage	consistency
ESTAF*~SOECF*~EFICF*ASSIF*ADMIF*POLIF	0.34	0.34	0.75
Solution coverage: 0.34			
Solution consistency: 0.75			

A solução acima pode ser explicada por meio do Quadro 60 o qual indica que o bom desempenho de PPPs requer a ocorrência dos elementos de valor relacionados com a estabilidade, a assimetria e com os aspectos administrativos e políticos. Por outro lado, a presença dos elementos de valor relativos à eficiência e aos aspectos socioeconômicos não contribuem para o referido desempenho.

Quadro 60. *Detalhamento da Solução Complexa – elementos de valor – Estudo 2*

Presença	Ausência
Estabilidade	Socioeconômico
Assimetria	Eficiência
Administrativo	
Político	

Fonte: Elaborado pelo autor

A Solução Intermediária corrobora os resultados da solução complexa, conforme demonstrado abaixo.

INTERMEDIATE SOLUTION
frequency cutoff: 1
consistency cutoff: 0.75

Assumptions:

ESTAF (present)

SOECF (present)

EFICF (present)

ASSIF (present)

ADMIF (present)

POLIF (present)

	raw coverage	unique coverage	consistency
ESTAF*~SOECF*~EFICF*ASSIF*ADMIF*POLIF	0.34	0.34	0.75

Solution coverage: 0.34

Solution consistency: 0.75

A análise das soluções acima demonstra a importância dos elementos de valor relativos à estabilidade, à assimetria e aos aspectos administrativos e políticos para o bom desempenho de PPPs, pois essas variáveis são necessárias para o bom desempenho de PPPs. Por outro lado, não é possível afirmar que essas variáveis, de forma isolada, sejam suficientes para a ocorrência do referido desempenho tendo em vista que não aparecem sozinhas nas soluções apresentadas.

9.2.4 Associação dos stakeholders representativos com os construtos teóricos

O Estudo 2 também objetivou identificar a associação dos *stakeholders* representativos com os fatores críticos de sucesso, os determinantes da cooperação e os elementos de valor cujo resultado é descrito no Quadro 61. Deve-se ressaltar que foram consideradas todas associações feitas por, pelo menos, um dos respondentes. Além disso, foram destacadas em negrito as associações feitas por dois ou mais entrevistados.

Quadro 61. *Associações entre stakeholders representativos e fatores críticos, determinantes da cooperação e elementos de valor*

Stakeholders	Parceiro Privado	Usuário	CGPPP	Chefe do P.E	Parceiro Público
Fatores críticos de sucesso	Vontade política		Vontade política	Vontade política	Vontade política
			Unidade de PPP	Unidade de PPP	Unidade de PPP
	Disponibilidade de financiamento		Disponibilidade de financiamento	Disponibilidade de financiamento	Disponibilidade de financiamento
	Competência e a expertise do parceiro privado	Competência e a expertise do parceiro privado	Competência e a expertise do parceiro privado		Competência e a expertise do parceiro privado
	Alocação adequada de riscos		Alocação adequada de riscos		Alocação adequada de riscos
	Contrato bem elaborado	Contrato bem elaborado	Contrato bem elaborado	Contrato bem elaborado	Contrato bem elaborado
	Capacidade financeira dos parceiros	Capacidade financeira dos parceiros		Capacidade financeira dos parceiros	Capacidade financeira dos parceiros
	Garantias ao parceiro privado		Garantias ao parceiro Privado	Garantias ao parceiro privado	Garantias ao parceiro privado
	Bom relacionamento entre os parceiros		Bom relacionamento entre os parceiros	Bom relacionamento entre os parceiros	Bom relacionamento entre os parceiros
	Bom relacionamento dos parceiros com o		Bom relacionamento dos parceiros com o	Bom relacionamento dos parceiros com o	Bom relacionamento dos parceiros com o

Stakeholders	Parceiro Privado	Usuário	CGPPP	Chefe do P.E	Parceiro Público
	Tribunal de Contas		Tribunal de Contas	Tribunal de Contas	Tribunal de Contas
		Maturidade da sociedade para escolher alternativas de longo prazo	Maturidade da sociedade para escolher alternativas de longo prazo	Maturidade da sociedade para escolher alternativas de longo prazo	Maturidade da sociedade para escolher alternativas de longo prazo
		Monitoramento e fiscalização do contrato.	Monitoramento e fiscalização do contrato.	Monitoramento e fiscalização do contrato.	Monitoramento e fiscalização do contrato
	Capacidade do setor público para atuar com PPPs	Capacidade do setor público para atuar com PPPs	Capacidade do setor público para atuar com PPPs	Capacidade do setor público para atuar com PPPs	Capacidade do setor público para atuar com PPPs
			Plano governamental para a utilização de PPPs.	Plano governamental para a utilização de PPPs	Plano governamental para a utilização de PPPs
	Estudos técnicos de qualidade	Estudos técnicos de qualidade	Estudos técnicos de qualidade	Estudos técnicos de qualidade	Estudos técnicos de qualidade
			Mudança de governo	Mudança de governo	Mudança de governo
	Marco regulatório adequado	Marco regulatório adequado	Marco regulatório adequado	Marco regulatório adequado	Marco regulatório adequado
	Tempo adequado para elaborar um bom projeto	Tempo adequado para elaborar um bom projeto	Tempo adequado para elaborar um bom projeto	Tempo adequado para elaborar um bom projeto	Tempo adequado para elaborar um bom projeto

Stakeholders	Parceiro Privado	Usuário	CGPPP	Chefe do P.E	Parceiro Público
	Modelagem adequada de contratação	Modelagem adequada de contratação	Modelagem adequada de contratação	Modelagem adequada de contratação	Modelagem adequada de contratação
	Utilização de meios alternativos de resolução de conflitos		Utilização de meios alternativos de resolução de conflitos		Utilização de meios alternativos de resolução de conflitos
	Estabilidade econômica			Estabilidade econômica	Estabilidade econômica
	Experiência dos parceiros com PPPs	Experiência dos parceiros com PPPs			Experiência dos parceiros com PPPs
	Processo licitatório competitivo e transparente	Processo licitatório competitivo e transparente	Processo licitatório competitivo e transparente	Processo licitatório competitivo e transparente	Processo licitatório competitivo e transparente
	Resistência ideológica à PPP	Resistência ideológica à PPP	Resistência ideológica à PPP	Resistência ideológica à PPP	Resistência ideológica à PPP
	Regularização ambiental			Regularização ambiental	Regularização ambiental
	Regularização fundiária		Regularização fundiária	Regularização fundiária	Regularização fundiária
	Cumprimento do cronograma de obras	Cumprimento do cronograma de obras	Cumprimento do cronograma de obras		Cumprimento do cronograma de obras
	Disseminação de melhores práticas no uso de PPP		Disseminação de melhores práticas no uso de PPP	Disseminação de melhores práticas no uso de PPP	Disseminação de melhores práticas no uso de PPP
	Atuação proativa dos parceiros		Atuação proativa dos parceiros		Atuação proativa dos parceiros

Stakeholders	Parceiro Privado	Usuário	CGPPP	Chefe do P.E	Parceiro Público
	Obtenção de rentabilidade				
	Receita garantida por um longo prazo	Receita garantida por um longo prazo			Receita garantida por um longo prazo
	Otimização da gestão	Otimização da gestão	Otimização da gestão	Otimização da gestão	Otimização da gestão
	Não imobilização imediata de vultosos recursos financeiros		Não imobilização imediata de vultosos recursos financeiros	Não imobilização imediata de vultosos recursos financeiros	Não imobilização imediata de vultosos recursos financeiros
Determinantes para colaboração	Viabilizar projetos prioritários para o setor público		Viabilizar projetos prioritários para o setor público	Viabilizar projetos prioritários para o setor público	Viabilizar projetos prioritários para o setor público
			Menor impacto nas contas públicas e menor custo	Menor impacto nas contas públicas e menor custo	Menor impacto nas contas públicas e menor custo
	Estímulo à qualidade dos serviços/ melhoria na qualidade do serviço	Estímulo à qualidade dos serviços/ melhoria na qualidade do serviço	Estímulo à qualidade dos serviços/ melhoria na qualidade do serviço	Estímulo à qualidade dos serviços/ melhoria na qualidade do serviço	Estímulo à qualidade dos serviços/ melhoria na qualidade do serviço
			Menor necessidade de pessoal e de capital público	Menor necessidade de pessoal e de capital público	

Stakeholders	Parceiro Privado	Usuário	CGPPP	Chefe do P.E	Parceiro Público
	Captura de sinergias entre construção e operação	Captura de sinergias entre construção e operação		Captura de sinergias entre construção e operação	Captura de sinergias entre construção e operação
	Expertise e agilidade do parceiro privado na prestação do serviço	Expertise e agilidade do parceiro privado na prestação do serviço		Expertise e agilidade do parceiro privado na prestação do serviço	Expertise e agilidade do parceiro privado na prestação do serviço
			Aumento da capacidade do Estado implementar projetos	Aumento da capacidade do Estado implementar projetos	Aumento da capacidade do Estado implementar projetos
			Permite ao governo se dedicar a sua atividade finalística	Permite ao governo se dedicar a sua atividade finalística	Permite ao governo se dedicar a sua atividade finalística
	Menor tempo de implantação do projeto	Menor tempo de implantação do projeto	Menor tempo de implantação do projeto	Menor tempo de implantação do projeto	Menor tempo de implantação do projeto
	Acesso a recursos financeiros necessários para realizar investimentos em infraestrutura		Acesso a recursos financeiros necessários para realizar investimentos em infraestrutura	Acesso a recursos financeiros necessários para realizar investimentos em infraestrutura	Acesso a recursos financeiros necessários para realizar investimentos em infraestrutura
Elementos de valor	Contraprestação pública (receita)	Contraprestação pública	Contraprestação pública (custo)	Contraprestação pública (custo)	Contraprestação pública (custo)

Stakeholders	Parceiro Privado	Usuário	CGPPP	Chefe do P.E	Parceiro Público
	Tarifa de pedágio (receita)	Tarifa de pedágio (custo)	Tarifa de pedágio	Tarifa de pedágio	Tarifa de pedágio
			Custos de elaboração do projeto e/ou contratação	Custos de elaboração do projeto e/ou contratação	Custos de elaboração do projeto e/ou contratação
	Custos de construção e operação	Custos de construção e operação	Custos de construção e operação	Custos de construção e operação	Custos de construção e operação
	Aprendizado obtido com a execução da PPP	Aprendizado obtido com a execução da PPP	Aprendizado obtido com a execução da PPP		Aprendizado obtido com a execução da PPP
			Redução do gasto público	Redução do gasto público	Redução do gasto público
	Prestação de serviços de qualidade e a melhoria na equidade e/ou acesso aos serviços	Prestação de serviços de qualidade e a melhoria na equidade e/ou acesso aos serviços	Prestação de serviços de qualidade e a melhoria na equidade e/ou acesso aos serviços	Prestação de serviços de qualidade e a melhoria na equidade e/ou acesso aos serviços	Prestação de serviços de qualidade e a melhoria na equidade e/ou acesso aos serviços
	Geração de emprego	Geração de emprego		Geração de emprego	Geração de emprego
	Entrega de um ativo com a consequente prestação de serviço à população de uma forma mais célere	Entrega de um ativo com a consequente prestação de serviço à população de uma forma mais célere		Entrega de um ativo com a consequente prestação de serviço à população de uma forma mais célere	Entrega de um ativo com a consequente prestação de serviço à população de uma forma mais célere
	Outros benefícios	Outros benefícios		Outros benefícios	Outros benefícios

Stakeholders	Parceiro Privado	Usuário	CGPPP	Chefe do P.E	Parceiro Público
	decorrentes das PPPs (ex: redução de custos logísticos e de acidentes; melhoria do meio ambiente; redução de déficit habitacional)	decorrentes das PPPs (ex: redução de custos logísticos e de acidentes; melhoria do meio ambiente; redução de déficit habitacional)		decorrentes das PPPs - ex: redução de custos logísticos e de acidentes; melhoria do meio ambiente; redução de déficit habitacional	decorrentes das PPPs (ex: redução de custos logísticos e de acidentes; melhoria do meio ambiente; redução de déficit habitacional)
	Desenvolvimento econômico na região de implementação da parceria	Desenvolvimento econômico na região de implementação da parceria	Desenvolvimento econômico na região de implementação da parceria	Desenvolvimento econômico na região de implementação da parceria	Desenvolvimento econômico na região de implementação da parceria
		Incremento da arrecadação tributária		Incremento da arrecadação tributária	Incremento da arrecadação tributária
	Custos administrativos dos governos municipal, estadual e federal		Custos administrativos dos governos municipal, estadual e federal	Custos administrativos dos governos municipal, estadual e federal	Custos administrativos dos governos municipal, estadual e federal
	Risco fiscal		Risco fiscal	Risco fiscal	Risco fiscal
	Erros de projetos ou na execução das obras		Erros de projetos ou na execução das obras		Erros de projetos ou na execução das obras
	Atrasos ou exigências dos organismos responsáveis		Atrasos ou exigências dos organismos responsáveis	Atrasos ou exigências dos organismos responsáveis	Atrasos ou exigências dos organismos responsáveis

Stakeholders	Parceiro Privado	Usuário	CGPPP	Chefe do P.E	Parceiro Público
	pela aprovação dos projetos de engenharia ou licenças necessárias durante a construção		pela aprovação dos projetos de engenharia ou licenças necessárias durante a construção	pela aprovação dos projetos de engenharia ou licenças necessárias durante a construção	pela aprovação dos projetos de engenharia ou licenças necessárias durante a construção
	Não aderência do projeto de engenharia as especificações do Poder Concedente				Não aderência do projeto de engenharia as especificações do Poder Concedente
	Mudanças no projeto a pedido dos parceiros		Mudanças no projeto a pedido dos parceiros		Mudanças no projeto a pedido dos parceiros
	Problemas no solo e/ou subsolo onde o empreendimento será construído		Problemas no solo e/ou subsolo onde o empreendimento será construído		Problemas no solo e/ou subsolo onde o empreendimento será construído
	Passivos e/ou irregularidades ambientais nas áreas disponibilizadas pelo parceiro público para a implementação da PPP		Passivos e/ou irregularidades ambientais nas áreas disponibilizadas pelo parceiro público para a implementação da PPP		Passivos e/ou irregularidades ambientais nas áreas disponibilizadas pelo parceiro público para a implementação da PPP
	Fenômenos climáticos ou				Fenômenos climáticos ou

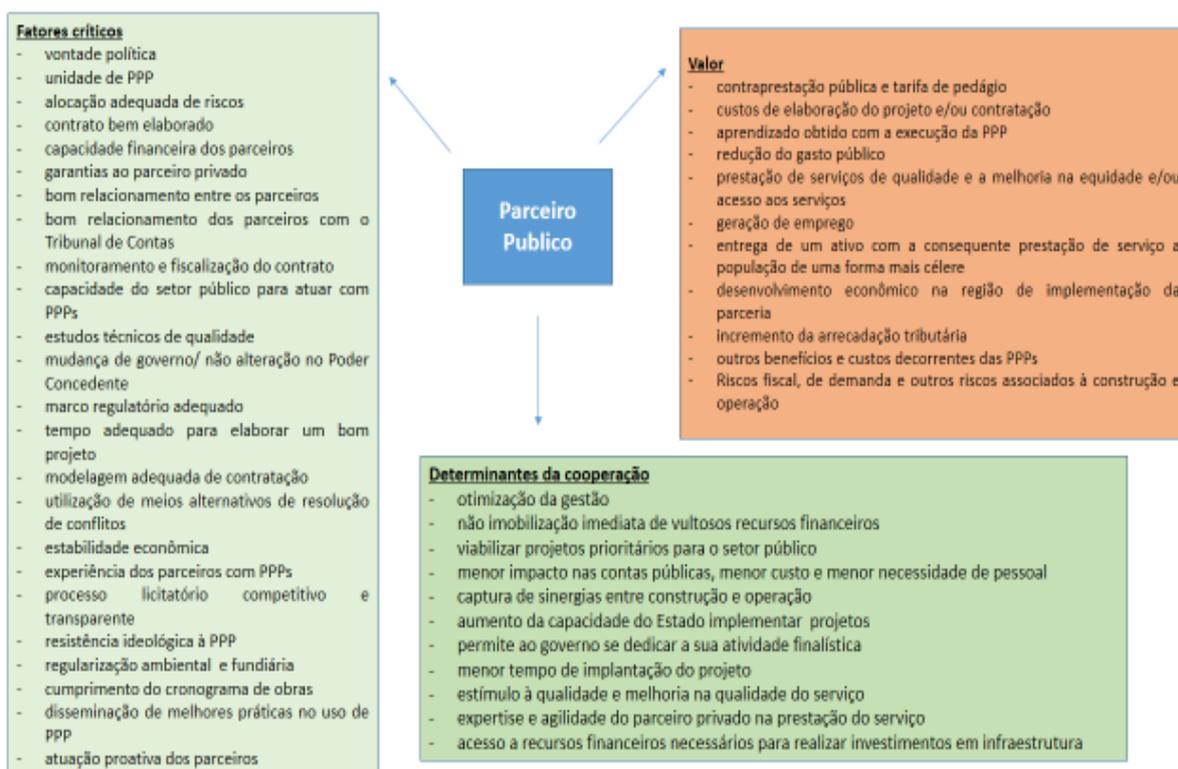
Stakeholders	Parceiro Privado	Usuário	CGPPP	Chefe do P.E	Parceiro Público
	meteorológicos que venham a prejudicar a construção e a operação				meteorológicos que venham a prejudicar a construção e a operação
	Destruição, roubo, furto ou perda de bens a serem empregados na construção ou operação				Destruição, roubo, furto ou perda de bens a serem empregados na construção ou operação
	Greve de operários e fornecedores do parceiro privado				
	Mudanças na legislação que afetam os custos da construção ou operação		Mudanças na legislação que afetam os custos da construção ou operação	Mudanças na legislação que afetam os custos da construção ou operação	Mudanças na legislação que afetam os custos da construção ou operação
	Aumento dos custos de capital e operacionais do parceiro privado		Aumento dos custos de capital e operacionais do parceiro privado	Aumento dos custos de capital e operacionais do parceiro privado	Aumento dos custos de capital e operacionais do parceiro privado
	Caso fortuito e força maior que possam ser objeto de cobertura de seguros	Caso fortuito e força maior que possam ser objeto de cobertura de seguros	Caso fortuito e força maior que possam ser objeto de cobertura de seguros	Caso fortuito e força maior que possam ser objeto de cobertura de seguros	Caso fortuito e força maior que possam ser objeto de cobertura de seguros
	Risco de demanda pelo serviço objeto da PPP	Risco de demanda pelo serviço objeto da PPP	Risco de demanda pelo serviço	Risco de demanda pelo serviço objeto da PPP	Risco de demanda pelo serviço objeto da PPP

Stakeholders	Parceiro Privado	Usuário	CGPPP	Chefe do P.E	Parceiro Público
objeto da PPP					

Fonte: Elaborado pelo autor

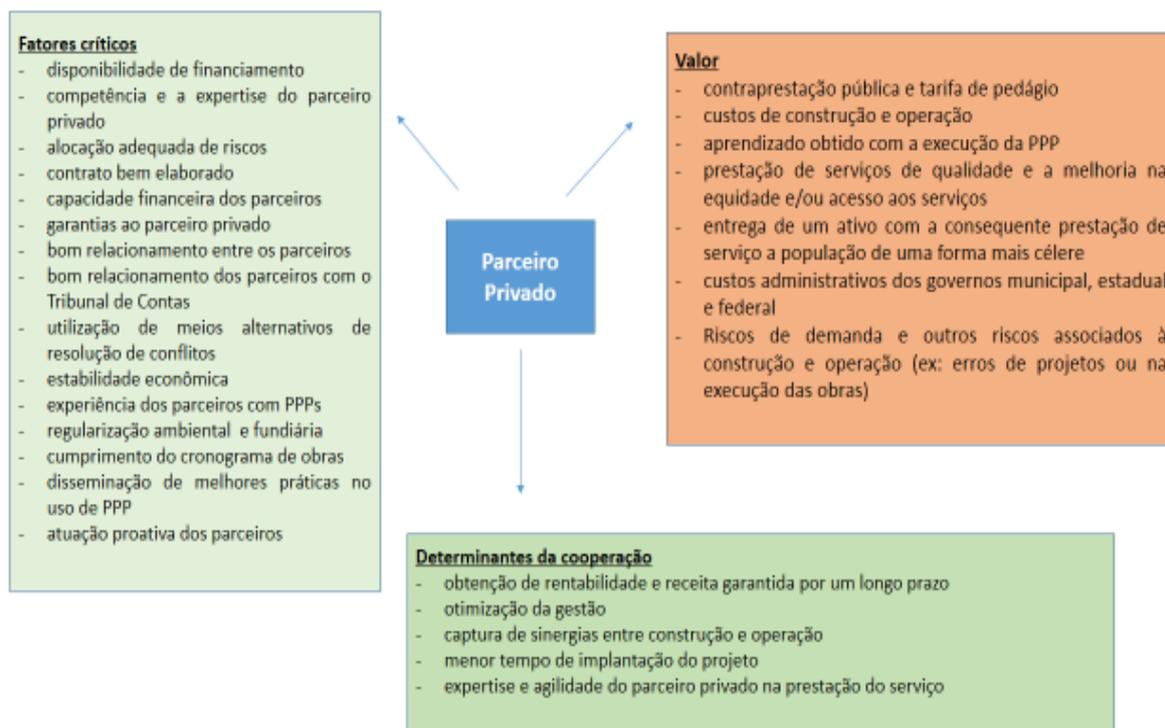
As informações contidas no quadro 61 podem ser demonstradas por meio do modelo analítico proposto na presente pesquisa. Em função da limitação de espaço, serão demonstradas, nas Figuras 23 e 24, apenas as associações relacionadas com os parceiros, que tenham sido mencionadas por dois ou mais respondentes (itens em negrito no quadro 61), as quais serão descritas em figuras individualizadas por parceiro devido a quantidade de informações.

Figura 23. Aplicação de modelo proposto – associações do parceiro público



Fonte: Elaborado pelo autor.

Figura 24. Aplicação de modelo proposto – associações do parceiro privado



Fonte: Elaborado pelo autor.

9.3 Discussão dos resultados da QCA

Nessa seção buscou-se comparar os resultados encontrados em cada um dos estudos citados anteriormente de modo a identificar convergências. Afirma-se isso porque, embora possuam o mesmo objetivo (verificar quais são os fatores críticos de sucesso, os determinantes da cooperação e os elementos de valor que contribuem para o bom desempenho de PPPs), os estudos foram concebidos sob óticas distintas tendo em vista que o Estudo 1 representa uma interpretação do pesquisador acerca dessas variáveis ao passo que o Estudo 2 representa uma manifestação dos entrevistados.

Assim, a referida comparação representa um exercício que contribui para a validade científica da pesquisa ao representar uma triangulação metodológica. Além disso, os referidos resultados foram comparados com os encontrados na literatura que embasa essa pesquisa de modo a promover um diálogo entre as evidências e a teoria.

A análise dos resultados da QCA relacionados com os fatores críticos de sucesso demonstra a importância da ocorrência dos fatores críticos administrativos, políticos e culturais. Isso porque, em ambos estudos, a presença desses fatores contribui para o bom de

desempenho de PPPs. Dessa forma, essas evidências corroboram as encontradas em trabalhos que integram o referencial dessa pesquisa os quais afirmam que fatores críticos administrativos, políticos e culturais contribuem para o sucesso de PPPs. Além disso, vale ressaltar que o bom desempenho de uma PPP requer a ocorrência, em conjunto, desses fatores críticos haja vista que as soluções fornecidas pelo fsQCA indicam que estas variáveis são necessárias para a produção do resultado, mas que nenhuma delas, de forma isolada, é suficiente para a ocorrência do referido desempenho.

Assim, as evidências da QCA reforçam a importância de fatores administrativos, políticos e culturais para o bom desempenho de PPPs por isso tais fatores são descritos no quadro 62.

Quadro 62. *Fatores críticos de sucesso - evidências da QCA e a teoria*

Fator Crítico de Sucesso	PPP em que foi identificado	Categoria	Autores que identificaram o fator
Estudos técnicos de qualidade	Datacenter	Administrativo	Menezes <i>et al.</i> (2019) e outros
	Jaguaribe		
	Casa Paulista		
	Hospital Metropolitano		
Tempo adequado para elaborar um bom projeto	Datacenter Jaguaribe	Administrativo	-
Modelagem adequada de contratação	Datacenter	Administrativo	-
Contrato bem elaborado	Datacenter	Administrativo	Menezes <i>et al.</i> (2019) e outros
	Jaguaribe		
	MG-050		
	Casa Paulista		
Utilização de meios alternativos de resolução de conflitos	Datacenter	Administrativo	-
	MG-050		

Fator Crítico de Sucesso	PPP em que foi identificado	Categoria	Autores que identificaram o fator
Alocação adequada de riscos	Datacenter	Administrativo	Menezes <i>et al.</i> (2019) e outros
	Jaguaribe		
	Casa Paulista		
	Hospital Metropolitano		
Capacidade do setor público para atuar com PPPs	Datacenter	Administrativo	Reis e Cabral (2017) e outros
	MG-050		
	Hospital Metropolitano		
Cultura dos parceiros em relação à PPP	Datacenter	Cultural	Cutrim <i>et al.</i> (2017) e outros
	MG-050		
Fiscalização e monitoramento do contrato	Datacenter	Administrativo	Alinaitwe e Ayesiga (2013) e outros
	Jaguaribe		
	MG-050		
	Hospital Metropolitano		
Maturidade da sociedade para escolher alternativas de longo prazo	Datacenter	Político	-
	Jaguaribe		
	MG-050		
Experiência dos parceiros com PPPs	Datacenter	Cultural	Liu <i>et al.</i> (2016) e outros
	Casa Paulista		
Processo licitatório competitivo e transparente	Datacenter	Administrativo	Reis e Cabral (2017) e outros
Experiência da agência reguladora	Datacenter	Administrativo	-
Análise de experiências internacionais	Datacenter	Administrativo	-
Vontade política	Datacenter	Político	Menezes <i>et al.</i> (2019) e outros

Fator Crítico de Sucesso	PPP em que foi identificado	Categoria	Autores que identificaram o fator
	MG-050 Casa Paulista		
	Datacenter MG-050 Casa Paulista Hospital Metropolitano	Cultural	Menezes <i>et al.</i> (2019) e outros
Resistência ideológica à PPP	Jaguaribe	Político	Cutrim <i>et al.</i> (2017)
	Jaguaribe Casa Paulista Hospital Metropolitano	Político	Cutrim <i>et al.</i> (2017) e outros
	Jaguaribe MG-050 Casa Paulista Hospital Metropolitano	Administrativo	Thamer e Lazzarini (2015) e outros
Existência de Unidade de PPP	Jaguaribe MG-050 Casa Paulista Hospital Metropolitano	Administrativo	Thamer e Lazzarini (2015) e outros
Cumprimento do cronograma de obras	MG-050	Administrativo	Reis e Cabral (2017)
	MG-050 Casa Paulista Hospital Metropolitano	Político	Firmino (2018)
Plano governamental para a utilização de PPPs	Casa Paulista Hospital Metropolitano	Político	Firmino (2018)
Disseminação de melhores práticas no uso de PPP	MG-050	Administrativo	-
	Jaguaribe Casa Paulista	Cultural	-
Bom relacionamento dos parceiros com o Tribunal de Contas	Jaguaribe Casa Paulista	Cultural	-

Fator Crítico de Sucesso	PPP em que foi identificado	Categoria	Autores que identificaram o fator
	Hospital Metropolitano		
Atuação proativa dos parceiros	Casa Paulista	Cultural	-

Fonte: Elaborado pelo autor.

Os resultados da QCA podem ainda ser confrontados com os obtidos na primeira etapa da pesquisa. Conforme evidenciado no Quadro 62, entre os fatores mais recorrentes nas PPPs analisadas estão fatores administrativos (estudos técnicos de qualidade, contrato bem elaborado, alocação adequada de riscos, capacidade do setor público para atuar com PPPs, fiscalização e monitoramento do contrato e existência de Unidade de PPP), políticos (maturidade da sociedade para escolher alternativas de longo prazo, vontade política, mudança de governo e plano governamental para a utilização de PPPs) e culturais (ex: relacionamento entre os parceiros e bom relacionamento dos parceiros com o Tribunal de Contas), o que é convergente com os resultados observados na realização dos dois estudos de QCA.

Diante do exposto, conclui-se que os resultados da QCA reforçam os encontrados na primeira etapa da pesquisa e no referencial teórico quanto à contribuição de fatores administrativos, políticos e culturais para o bom desempenho de PPPs.

Em relação aos determinantes da cooperação, a análise dos resultados da QCA demonstra a importância da ocorrência dos determinantes relativos à assimetria. Dessa forma, essas evidências corroboram as encontradas na literatura de modo que os determinantes relativos à assimetria como, por exemplo, a expertise do parceiro privado na prestação do serviço e o acesso a recursos financeiros necessários para realizar investimentos em infraestrutura estão associados ao bom desempenho de PPPs.

Os resultados da QCA podem ainda ser confrontados com os obtidos na primeira etapa da pesquisa que, conforme demonstrado no Quadro 63, sinalizam que, entre os determinantes mais recorrentes, estão os relacionados com a assimetria. Diante do exposto, conclui-se que os resultados da QCA sinalizam que alguns dos determinantes da cooperação encontrados na primeira etapa da pesquisa e no referencial teórico contribuem para o bom desempenho de PPPs. Esse é o caso dos determinantes associados à assimetria.

Quadro 63. *Determinantes da cooperação - evidências da QCA e a teoria*

Motivos	PPPs	Determinantes
Viabilizar projetos prioritários para o setor público	Datacenter	Assimetria
Menor necessidade de pessoal e/ou de capital público	MG-050	Assimetria
Captação de inovações trazidas pelo setor privado	Casa Paulista	Assimetria
Aumento da capacidade do Estado implementar projetos	Casa Paulista	Assimetria
Expertise e agilidade do parceiro privado na prestação do serviço	Datacenter	Eficiência e Assimetria
	Jaguaribe	
	Casa Paulista	
	Hospital Metropolitano	
Melhoria na alocação de riscos	Datacenter	Eficiência e Assimetria
	Jaguaribe	
	MG-050	
	Casa Paulista	
Acesso a recursos financeiros necessários para realizar investimentos em infraestrutura	Hospital Metropolitano	Assimetria
	Jaguaribe	
	MG-050	
	Casa Paulista	
	Hospital Metropolitano	

Fonte: Elaborado pelo autor.

Em relação aos elementos de valor, a análise dos resultados da QCA demonstra uma convergência no que tange à importância da ocorrência dos elementos relativos à assimetria e aos aspectos administrativos.

Dessa forma, essas evidências corroboram as encontradas em trabalhos que integram o referencial dessa pesquisa. Assim, por exemplo, elas reforçam a importância de benefícios associados à assimetria como é o caso da entrega de um ativo com a consequente prestação de serviço de uma forma mais célere. Trata-se de um benefício da PPP que decorre da

possibilidade da organização pública, por meio da parceria, ter acesso novos recursos e capacidades, o que lhe permite disponibilizar o serviço de forma mais rápida do que se atuasse de forma isolada (Caldwell *et al.*, 2017).

Outro exemplo diz respeito aos elementos de valor relacionados com aspectos administrativos como os custos administrativos dos governos municipal, estadual e federal haja vista que a geração de valor decorrente da parceria deve considerar os custos envolvidos no processo de execução da parceria (Quelin *et al.*, 2017).

Diante do exposto, os resultados da QCA sinalizam que alguns dos elementos de valor encontrados na primeira etapa da pesquisa e no referencial teórico influenciam o bom de desempenho de PPPs. Esse é o caso dos elementos de valor relativos à assimetria e aos aspectos administrativos os quais são demonstrados no quadro 64.

Quadro 64. *Elementos de valor - evidências da QCA e a teoria*

Elementos de valor	Categoria	PPPs
Entrega de um ativo com a consequente prestação de serviço de uma forma mais célere	Eficiência assimetria	e Datacenter Jaguaribe
Custos administrativos dos governos municipal, estadual e federal	Administrativo	Datacenter Jaguaribe MG-050 Casa Paulista Hospital Metropolitano
Fiscalização adequada do contrato	Administrativo	Jaguaribe
Obtenção do financiamento pelo parceiro privado	Assimetria	Casa Paulista
Capacidade do parceiro público de estruturar uma PPPs	Administrativo	Datacenter
Realizar a estruturação de forma rápida em detrimento da qualidade do projeto	Administrativo	Datacenter Jaguaribe

Fonte: Elaborado pelo autor.

Adicionalmente, a realização dos dois estudos de QCA permitiu comparar as interações entre *stakeholders* e os fatores críticos de sucesso. O quadro 65 sumariza as associações identificadas. Assim, foi assinalado com a sigla E1 a associação identificada apenas no Estudo 1 e com a sigla E2 a associação observada apenas no Estudo 2. Os casos em que há convergência entre os dois estudos foram assinalados com X. Deve-se ressaltar que, no caso do Estudo 2, foram consideradas as associações feitas por, pelo menos, um dos respondentes. Além disso, tendo em vista que o Estudo 1 está baseada em interações concebidas a partir do referencial teórico, o quadro 65 também permite uma comparação dos resultados da QCA com o citado referencial.

Quadro 65. *Comparativo das associações entre stakeholders e fatores críticos*

<i>Stakeholder</i> Fator crítico/variável	Parceiro Privado	Usuários	CGPPPs	Chefe do Poder Executivo	Parceiro Público
Vontade política/POL			X	X	X
Unidade de PPP/ADM			X	X	X
Disponibilidade de financiamento/ECO	X			E1	
Competência e a expertise do parceiro Privado/ECO	X				E2
Alocação adequada de riscos/ADM	X		E1		X
Contrato bem elaborado/ADM	X	E1	X		X
Capacidade financeira dos parceiros/ECO	X		E1		X
Garantias ao parceiro Privado/ECO	X		X	E2	X
Bom relacionamento entre os parceiros/CUL	X		E2	E2	X
Bom relacionamento dos parceiros com o Tribunal de Contas/CUL	X		E2	E2	X

Stakeholder Fator crítico/variável	Parceiro Privado	Usuários	CGPPPs	Chefe do Poder Executivo	Parceiro Público
Maturidade da sociedade para escolher alternativas de longo prazo/POL		X		E2	E2
Monitoramento e fiscalização do contrato/ADM		X	X		X
Capacidade do setor público para atuar com PPPs/ADM			X	E2	X
Plano governamental para a utilização de PPPs/POL			X	X	E2
Estudos técnicos de qualidade/ADM	E2		X		X
Mudança de governo/POL			E2	X	X
Marco regulatório adequado/REG			E2	X	E2
Tempo adequado para elaborar um bom projeto/ADM	E2		X	X	X
Modelagem adequada de contratação/ADM			X		X
Utilização de meios alternativos de resolução de conflitos/ADM	X				X
Estabilidade econômica/ECO	E2			X	E2
Experiência dos parceiros com PPPs/CUL	X				X
Processo licitatório competitivo e transparente/ADM			E2	E2	X
Resistência ideológica à PPP/POL			X	X	X
Regularização ambiental/AMB	X			X	X
Regularização fundiária/ECO	X		E2	X	X

<i>Stakeholder</i> Fator crítico/variável	Parceiro Privado	Usuários	CGPPPs	Chefe do Poder Executivo	Parceiro Público
Cumprimento do cronograma de obras/ADM	X				E2
Disseminação de melhores práticas no uso de PPP/ADM	E2		X	E1	E2
Atuação proativa dos parceiros/CUL	X				X

Fonte: Elaborado pelo autor.

A análise do quadro 65 permite identificar a relação dos *stakeholders* com as categorias de fatores críticos que constituíram as variáveis da QCA e, dessa forma, fazer inferência sobre a influência desses atores no bom desempenho de PPPs. Isso porque, conforme visto anteriormente, a ocorrência dos fatores administrativos, políticos e culturais contribui para o bom desempenho de PPPs. Assim, é importante identificar os *stakeholders* que estão associados a esses fatores os quais foram sinalizados em negrito no quadro 65.

A importância do parceiro privado é evidenciada não apenas pela expressiva quantidade de fatores associados a ele como também pelo fato de que esse ator está associado a todos os fatores culturais e à maioria dos fatores administrativos. Além disso, é possível constatar que, com exceção dos fatores políticos e regulatórios, esse ator está associado a todas as outras categorias de fatores.

No mesmo sentido, a relevância do parceiro público é demonstrada pela expressiva quantidade de fatores associados a ele que envolve todas as categorias com exceção dos fatores regulatórios. Além disso, esse ator está associado a todos os fatores culturais e à maioria dos fatores administrativos e políticos.

Assim como ocorreu com os parceiros, a importância do CGPPP decorre da quantidade de fatores associados a ele que envolve as categorias de fatores políticos, administrativos e econômicos. Em virtude da sua atuação na análise, na deliberação e fiscalização dos contratos de PPPs bem como na definição das prioridades do Programa de PPP, esse ator está associado a diversos fatores políticos e administrativos que contribuem para explicar o bom desempenho de PPPs.

Em relação ao Chefe do Poder Executivo, tem-se que a sua importância pode ser demonstrada pela quantidade e diversidade de fatores associados a ele que envolve todas as categorias com exceção dos fatores culturais. Além disso, o referido quadro demonstra uma ampla forma de atuação desse ator que envolve as decisões políticas acerca de PPPs, a proposição de atos normativos que podem aperfeiçoar o marco regulatório de PPPs, o provimento de uma estrutura administrativa e o plano governamental sobre PPPs.

Os usuários apresentam uma atuação mais pontual cuja importância decorre da sua associação com fatores políticos (maturidade da sociedade para escolher alternativas de longo prazo) e fatores administrativos (monitoramento e fiscalização do contrato). Isso porque esse ator apresenta uma participação mais marcante no que tange à discussão dos projetos de PPPs (ex: audiências e consultas públicas) e à fiscalização da execução dos contratos de PPPs.

Diante do exposto nesse capítulo e tendo em vista que a realização da QCA teve por objetivo a identificação de fatores críticos de sucesso, determinantes da cooperação e elementos de valor que contribuem para o bom desempenho de PPPs, é possível sugerir um cenário ideal para o sucesso de uma PPP no Brasil.

Esse cenário, possivelmente, contém os fatores críticos administrativos, políticos e culturais no qual os parceiros envolvidos atuam motivados por determinantes da cooperação associados à assimetria. Além disso, os parceiros buscam obter elementos de valor ligados à assimetria e aos aspectos administrativos. Ademais, nesse cenário, devem estar presentes os *stakeholders* que estão associados aos fatores críticos de sucesso supracitados como é o caso dos parceiros, dos usuários, do CGPPP e do Chefe do Poder Executivo.

Nesse contexto, a realização da QCA contribuiu para a pesquisa ao delinear o que parece ser um cenário favorável para que a implementação de uma PPP seja bem sucedida posto que tal análise permitiu apontar um cenário “mínimo ideal” cujas variáveis (fatores críticos, determinantes da cooperação e elementos de valor) devem estar presentes para que a execução da parceria seja exitosa.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa teve por objetivo principal analisar o papel dos *stakeholders* na geração de valor em PPPs no Brasil, considerando suas motivações e os fatores críticos que determinam o sucesso desse tipo de colaboração. Foi adotado esse enfoque porque percebeu-se que a análise da atuação dos *stakeholders* no processo de geração de valor requer sejam identificados os motivos que levam esses atores a realizar a parceria, bem como é necessário analisar a atuação desses atores na ocorrência de fatores críticos para o sucesso da parceria.

Esse objetivo geral foi desdobrado em objetivos específicos, como é o caso do objetivo relativo à verificação da interação entre *stakeholders* entre os fatores críticos que foram atingidos, pois foram identificados os fatores que podem facilitar ou dificultar a execução da referida parceria, os quais foram associados aos atores que influenciam a sua ocorrência.

Deve-se ressaltar ainda que a análise das interações foi precedida da identificação de atores e fatores críticos, ocasião em que os atores e os fatores identificados foram confrontados com os encontrados na revisão de literatura. Desse procedimento resultou novos atores e fatores críticos. Tais atores e fatores parecem ser peculiares às PPPs brasileiras bem como constituem uma contribuição da pesquisa para o avanço do conhecimento científico sobre tais construtos.

A pesquisa também objetivou identificar o valor gerado para os parceiros e para a sociedade em decorrência da execução da parceria. Deve-se ressaltar que foram identificadas algumas formas pelas quais tal valor é gerado, de modo a contribuir com o avanço do conhecimento científico sobre o tema, tendo em vista que existe um conhecimento limitado sobre os processos que permitem a criação de tal valor para as partes interessadas e a sociedade (Villani *et al.*, 2017), de modo que parece haver uma lacuna na literatura sobre como organizações públicas interagem com empresas privadas para criar valor (Cabral *et al.*, 2019).

Nesse sentido, foram identificados benefícios, custos e riscos decorrentes da implementação das PPPs, bem como a forma como esses elementos de valor são gerados. Isso porque, além de identificar tais elementos de valor, a pesquisa mapeou exemplos que demonstram como tais benefícios, custos e riscos contribuem para a geração de valor. Esse foi o caso dos exemplos que demonstram como a aprendizagem adquirida com experiências anteriores favorece a geração de valor em novas parcerias. Esse também foi o caso dos exemplos que demonstram que o bom relacionamento entre tais atores facilita a resolução de

problemas que ocorrem ao longo da parceria, evitando que a parceria tenha interrupções, conforme enfatizado pela representante da SEHAB-SP.

Além disso, foram identificados os motivos que levam os parceiros a celebrarem e a manterem a parceria, haja vista que um dos objetivos da pesquisa envolve a referida identificação. Nesse sentido, identificou-se que os determinantes da cooperação identificados estão associados à eficiência, estabilidade e assimetria, o que evidencia que as PPPs analisadas foram motivadas pela necessidade dos parceiros de obter acesso a recursos de que não dispõe (assimetria), pela intenção de unir capacidades e recursos que permitam o aumento da produtividade, melhoria na qualidade ou redução de custos (eficiência) e pela intenção de estabelecer e gerenciar relacionamentos, a fim de alcançar previsibilidade nas suas relações com outras organizações (estabilidade).

Diante do exposto, pode-se concluir que a pesquisa permitiu a identificação dos atores e dos fatores críticos de PPPs, dos determinantes da cooperação e dos elementos de valor a eles relacionados, o que foi necessário para o alcance de um objetivo não previsto inicialmente, mas que é convergente com o modelo de análise de *stakeholders* ora proposto, qual seja o de verificar a associação entre *stakeholders* e os demais construtos teóricos trabalhados na pesquisa (fatores críticos de sucesso, determinantes da cooperação e geração de valor).

Esse objetivo é convergente com a perspectiva dinâmica do modelo de análise de *stakeholders* proposto. Assim, os atores ingressam em uma PPP em função de determinados motivos e buscam obter valor. Entretanto, para que essas expectativas sejam concretizadas, é necessário a ocorrência de condições que facilitam o desenvolvimento da parceria e a inoportunidade ou a superação das condições que dificultam a execução da parceria, o que nos remete aos fatores críticos de sucesso cuja ocorrência pode ser influenciada pela atuação dos *stakeholders* de modo que eles parecem ser construções desses atores na busca de um ambiente que permita o sucesso da PPP.

Nesse contexto, o modelo de análise proposto apresenta uma importância prática e constitui uma contribuição sob a perspectiva gerencial da administração pública na medida em que permite aos gestores públicos envolvidos na parceria identificar os atores mais relevantes e os fatores críticos a eles associados bem como os elementos de valor que buscam ao participar da parceria e os motivos que levam os parceiros a implementar a parceria. Dessa forma, o modelo permite a tais gestores visualizarem, de uma forma integrada, aspectos das PPPs que são tratados de forma segregada em documentos que orientam a atuação desses gestores como, por exemplo, o manual de PPPs do Estado de São Paulo (Governo de São Paulo, 2020a). Isso

porque, em tais manuais, esses aspectos das PPPs são citados de forma espaçada ao longo desse tipo de documento sem que seja possível visualizar esses aspectos de um modo integrado.

Além dos resultados acima demonstrados, a pesquisa possibilitou ainda identificar o que parece ser uma estrutura típica de PPPs, a qual contém os *stakeholders*, os fatores críticos de sucesso, as motivações dos parceiros para celebrar uma PPP e os elementos de valor mais recorrentes nas PPPs analisadas. Além disso, por meio da análise qualitativa comparada, foram demonstrados os *stakeholders*, os fatores críticos de sucesso, as motivações para a cooperação entre os parceiros e os elementos de valor que parecem compor um cenário ideal para o bom desempenho de PPPs, o que também ressalta a importância prática da pesquisa e a sua contribuição sob a perspectiva gerencial da administração pública.

A confrontação dos resultados da pesquisa com o seu referencial teórico permitiu identificar ainda outras contribuições da pesquisa para a literatura, as quais são descritas a seguir. Assim, em relação à Teoria de *Stakeholders*, a pesquisa contribuiu ao demonstrar que a utilização simultânea de diferentes tipologias de classificação permite uma melhor compreensão sobre como os atores atuam em PPPs. Outras contribuições são a identificação de novos *stakeholders* de PPPs, bem como a especificação dos *stakeholders* que integram o setor público, o que nem sempre ocorre, sobretudo na literatura internacional. Ademais, deve-se ressaltar que os *stakeholders* não apenas foram identificados como também foram demonstradas as etapas de uma PPP em que tais atores atuam.

Ademais, a identificação dos principais atores e do papel por eles desempenhado permitiu ainda aportar contribuições teóricas ao modelo de Gomes *et al.* (2010), pois constatou-se que alguns atores identificados desempenham funções adicionais ao previsto no referido modelo, conforme foi exemplificado no caso da PPP da rodovia MG-050, em que os representantes da comunidade local (moradores e as associações civis que os representam) atuaram não apenas como legitimadores, conforme descrito por Gomes *et al.* (2010), como também como formadores de agenda.

A pesquisa contribuiu ainda por meio da identificação de interações entre os *stakeholders* mais importantes com os fatores críticos de sucesso a eles relacionados, o que contribuiu para a Teoria de *Stakeholders*, pois evidencia uma nova dimensão que pode ser acrescida aos modelos de análise de tais atores, de modo a permitir que tais fatores sejam tratados como um mecanismo de interferência de um ator em políticas públicas que são implementadas por meio de PPPs.

Outra contribuição diz respeito à proposição de um modelo para análise da atuação de tais atores em PPPs que considera os principais *stakeholders*, os fatores críticos de sucesso, os motivos para a celebração e manutenção da parceria e a geração de valor para os atores envolvidos. Trata-se de uma contribuição, pois parece haver uma lacuna na literatura a qual decorre do fato de que não foi encontrado um modelo de análise dos *stakeholders* que considere os construtos teóricos acima mencionados. Além disso, o modelo de análise proposto fornece informações que contribuem para o avanço do conhecimento sobre o significado de valor para os *stakeholders* de PPPs (Cabral *et al.*, 2019), pois são descritos diversos elementos de valor (benefícios, custos e riscos) identificados a partir da percepção de *stakeholders* de PPPs.

Em relação aos fatores críticos de sucesso, a contribuição da pesquisa reside na identificação das interações entre os fatores críticos e os *stakeholders em PPPs*, o que permite identificar os atores relacionados aos fatores críticos que podem facilitar ou dificultar a execução da PPP. Outra contribuição reside no fato de que foram identificados novos fatores críticos de sucesso de PPPs como é o caso do tempo adequado para elaborar o projeto, da maturidade da sociedade para escolher alternativas de longo prazo e do bom relacionamento dos parceiros com o Tribunal de Contas.

Ademais, deve-se ressaltar que tais fatores não apenas foram identificados como também foram demonstradas as etapas de uma PPP em que eles podem ocorrer. As associações entre tais etapas, *stakeholders* e fatores críticos de sucesso podem contribuir com o ensino sobre tais parcerias tendo em vista que materiais didáticos utilizados em cursos sobre PPPs (ex. Manual de PPP supracitado) mencionam tais etapas sem, contudo, descrever os atores e fatores críticos de sucesso a elas associados.

Em relação aos Determinantes das Relações Interorganizacionais, uma contribuição é a aplicação desse referencial teórico, que foi concebido para analisar organizações privadas, em um novo contexto, o de organizações híbridas (público e privada). Outra contribuição reside na promoção do diálogo entre as lentes teóricas sobre determinantes das relações interorganizacionais e sobre geração de valor em parcerias entre os setores público e privado, haja vista que os benefícios, custos e os riscos identificados foram categorizados por meio de uma proposta de classificação fundamentada no referido diálogo.

Em relação à geração de valor, uma contribuição reside na identificação dos benefícios e custos associados às PPPs, bem como na forma como esses elementos de valor são gerados, tendo em vista que parece haver uma lacuna na literatura sobre como organizações públicas e privadas interagem para criar valor (Cabral *et al.*, 2019). A presente pesquisa contribui ainda

ao incluir os riscos na análise de valor. Isso porque, conforme foi apontado pelos entrevistados, a concretização de riscos pode levar os parceiros a incorrem em prejuízos, ocasionando perda de valor. Nesse sentido, propõe-se que a geração de valor social requer a análise não apenas os benefícios e os custos associados à parceria como também dos referidos riscos.

No tocante às limitações da pesquisa, deve-se ressaltar que o restrito número de observações usadas recomenda cautelas acerca da generalização dos resultados encontrados. Outra limitação diz respeito ao procedimento de coleta de dados, tendo em vista que não foi possível entrevistar todos os *stakeholders* previamente selecionados. Entretanto, deve-se ressaltar que tal desafio foi superado pela utilização da triangulação de dados, de modo que, nos casos em que não foi possível realizar a entrevista, o pesquisador obteve as informações necessárias por meio de outras fontes.

Outra limitação decorre do fato de que não foram entrevistados alguns dos atores mais relevantes, como é o caso dos usuários, de modo que não foi possível verificar o significado de valor para esses atores. Nesse sentido, sugere-se que tais atores sejam entrevistados em pesquisas futuras. Outra limitação decorre do fato de que a análise de *stakeholders* pode ser feita por meio da utilização de outros modelos de classificação existentes na literatura. Uma síntese dos objetivos da pesquisa, dos resultados a eles relacionados bem como da agenda para futuras pesquisas, que será explicada na sequência, é demonstrada no quadro 66.

Quadro 66. *Síntese dos objetivos da pesquisa, dos resultados e da agenda para futuras pesquisas*

Objetivo	Resultados	Agenda futura de pesquisa
		- Fatores críticos de sucesso como uma dimensão analítica nos modelos que identificam os <i>stakeholders</i> de PPPs
Verificar a interação entre <i>stakeholders</i> e fatores críticos de sucesso	Identificação dos atores e dos fatores críticos de PPPs a eles relacionados	- Utilização simultânea de mais de um modelo de análise de <i>stakeholders</i> - Especificar os <i>stakeholders</i> que integram o setor público - Analisar quando e como esses atores mudam de classificação na

Objetivo	Resultados	Agenda futura de pesquisa
Identificar os motivos que levam os parceiros a estabelecer a parceria.	Identificação dos determinantes da cooperação em PPPs	<p>tipologia proposta em Mitchell <i>et al.</i> (1997)</p> <p>- Aumentar a amostra de PPPs analisadas e utilizar as categorias de análise usadas na presente pesquisa de modo a ser possível fazer generalizações acerca dos resultados encontrados</p>
Analisar a geração de valor para <i>stakeholders</i> de PPPs	Identificação dos benefícios, custos e riscos decorrentes das PPPs e da forma como esses elementos de valor são gerados	<p>- Analisar a percepção ou o significado de valor para os diferentes atores como também a distribuição desse valor entre tais atores em PPPs</p> <p>- Propor aprimoramentos nos métodos de mensuração de valor</p> <p>- Inclusão da dimensão de valor na identificação dos atores prioritários</p>
Verificar a associação entre <i>stakeholders</i> e os demais construtos trabalhados na pesquisa	Identificação dos atores e dos fatores críticos de PPPs, dos determinantes da cooperação e dos elementos de valor a eles relacionados	<p>- Aumentar a amostra de PPPs analisadas bem como testar as proposições feita na presente pesquisa, de modo a avaliar a pertinência das contribuições teóricas que embasam o modelo de análise de <i>stakeholders</i> proposto</p>

Fonte: Elaborado pelo autor.

Conforme descrito no quadro 66, a pesquisa permitiu identificar uma agenda para futuros estudos. Nesse sentido, recomenda-se que os fatores críticos de sucesso sejam considerados uma dimensão analítica nos modelos que identificam os *stakeholders* de PPPs, haja vista que tais fatores, que podem facilitar ou dificultar tais parcerias, estão relacionados à atuação desses atores.

Outra sugestão de pesquisa relaciona-se com o diálogo entre a Teoria de *Stakeholder* e o corpo de conhecimento sobre geração de valor, que integra o estado da arte da referida teoria (Freeman *et al.*, 2020). Nesse contexto e considerando que Mitchell *et al.* (1997, p. 881) afirmam que “outros atributos dos *stakeholders* podem ser adequado para a análise das partes

interessadas”, uma sugestão de pesquisa é a inclusão da dimensão de valor na identificação dos atores prioritários, ou seja, propõe-se que a contribuição do *stakeholder* para a geração de valor para a organização seja um atributo a ser considerado na referida identificação.

Além disso, recomenda-se que estudos futuros analisem não apenas a percepção ou o significado de valor para os diferentes atores, o que foi feito na presente pesquisa, como também a distribuição desse valor entre tais atores em PPPs (Cabral *et al.*, 2019). Ademais, é necessário propor aprimoramentos nos métodos de mensuração de valor (Brito & Fazoli, 2019).

Adicionalmente, considerando que a análise da influência que os atores podem exercer na tomada de decisão do governo integra a atual agenda de pesquisa sobre *stakeholders* (Gomes *et al.*, 2020) e que ainda não há uma compreensão adequada sobre como as organizações públicas e privadas interagem para criar valor (Cabral *et al.*, 2019), sugere-se seja utilizado o modelo de análise de *stakeholders* proposto nessa pesquisa, de modo a contribuir para o preenchimento dessas lacunas.

Ademais, recomenda-se aumentar a amostra de PPPs analisadas de modo a incluir um maior número de Municípios e Estados, bem como sugere-se testar as proposições feita na presente pesquisa, de modo a avaliar a pertinência de tais contribuições teóricas, como é o caso do modelo de análise de *stakeholders* de PPPs, das interações entre tais atores e fatores críticos, bem como da categorização dos elementos de valor. Dessa forma, será possível desenvolver um estudo comparativo visando conceber subsídios para uma eventual generalização dos resultados encontrados nessa pesquisa.

Sugere-se ainda que novos estudos sobre PPPs realizem análises qualitativas comparativas com o enfoque proposto nessa pesquisa, para que seja possível não apenas promover um debate sobre os componentes que integram um cenário favorável para o bom desempenho de PPPs, como também fazer generalizações acerca da contribuição de fatores críticos de sucesso, determinantes da cooperação e elementos de valor para o bom desempenho de PPPs.

Outra sugestão de pesquisa é a utilização simultânea de mais de um modelo de análise de *stakeholders*, de modo a obter uma melhor compreensão sobre a atuação desses atores. Assim, por exemplo, a utilização da tipologia proposta por Savage *et al* (1991) permite identificar atores que cooperam em prol do desenvolvimento de PPPs. Entretanto, embora exista uma convergência na atuação desses atores no que tange ao seu potencial de cooperação, esses atores não atuam, necessariamente, da mesma maneira haja vista os múltiplos papéis que desempenham na formulação e na implementação de políticas públicas (Gomes *et al.*, 2010)

bem como não possuem o mesmo grau de saliência haja vista que há uma distinção entre eles no que tange ao grau de prioridade a eles conferidos (Mitchell *et al.*, 1997).

Adicionalmente, tendo em vista que a priorização de atores abordada por Mitchell *et al.* (1997) continua a integrar a agenda de pesquisa, haja vista o trabalho de Mitchell e Lee (2019), em que é analisada a importância de identificar-se os atores para a criação de valor e sinalizada a necessidade de uma melhor compreensão sobre o dinamismo dos *stakeholders* citado por Mitchell *et al.* (1997), sugere-se que estudos futuros analisem quando e como esses atores mudam de classificação na tipologia proposta em Mitchell *et al.* (1997).

Por fim, sugere-se que os *stakeholders* que integram o setor público sejam especificados, ao invés de serem englobados em uma única categoria (agências governamentais), pois esse detalhamento é necessário para aprimorar a análise desses atores.

REFERÊNCIAS

- AB Nascentes das Gerais (2016). *MG-050 é a rodovia estadual mineira melhor classificada no ranking de rodovias da CNT*. Recuperado em 14 março, 2020 de <https://www.abnascentesdasgerais.com.br/ri/Noticias/2053>.
- AB Nascentes das Gerais (2019a). *AB Nascentes das Gerais reduz em 35% os acidentes com vítimas fatais em 2018*. Recuperado em 09 outubro, 2019 de <http://www.abnascentesdasgerais.com.br/pt-BR/Noticias/2744>.
- AB Nascentes das Gerais (2019b). *Ações ambientais*. Recuperado em 09 outubro, 2019 de http://www.abnascentesdasgerais.com.br/pt-BR/Acoes_Ambientais.
- AB Nascentes das Gerais (2019c). *Histórico*. Recuperado em 09 outubro, 2019 de http://www.abnascentesdasgerais.com.br/pt-BR/Institucional_Historico.
- AB Nascentes das Gerais (2019d). *Obras e investimentos*. Recuperado em 09 outubro, 2019 de http://www.abnascentesdasgerais.com.br/pt-BR/obras_investimento.
- AB Nascentes das Gerais (2019e). *Pesquisa de satisfação*. Recuperado em 09 outubro, 2019 de http://www.abnascentesdasgerais.com.br/pt-BR/Pesquisa_Satisfacao.
- AB Nascentes das Gerais (2020). *Identidade Corporativa*. Recuperado em 13 março, 2020 de <https://www.abnascentesdasgerais.com.br/ri/#institucional>.
- Aerts, G., Grage, T., Doods, M., & Haezendonck, E. (2014). Public-Private Partnerships for the Provision of Port Infrastructure: An Explorative Multi-Actor Perspective on Critical Success Factors. *The Asian Journal of Shipping and Logistics*, 30 (3), 273-298.
- Agência Brasileira Gestora de Fundos Garantidores e Garantias (2018). *FGIE está pronto para oferecer garantias a PPPs*. Recuperado em 05 outubro, 2019 de <https://www.abgf.gov.br/abgf-na-midia/fgie-esta-pronto-para-oferecer-garantias-ppps/>.
- Alinaitwe, H., & Ayesiga, R. (2013). Success Factors for the Implementation of Public–Private Partnerships in the Construction Industry in Uganda. *Journal of Construction in Developing Countries*, 18, 1–14.
- Alonso, J. M, & Andrews, R. (2018). Governance by targets and the performance of cross-sector partnerships: Do partner diversity and partnership capabilities matter? *Strategic Management Journal*, 1-24.

- Alves, J. N., Pereira, B. A. D., & Klein, L. L. (2013). Avanços e tendências nos relacionamentos interorganizacionais: um paralelo entre estudos brasileiros e internacionais, *Revista de Gestão*, 20 (1), 3-20.
- Amewy, E. E, & Chan, A. P. (2016). Critical success factors for public-private partnership in water supply projects. *Facilities*, 34, 1 – 42.
- Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18 (4), 543-571.
- Akampurira, E., Root, D., & Shakantu, W. (2009). Stakeholder perceptions in the factors constraining the development and implementation of public private partnerships in the Ugandan electricity sector. *Journal of Energy in Southern Africa*, 20, 1-8.
- Assembleia Legislativa de Minas Gerais (2015). *Para o governo, obras na MG-050 já deveriam estar prontas*. Recuperado em 20 dezembro, 2020 de https://www.almg.gov.br/acompanhe/noticias/arquivos/2015/09/29_comissao_transporte_mg_050.html.
- Ashraf, N.; Ahmadsimab, A., & Pinkse, J. (2017). From Animosity to Affinity: The Interplay of Competing Logics and Interdependence in Cross-Sector Partnerships. *Journal of Management Studies*, 54 (6), 793-822.
- Assembleia Legislativa de Minas Gerais (2020). *Reuniões das Comissões sobre a PPP da MG-050*. Recuperado em 20 abril, 2020 de https://www.almg.gov.br/atividade_parlamentar/comissoes/index.html?pesq=1&idCom=&paginaReuniao=1&paginaVisita=1&leg=19&txtPalavras=mg+050&sltCat=&perIni=&perFim=&tipoPesquisaReunioes=1&tipoPesquisaVisitas=1&ordem=1&tp=10.
- Associação do Ministério Público do Estado de Minas Gerais (2013). Ministério Público solicita suspensão de pedágio na MG-050. Recuperado em 10 abril, 2020 de <https://amp-mg.jusbrasil.com.br/noticias/100331099/ministerio-publico-solicita-suspensao-de-pedagio-na-mg-050>.
- Bahaiinveste (2019). *Quem somos*. Recuperado em 10 novembro, 2019 de <http://www.bahaiinveste.ba.gov.br/quem-somos>.
- Balestrin, A., Verschoore, J. R. & Reyes Junior, E. (2010). O Campo de Estudo sobre Redes de Cooperação Interorganizacional no Brasil, *Revista de Administração Contemporânea*, 14 (3), 458-477.

- Banco do Brasil* (2010). Começam as obras do Complexo Datacenter do BB e CEF em Brasília. Recuperado em 28 fevereiro, 2020, de <https://www.bb.com.br/portallbb/page118,3366,3367,1,0,1,0.bb?codigoNoticia=26931>.
- Banco do Brasil (2020). *Sumário do Resultado 4T19*. Recuperado em 20 fevereiro, 2020, de <https://ri.bb.com.br/informacoes-financeiras/central-de-resultados/>.
- Banco Interamericano de Desenvolvimento (2019). *Uma perspectiva público-privada sobre os desafios e oportunidades em infraestrutura no Brasil*. Recuperado em 15 novembro, 2019, de <https://digital-iadb.lpages.co/idb-invest-building-big/>.
- Banco Mundial (2017). *Public-private partnerships. Reference Guide. Version 3.0*. Recuperado em 27 outubro, 2020 de <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/29052>.
- Barbosa, M., Cabral, S., & Souza, E.R.L. (2009). Mitigação de Riscos em PPP: O caso do emissário submarino de Salvador, na Bahia. *Panorama das Contas Públicas*, 1, 149-162.
- Bardin, L. (2011). *Análise de conteúdo*. São Paulo: Edições 70.
- Barney, B. J. (2018). Why resource-based theory's model of profit appropriation must incorporate a stakeholder perspective. *Strategic Management Journal*, 1-21.
- Barney, B. J., & Harrison, J. S. (2020). Stakeholder Theory at the Crossroads. *Business & Society*, 59 (2), 203-212.
- Battilana, J., Sengul, M., Pache, A. C., & Model, J. (2015). Harnessing productive tensions in hybrid organizations: the case of work integration social enterprises. *Academy of Management Review*, 58 (6), 1658–1685.
- Beck, R.; Gregory, R. W., & Marscholke, O. (2015). The Interplay of Institutional Logics in it Public-Private Partnerships. *ACM SIGMIS Database: the DATABASE for Advances in Information Systems*, 46 (1), 24-38.
- Betarelli Junior, A. A., & Freitas Ferreira, S. (2018). *Introdução à análise qualitativa comparativa e aos conjuntos Fuzzy (fsQCA)*. Brasília: Enap.
- Brito, M. (2011). *Wagner inaugura emissário submarino*. Recuperado em 02 fevereiro, 2020 de <https://www.bnews.com.br/noticias/principal/salvador/13299,wagner-inaugura-emissario-submarino-da-boca-do-rio.html>.
- Brito, S. C., & Fazoli, D. A. (2019). Measuring value creation for stakeholders: a contribution from the empirical research. *Revista Brasileira de Estratégia*, 12 (2), p. 136-153.
- BRK Ambiental (2018). *Demonstrações Financeiras*. Recuperado em 15 março, 2020 de <https://www.ri.brkambiental.com.br/informacoes-financeiras/resultados/>.

- BRK Ambiental (2020). Nossa atuação. Recuperado em 01 maio, 2020 de <https://www.brkambiental.com.br/jaguaribe>.
- Bryson, J. M. (1988). A Strategic Planning Process for Public and Non-profit Organizations. *Long Range Planning*, 21 (1), 73-81.
- Burke, R., & Demirag, I. (2016). Risk transfer and stakeholder relationships in public private partnerships. *Accounting Forum*, 1-38.
- Cabral, S., Fernandes, A. S., & Ribeiro, D. (2016). Os Papéis dos *Stakeholders* na Implementação das Parcerias Público-Privadas no Estado da Bahia. *Cadernos EBAPE.BR*, 14 (2), 325-339.
- Cabral, S. (2017). Reconciling Conflicting Policy Objectives in Public Contracting: The Enabling Role of Capabilities. *Journal of Management Studies*, 54 (6), 823-853.
- Cabral, S. (2018). *Regras claras para PPPs*. Recuperado em 07 fevereiro, 2019 de <http://www.revistaferroviaria.com.br/revista-ferroviaria.asp>.
- Cabral, S., Mahoney, J. T., McGahan, A. M., & Potoski, M. (2019). Value Creation and Value Appropriation in Public and Non-Profit Organizations, *Strategic Management Journal*, 40 (4), 465-475.
- Caldwell, N.D., Roehrich, J. K., & George, G. (2017). Social Value Creation and Relational Coordination in Public-Private Collaborations, *Journal of Management Studies*, 54 (6), 906-928.
- Campos, T. L. C. (2006). Políticas para *Stakeholders*: um objetivo ou uma estratégia organizacional? *Revista de Administração Contemporânea*, 10 (4), 111-130.
- Candido, F. (2013). *BB e Caixa inauguram datacenter de R\$ 322 milhões*. Recuperado em 27 março, 2020 de <https://exame.abril.com.br/tecnologia/bb-e-caixa-inauguram-datacenter-de-r-322-mi/>.
- Canopus (2020). *Home page da Canopus*. Recuperado em 27 fevereiro, 2020 de <http://www.canopus.com.br>.
- Carroll, A. (1991). The pyramid of corporate social responsibility: toward of moral management of organizational stakeholder. *Business Horizons*, 34 (4), 39-48.
- Carroll, A., & Buchholtz, A. (2009). *Business and society: Ethics and stakeholder management*. 7th edition, Mason, OH, USA: South-Western Cengage Learning.
- Castro, M., Bulgacov, S., & Hoffmann, V. E. (2011). Relacionamentos Interorganizacionais e Resultados: Estudo em uma Rede de Cooperação Horizontal da Região Central do Paraná. *Revista de Administração Contemporânea*, 15 (1), 25-46.

- Chan, A. P. C., Lam, P. T. I., Chan, D. W. M., Cheung, E., & Ke, Y. (2010). Critical Success Factors for PPPs in Infrastructure Developments: Chinese Perspective. *Journal of Construction Engineering and Management*, 484-494.
- Chatain, O., & Plaksenkova, E. (2019). NGOs and the creation of value in supply chains. *Strategic Management Journal*, 40 (4), 604-630.
- Cheung, E., Chan, A. P. C., & Kajewski, S. L. (2012). Factors contributing to successful public private partnership projects: comparing Hong Kong with Australia and the United Kingdom. *Journal of Facilities Management*, 10, 45-58.
- Chou, J., & Pramudawardhani, D. (2015). Cross-country comparisons of key drivers, critical success factors and risk allocation for public-private partnership projects. *International Journal of Project Management*, 33, 1136–1150.
- Chou, J., Tserng, H. P., Lin, C., & Huang, W. (2015). Strategic governance for modeling institutional framework of public–private partnerships. *Cities*, 42, 204–211.
- Chung, D., Hensher, D. A., & Rose, J. M. (2010). Toward the Betterment of Risk Allocation: Investigating Risk Perceptions of Australian Stakeholder Groups to Public-Private-Partnership Tollroad Projects. *Research in Transportation Economics*, 30, 43–58.
- Clarkson, M. B. H. (1995). A stakeholder framework for analyzing and evaluating corporate social performance. *Academy of Management Review*, 20, 92-117.
- Câmara Municipal de Belo Horizonte (2020). *Notícias sobre a PPP do Hospital Metropolitano*. Recuperado em 23 abril, 2020, de <https://www.cmbh.mg.gov.br/search/node/PPP%20HOSPITAL%20METROPOLITANO>.
- Confederação Nacional do Transporte (2018). Brasil precisa de R\$ 1,7 trilhão de investimentos em transporte. Recuperado em 23 novembro, 2018, de <http://www.cnt.org.br/imprensa/noticia/plano-cnt-transporte-logistica-2018-brasil-precisa-1-7-trilhao-investimentos>.
- Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. (1988). Brasília. Recuperado em 13 novembro 2019, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm.
- Controladoria Geral do Estado de Minas Gerais (2020). *Missão, Visão e Valores*. Recuperado em 04 abril 2020, de <http://cge.mg.gov.br/a-cge/missao-visao-e-valores>.
- Cutrim, S., Tristão, J.A.M., & Tristão, V.T.V (2017). Aplicação do Método Delphi para Identificação e Avaliação dos Fatores Restritivos à Realização de Parcerias Público-Privadas (PPPs). *Revista Espacios*, 38(22), 29-43.

- Decreto n. 48.867, 10 de agosto de 2004 (2004)*. Regulamenta a Lei nº 11.688, de 2004, que institui o Programa de Parcerias Público-Privadas. São Paulo, SP. Recuperado em 28 fevereiro, 2020, de <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2004/decreto-48867-10.08.2004.html>.
- Decreto n. 16.694, de 14 de setembro de 2017 (2017)*. Dispõe sobre o Conselho Gestor de Parcerias Público-Privadas e dá outras providências. Belo Horizonte, MG. Recuperado em 11 novembro, 2019, de <http://pbhativos.com.br/concessoes-e-ppps-2/leis-e-decretos/>.
- Decreto n. 18.392, de 16 de maio de 2018 (2018)*. Aprova o regimento interno do Instituto do Meio Ambiente e Recursos Hídricos. Salvador, BA. Recuperado em 11 fevereiro, 2020, de <http://www.inema.ba.gov.br/quem-somos-2/regimento-interno/>.
- Derzin, N. K.; Lincoln, Y. S. (2005). Introduction: The discipline and practice of qualitative research. In: (Eds.). *The Sage Handbook of qualitative research*. 4. ed. Thousand Oaks: Sage, p. 1 – 32.
- Dias, O. C. (2014). *Parcerias Público-Privadas como instrumento de implementação de políticas públicas*. Tese de Doutorado, Universidade de Brasília, Brasília, DF, Brasil.
- Dias, C. N., Hoffmann, V. E., & Martínez-Fernández, M. T. (2019). Resource complementarities in R&D network for innovation performance: evidence from the agricultural sector in Brazil and Spain, *International Food and Agribusiness Management Review*, 22 (2), 193-213.
- Donaldson, T. & Preston, L. (1995). The stakeholder theory of the Corporation: concepts, evidence and implications. *Academy of Management Review*, 20, 65-91.
- Dorobantu, S., & Odziemkowska, K. (2017). Valuing Stakeholder Governance: Property Rights, Community Mobilization, and Firm Value, *Strategic Management Journal*, 38 (13), 2682-2703.
- Emerson, K., Nabatchi, T., & Balogh, S. (2012). An Integrative Framework for Collaborative Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22 (1), 1-29.
- Embasa (2016). *Regulação*. Recuperado em 30 março, 2020 de <http://www.embasa.ba.gov.br/index.php/institucional/transparencia/municipios/regulacao>
- Embasa (2019). *Lauro de Freitas assina contrato com a Embasa para os próximos 30 anos*. Recuperado em 30 março, 2020 de <http://www.embasa.ba.gov.br/index.php/conteudo-multimedia/noticias/2474-lauro-de-freitas-assina-contrato-com-a-embasa-para-os-proximos-30-anos>.
- Eisenhardt, K.M. (1989). Agency theory: An assessment and review. *Academy of Management Review*, 14 (1), 57-74.

- Eric, C. C. (2019). *Do you wish upon a PPP strategy? We have a tool for you*. Recuperado em 11 outubro, 2019 de https://blogs.worldbank.org/ppps/do-you-wish-upon-ppp-strategy-we-have-tool-you?CID=WBW_AL_BlogNotification_EN_EXT.
- Estado de São Paulo (2018). *BNDES foi maior fonte de financiamento de projetos em 2017*. Recuperado em 31 dezembro, 2018 de <https://economia.estadao.com.br/blogs/coluna-do-broad/bndes-foi-maior-fonte-de-financiamento-de-projetos-em-2017/>.
- Estruturadora Brasileira de Projetos (2016). *Seminário de Infraestrutura e Parceria para o Desenvolvimento - Análise socioeconômica e projetos para APPs*. Recuperado em 25 fevereiro, 2020 de <http://www.planejamento.gov.br/apresentacoes/infraestrutura-e-parceria-para-o-desenvolvimento/apresentacao-seminario-4-maria-eduarda.pdf>.
- Falqueto, J. M. Z.; Hoffmann, Valmir Emil; Gomes, R. C.; Mori, S.S.O. (2020) Strategic planning in higher education institutions: what are the stakeholders roles in the process?. *Higher Education*, 79, 1039-1056.
- Filipkowska, A. W., & Wegrzyn, J. (2019). Understanding of Public–Private Partnership Stakeholders as a Condition of Sustainable Development. *Sustainability*, 11 (4), 1194.
- Firmino, S. I. (2018). Fatores Críticos de Sucesso das Parcerias Público-Privadas: Aspectos Político-Institucionais. Estudo de Caso das Rodovias em Portugal. *Revista de Administração Pública*, 52 (6), 1270-1281.
- Freeman, R. E., & Reed, D. L. (1983). Stockholders and *Stakeholders*: a new perspective on corporate governance. *California Management Review*, 25 (3), 88-106.
- Freeman, R. E. (1984). *Strategic Management: A Stakeholder Approach*, Massachusetts, Pitman.
- Freeman, R. E., Harrison, J. S., & Wicks, A. C. (2007). *Managing for stakeholders: Survival, reputation and success*, New Haven, CT, Yale University Press.
- Freeman, R. E., Phillips, R., & Sisodia, R. (2020). Tensions in Stakeholder Theory. *Business & Society*, 59 (2), 213-231.
- Frooman, J. (1999). *Stakeholders influence strategies*, *Academy of Management Review*, 24 (2), 191-205.
- Garcia-Castro, R., & Aguilera, R. V. (2015). Incremental value creation and appropriation in a world with multiple stakeholders. *Strategic Management Journal*, 36 (1), 137-147.
- GBT S.A (2020). *Eficiência energética*. Recuperado em 23 abril, 2020, de <http://gbtsa.com.br/>.
- Gomes, R. C. (2004). Who are the relevant *stakeholders* to the local government context? Empirical evidences on environmental influences in the decision-making process of english local authorities. *Brazilian Administration Review*, 1(1), 34-52.

- Gomes, R. C., & Gomes, L. O. M. (2007). Proposing a theoretical framework to investigate the relationships between an organization and its environment. *Revista de Administração Contemporânea*, 11(1), 75-95.
- Gomes, R. C., & Gomes, L.O.M. (2015). In Search of a Stakeholder Management Theory for Third Sector Organizations. *Contabilidade, Gestão e Governança*, 18(1), 43-60.
- Gomes, R. C., Liddle, J., & Gomes, L. D. O. M. (2010). A five-sided model of stakeholder influence: a cross-national analysis of decision making in local government. *Public Management Review*, 12, 701-724.
- Gomes, R. C., Osborne, S. P., & Guarnieri, P. (2020). Influências dos *stakeholders* e desempenho do governo local: uma revisão sistemática da literatura. *Revista de Administração Pública*, 54 (3), 448-467.
- Governo de São Paulo (2018). *Conheça o que SP tem feito para realizar o sonho da casa própria*. Recuperado em 30 outubro, 2019 de <http://www.saopaulo.sp.gov.br/ultimas-noticias/servicos/moradias-cdhu-ppp/>.
- Governo de São Paulo (2019a). *PPP da Habitação*. Recuperado em 31 outubro, 2019 de <http://www.habitacao.sp.gov.br/icone/detalhe.aspx?Id=1>.
- Governo de São Paulo (2019b). *Programa de Parcerias Público-Privadas*. Recuperado em 21 outubro, 2019 de <http://www.parcerias.sp.gov.br/Parcerias/>.
- Governo de São Paulo (2020a). *Manual de Parcerias do Estado de São Paulo*. Recuperado em 11 maio, 2020 de http://www.parcerias.sp.gov.br/parcerias/docs/manual_de_parcerias_do_estado_de_sao_paulo.pdf.
- Governo de São Paulo (2020b). *Habitação (Lote 1 – Centro de SP)*. Recuperado em 11 maio, 2020 de <http://www.parcerias.sp.gov.br/Parcerias/Projetos/Detalhes/121>.
- Governo do Distrito Federal (2018). *Projetos da Secretaria de Projetos Estratégicos*. Recuperado em 26 novembro, 2018, de <http://www.sepe.df.gov.br/projetos/>.
- Governo Federal (2015). *PPP Datacenter – Relatório circunstanciado 2º semestre de 2015*. Recuperado em 26 novembro, 2019, de <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/desenvolvimento/parcerias-publico-privadas/projetos/projetos-federais>.
- Harrison, J. S.; Bosse, D. A. (2013) How much is too much? The limits to generous treatment of stakeholders. *Business Horizons*, 56 (30), 313-322.

- Harrison, J. S., Freeman, E., & Abreu, M. C. S. (2015). Stakeholder Theory as an Ethical Approach to Effective Management: applying the theory to multiple contexts. *Revista Brasileira de Gestão de Negócios*, 17 (55), 858-869.
- Hatherly, D., Mitchell, R. K., Mitchell, J. R., & Lee, J. H. (2020). Reimagining Profits and Stakeholder Capital to Address Tensions Among Stakeholders. *Business & Society*, 59 (2), 322-350.
- Hill, C.W.L., & Jones, T.M. (1992). Stakeholder-agency theory. *Journal of Management Studies*, 29 (2), 131-154.
- Ho, P. S.; Levitt, R. E; Tsui, C., & Hsu, Y. (2015). Opportunism-Focused Transaction Cost Analysis of Public-Private Partnerships. *Journal of Management in Engineering*, 31 (6), 1-12.
- Hillman, A. J.; Withers, M. C., & Collins, B. J (2009). Resource Dependence Theory: A Review. *Journal of Management*, 35(6), 1404-1427.
- Hodge, G., & Greve, C. (2007). Public – Private Partnerships: An International Performance Review. *Public Administration Review*, 67, 545–558.
- Hodge, G., & Greve, C. (2017). On Public–Private Partnership Performance: A Contemporary Review. *Public Works Management & Policy*, 22 (1), 55-78
- Hwang, B. G., Zhao, X., & Gay, M. J. S. (2013). Public private partnership projects in Singapore: Factors, critical risks and preferred risk allocation from the perspective of contractors. *International Journal of Project Management*, 31, 424-433.
- Instrução Normativa n. 06* (2011). Dispõe sobre os procedimentos relativos à contratação de empreendimentos de parcerias público-privadas a serem fiscalizados pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Belo Horizonte, MG. Recuperado em 26 fevereiro, 2020, de https://www.tce.mg.gov.br/IMG/Legislacao/legiscont/Instrucoes%20Normativas/IN_2011/IN-06-11_1.pdf.
- Ismail, S. (2013). Critical success factors of public private partnership implementation in Malaysia. *Asia-Pacific Journal of Business Administration*, 5 (1), 6-19.
- Jamali, D. (2004). A public private partnership in the Lebanese telecommunications industry: critical success factors and policy lessons. *Public works Management Policy*, 9, 103-119.
- Johnston, E. W., Hicksy, D., Nanz, N., & Auer, J. C (2011). Managing the Inclusion Process in Collaborative Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21 (4), 699–721.
- Jornal de Uberaba (2019). *Seinfra faz nova reunião para avaliar obras da MG-050*. Recuperado em 30 outubro, 2019 de <https://www.jornaldeuberaba.com.br/noticia/2822/seinfra-faz-nova-reuniao-para-avaliar-obras-da-mg-050>.

- Kent, R. (2008) *Using fsQCA: A Brief Guide and Workshop for Fuzzy-Set Qualitative Comparative Analysis*. Recuperado em 30 jul., 2020 de <http://hummedia.manchester.ac.uk/institutes/cmist/archive-publications/working-papers/2008/2008-10-teaching-paper-fsqca.pdf>.
- Kivleniece, I., & Quelin, B. V. (2012). Creating and capturing value in public-private ties: a private actor's perspective. *The Academy of Management Review*, 37 (2), 272-299.
- Klein, P. G., Mahoney, J. T., Mcgahan, A. M., & Pitelis, C. N. (2013). Capabilities and strategic entrepreneurship in public organizations. *Strategic Entrepreneurship Journal*, 7 (1), 70-91.
- Klein, L. L., & Pereira, B. A. D. (2014). Contribuições para a gestão de redes interorganizacionais: fatores determinantes para a saída de empresas parceiras. *Revista Eletrônica de Administração*, 78 (2), 305-340.
- Klein, L. L., & Pereira, B. A. D. (2019). Interdependência entre redes e empresas integrantes na evolução de redes interorganizacionais. *Cadernos EBAPE.BR*, edição especial, 732-749.
- Koops. L., Rekveldt, M. B., Bakker, H., & Hertogh, M. (2017) Exploring the influence of external actors on the cooperation in public-private project organizations for constructing infrastructure. *International Journal of Project Management*, 35, 618-632.
- Kyie, R. O., & Chan, A. P. C. (2015). Review of studies on the Critical Success Factors for Public-Private Partnership projects from 1990 to 2013. *International Journal of Project Management*, 33, 1335-1346.
- Knoben, J., Oerlemans, A. G. L., Krijkamp, A. R., & Provan, K. G. (2018). What do they know? The antecedents of information accuracy differentials in interorganizational networks. *Organization Science*, 29 (3), 471-488.
- Kyie, R. O., & Chan, A. P. C. (2017). Perceptions of Stakeholders on the Critical Success Factors for Operational Management of Public-Private Partnership Projects. *Facilities*, 35, 21-38.
- Lazzarini, S. G. (2019). The nature of the social firm: alternative organizational forms for social value creation and appropriation. *Academy of Management Review*, in press, 1-49.
- Lei n. 7.735, 22 de fevereiro de 1989 (1989). Dispõe sobre a extinção de órgão e de entidade autárquica, cria o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis e dá outras providências. Brasília-DF. Recuperado em 10 março, 2020, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7735.htm.
- Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993 (1993). Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras

providências. Brasília-DF. Recuperado em 13 novembro, 2019, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm.

Lei n. 8.987, de 13 de fevereiro de 1995 (1995). Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Brasília-DF. Recuperado em 13 novembro, 2019, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8987cons.htm.

Lei n. 7.536, de 19 de junho de 1998 (1998). Cria, na área da saúde, o conselho municipal, a conferência municipal, os conselhos distritais e as distritais e as comissões locais. Belo Horizonte, MG. Recuperado em 11 novembro, 2019, de <https://cm-belo-horizonte.jusbrasil.com.br/legislacao/237461/lei-7536-98>.

Lei n. 14.868, de 16 de dezembro de 2003 (2003). Dispõe sobre o Programa de Parcerias Público-Privadas do Estado de Minas Gerais. Belo Horizonte, MG. Recuperado em 26 fevereiro, 2020, de <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?ano=2003&num=14868&tipo=LEI>.

Lei n. 9.290, de 27 de dezembro de 2004 (2004). Institui o Programa de Parcerias Público-Privadas do Estado da Bahia - PPP Bahia e dá outras providências. Salvador, BA. Recuperado em 05 novembro, 2019, de https://www.sefaz.ba.gov.br/administracao/ppp/lei_9290.pdf.

Lei n. 11.079, de 30 de dezembro de 2004 (2004). Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Brasília, DF. Recuperado em 09 julho, 2018, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/111079.htm.

Lei n. 11.688, de 19 de maio de 2004 (2004). Institui o Programa de Parcerias Público-Privadas e dá outras providências. São Paulo, SP. Recuperado em 10 novembro, 2019, de <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/2004/lei-11688-19.05.2004.html>.

Lei n. 10.004, 25 de novembro de 2010 (2010). Autoriza a outorga, por meio de concessão, de obras e serviços de apoio ao funcionamento do Hospital Metropolitano, localizado no Município de Belo Horizonte. Belo Horizonte, MG. Recuperado em 13 novembro, 2019, de <http://pbhativos.com.br/concessoes-e-ppps-2/leis-e-decretos/>.

Lei n. 10.754, 19 de setembro de 2014 (2014). Autoriza o Poder Executivo a instituir o Serviço Social Autônomo Hospital Metropolitano Doutor Célio de Castro e dá outras providências. Belo Horizonte, MG. Recuperado em 01 maio, 2020, de <http://portal6.pbh.gov.br/dom/iniciaEdicao.do?method=DetalheArtigo&pk=1129133>.

- Lei n.º 16.127, 12 de março de 2015 (2015)*. Concede isenção do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISS aos serviços prestados na área de transporte metropolitano, saúde, educação, habitação de interesse social e iluminação pública, por meio de parceria público-privada. São Paulo, SP. Recuperado em 23 março, 2020, de <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/arquivos/secretarias/financas/legislacao/Lei-16127-2015.pdf>.
- Lei n. 13.334, 13 de setembro de 2016 (2016)*. Cria o Programa de Parcerias de Investimentos – PPI e dá outras providências. Brasília, DF. Recuperado em 13 novembro, 2019, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Lei/L13334.htm.
- Lei n. 16.248, 17 de junho de 2016 (2016)*. Autoriza a Fazenda do Estado a alienar, mediante doação com encargo, os imóveis que especifica e dá outras providências. São Paulo, SP. Recuperado em 13 março, 2020, de <https://www.al.sp.gov.br/norma/178580>.
- Lei n. 13.506, 13 de novembro de 2017 (2017)*. Dispõe sobre o processo administrativo sancionador na esfera de atuação do Banco Central do Brasil e da Comissão de Valores Mobiliários e dá outras providências. Brasília, DF. Recuperado em 13 março, 2020, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13506.htm.
- Li, B., Akintoye, A., & Edwards, P. (2005). Critical success factors for PPP/PFI projects in the UK Construction Industry. *Construction Management and Economics*, 1 -10.
- Liu, T., Wang, Y., & Wilkinson, S. (2016). Identifying critical factors affecting the effectiveness and efficiency of tendering processes in public–private partnerships: a comparative analysis of Australia and China. *International Journal of Project Management*, 34, 701-716.
- Lyra, M. G., Gomes, R. C., & Jacovine, L. A. (2009). O papel dos *stakeholders* na sustentabilidade da empresa: contribuições para a construção de um modelo de análise. *Revista de Administração Contemporânea*, Curitiba, 13, 39-42.
- Luo, J., & Kaul, A. (2019). Private action in public interest: The comparative governance of social issues. *Strategic Management Journal*, 40 (4), 476-502.
- Machado Mayer Advogados (2019). *Mudanças nas regras devem tornar PPPs mais atraentes*. Recuperado em 29 outubro, 2019 de <https://valor.globo.com/patrocinado/machado-meyer-advogados/inteligencia-juridica/noticia/2019/09/27/mudancas-nas-regras-devem-tornar-ppps-mais-atraentes.ghtml>.
- Mainardes, H. A., & Raposo, M. (2011). Stakeholder theory: issues to resolve. *Management Decision*, 49 (2), 226-252.

- Manzini, E. J. (2004). Entrevista semiestruturada: análise de objetivos e de roteiros. Anais do Seminário Internacional sobre Pesquisa e Estudos Qualitativos, Bauru, SP, Brasil, 10.
- Marques, C. (2019). *Parceria dá novo visual à área do centro*. Recuperado em 25 fevereiro, 2020, de <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,parceria-da-novo-visual-a-area-no-centro,70002987736>.
- Martins, P. (2018). *Em meio a protestos, PPP da MG-050 completa 11 anos*. Recuperado em 03 abril, 2020, de <http://www.agora.com.vc/noticia/em-meio-a-protestos-ppp-da-mg-050-completa-11-anos/>.
- Mattos, P. L. (2006). Análise de entrevistas não estruturadas: da formalização à pragmática da linguagem. In: Godoi, C. K. (Org.). *Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais*. São Paulo: Saraiva, 347-373.
- Mendes, V. (2019). *Hospital Célio de Castro consolida relacionamento com a comunidade do Barreiro*. Recuperado em 10 maio, 2020, de <http://www.hmdcc.com.br/hospital-celio-de-castro-consolida-relacionamento-com-a-comunidade-do-barreiro/>.
- Menezes, D. C., Hoffmann, V. E., Zanquetto Filho, H. (2019). Stakeholders and critical factors in the Brazilian government's public private partnerships. *Revista do Serviço Público*, 70 (3), 371-401.
- Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (2015). *Datacenter para BB e Caixa poderá ser a primeira PPP federal*. Recuperado em 10 maio, 2020, de <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/assuntos-economicos/noticias/datacenter-para-bb-e-caixa-podera-ser-a-primeira>.
- Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (2018). *Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social*. Recuperado em 10 novembro, 2018, de <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/planeja/endes>.
- Mitchell, R. K., Agle, B. R., & Wood, D. J. (1997). Toward a theory of stakeholder identification and salience: defining the principle of the who and what really counts. *Academy of Management Review*, 22, 853-886.
- Mitchell, R. K. & Lee, J. H. (2019). Stakeholder identification and its importance in the value creating system of stakeholder work. In Harrison, J. S., Barney, J. B, Freeman, R. E., & Phillips, R. A. (Ed). *The Cambridge Handbook of Stakeholder Theory* (chap. 4, pp. 53-74), Cambridge: Cambridge University Press.
- Mota, D. V. (2013). *Mudança institucional gradual e transformativa: uma construção de stakeholders e coalizões políticas*. Tese de doutorado, Universidade de Brasília, Brasília, DF, Brasil.

- Mouraviev, N., & Kakabadse, N. K. (2015). Legal and regulatory barriers to effective public private partnership governance in Kazakhstan. *International Journal of Public Sector Management*, 28(3), 181 – 197.
- Nederhand, J., & Klijn, E. H. (2016). Stakeholder Involvement in Public–Private Partnerships: Its Influence on the Innovative Character of Projects and on Project Performance. *Administration & Society*. 1–27.
- Ng, S. T, Wong, Y. M. W, & Wong, J. M. W. (2012). Factors influencing the success of PPP at feasibility stage: a tripartite comparison study in Hong Kong. *Habitat International*, 36, 423-432.
- North, D. (1991). Institutions. *Journal of Economic Perspectives*, 5 (1), 97-112.
- Novo Metropolitano (2020). *BNDES considera hospital metropolitano como exemplo de PPP bem sucedida*. Recuperado em 28 fevereiro, 2020, de <http://novometropolitano.com.br/bndes-considera-hospital-metropolitano-um-exemplo-de-ppp-bem-sucedida/>.
- Oliver, C. (1990). Determinants of interorganizational relationships: Integration and future directions. *The Academy of Management Review*, 15 (2), 241–265.
- Oliver, C. (1991). Strategic responses to institutional processes. *Academy of management review*, 16(1), 145-179.
- Oliveira, W. (2017). *Conselho Municipal de Saúde pede reavaliação do contrato do Hospital do Barreiro*. Recuperado em 29 fevereiro, 2020 de <https://www.brasildefato.com.br/2017/01/30/conselho-municipal-de-saude-pede-reavaliacao-do-contrato-do-hospital-do-barreiro>.
- Onmhealth (2021). *Onmhealth*. Recuperado em 15 janeiro, 2021, de <https://onmhealth.com.br>.
- Opyhealth (2021). *Home*. Recuperado em 15 janeiro, 2021, de <https://opyhealth.com.br/>.
- Pacca, M. B., Pilkington, R. (2019) *Municipal infrastructure needs more investment: harnessing private capital (responsibly!) will help*. Recuperado em 05 outubro, 2019 de https://blogs.worldbank.org/ppps/municipal-infrastructure-needs-more-investment-harnessing-private-capital-responsibly-will?CID=WBW_AL_BlogNotification_EN_EXT.
- Parmar, B. L., Freeman, R. E., Harrison, J. S., Wicks, A. C., Purnell, L., & Colle, S. (2010). Stakeholder Theory: The State of the Art. *The Academy of Management Annals*, 4 (1), 403-445.
- Parker, D. W.; Dressel, U.; Chevers, D.; Zeppetella, L. (2018). Agency theory perspective on public-private-partnerships: international development project, *International Journal of Productivity and Performance Management*, 67 (2), 239-259.

- Patton, M. Q. (2002). *Qualitative research and evaluation methods*. Sage Publications, California.
- PBHAtivos (2020). *Quem somos*. Recuperado em 05 março, 2020, de <http://pbhativos.com.br/a-pbh-ativos/quem-somos/>.
- Pereira, B. (2016). *Quem são os responsáveis pelo fracasso de algumas PPPs?* Recuperado em 05 novembro, 2018, de <http://www.pppbrasil.com.br/portal/content/artigo-quem-s%C3%A3o-os-respons%C3%A1veis-pelo-fracasso-de-algumas-ppps>.
- Pfeffer, J. & Salancik, G. R. (2003). *The External Control of Organizations*. Stanford, California. Stanford University Press.
- Phillips, R. (1997). Stakeholder theory and a principle of fairness. *Business Ethics Quarterly*, 7 (1), p. 51-66.
- Prefeitura de Belo Horizonte (2017). *Hospital do Barreiro realiza 20 mil atendimentos ao mês*. Recuperado em 14 novembro, 2019, de <https://prefeitura.pbh.gov.br/noticias/hospital-do-barreiro-funciona-com-capacidade-maxima>.
- Prefeitura de Belo Horizonte (2019). *Secretaria Municipal de Fazenda*. Recuperado em 09 novembro, 2019, de <https://prefeitura.pbh.gov.br/fazenda>.
- Prefeitura de Passos (2018). *Prefeito participa de reunião com representantes da AB Nascentes das Gerais*. Recuperado em 02 abril, 2020, de <http://www.passos.mg.gov.br/pages/noticia.php?cod=1485>.
- Quelin, B. V., Kivleniece, I., & Lazzarini, S. (2017). Public-Private Collaboration, Hybridity and Social Value: Towards New Theoretical Perspectives, *Journal of Management Studies*, 54 (6), 763-792.
- Quelin, B. V., Cabral, S., Lazzarini, S., & Kivleniece, I. (2019). The private scope in public-private collaborations: an institutional and capability-based perspective, *Organization Science*, forthcoming, 1-52.
- Radar PPP (2015). *Casos práticos. Formação em PPPs. Complexo Datacenter*. Recuperado em 17 julho, 2019 de <https://www.radarppp.com/wp-content/uploads/201511-casos-praticos-formacao-em-ppps-complexo-datacenter-do-bb-e-cef-uniao.pdf>.
- Radar PPP (2018). *Resumo dos contratos de PPPs*. Recuperado em 30 dezembro, 2018 de <https://www.radarppp.com/resumo-de-contratos-de-ppps>.
- Radar PPP (2020a). *Datacenter*. Recuperado em 01 novembro, 2020, de <https://www.radarppp.com/resumo-de-contratos-de-ppps/complexo-datacenter-uniao/>.

- Radar PPP (2020b). *Sistema de Disposição Oceânica do Jaguaribe*. Recuperado em 01 novembro, 2020, de <https://www.radarppp.com/resumo-de-contratos-de-ppps/sistema-de-disposicao-oceanica-do-jaguaribe-bahia/>.
- Radar PPP (2020c). *Rodovia MG-050*. Recuperado em 01 novembro, 2020, de <https://www.radarppp.com/resumo-de-contratos-de-ppps/rodovia-mg-050-minas-gerais/>
- Radar PPP (2020d). *Casa Paulista*. Recuperado em 10 novembro, 2020, de <https://www.radarppp.com/resumo-de-contratos-de-ppps/casa-paulista-estado-de-sao-paulo/>.
- Radar PPP (2020e). *Hospital Metropolitano de Belo Horizonte*. Recuperado em 11 março, 2020, de <https://www.radarppp.com/resumo-de-contratos-de-ppps/hospital-metropolitano-de-belo-horizonte-belo-horizonte/>.
- Ragin, C. C. (2017). *User's guide to fuzzy-set - qualitative comparative analysis* Recuperado em 05 ago., 2020 de <http://www.u.arizona.edu/~cragin/fsQCA/download/fsQCAManual.pdf>.
- Rangan, S., Samii, R., & Wassenhove, L. N. V. (2006). Constructive partnerships: when alliances between private firms and public actors can enable creative strategies. *Academy of Management Review*, 31 (3), 738-751.
- Reis, C. J. O., & Cabral, S. (2017). Parcerias público-privadas (PPP) em megaeventos esportivos: um estudo comparativo da provisão de arenas esportivas para a Copa do Mundo Fifa Brasil 2014. *Revista de Administração Pública*, 51(4), 551-579.
- Resolução SES/MG n. 3.743 (2013)*. Institui a Política Estadual de Atenção Hospitalar em Minas Gerais - Pro-Hosp - e estabelece os seus componentes hospitalares Recuperado em 03 fevereiro, 2020, de https://saude.mg.gov.br/images/documentos/resolu%C3%A7%C3%A3o_3743.pdf.
- Resolução n. 06, de 2016 (2016)*. Dispõe sobre o controle, a ser exercido pelo Tribunal de Contas do Estado da Bahia na Administração Pública Estadual, dos procedimentos de planejamento, licitação, contratação e execução contratual das Parcerias Público-Privadas e das Concessões Comuns. Recuperado em 23 fevereiro, 2020, de https://www.tce.ba.gov.br/images/legislacao/resolucoes_normativas/resolucao_016_2016.pdf.
- Ribeiro, M. P., & Prado, L. N. (2007). *Comentários à Lei de PPP – Parceria Público-Privada: fundamentos econômico-jurídicos*. São Paulo: Malheiros Editores.
- Rihoux, b.; Ragin, C. C. (2009) *Configurational comparative methods. Qualitative Comparative Analysis (QCA) and related techniques (Applied Social Research Methods)*. Thousand Oaks and London: Sage.

- Rockart, J. F. (1982). The changing role of the information systems executive: a critical success factors perspective. *Sloan Management Review*, 24 (1), 3- 13.
- Rudzevicius, R. V., Boaventura, J. M. G., Mascena, K. M.C, & Sarturi, G. (2018). Alocação de valor para os stakeholders: um estudo no setor financeiro. *Revista de Administração da UNIMEP*, 16 (1), 56-77.
- Sabry, M. I. (2015). Good governance, institutions and performance of public private partnerships. *International Journal of Public Sector Management*, 28 (7), 566 – 582.
- Saes, M. S. M, Mello, A. M, & Guimaraes, L. V. S (2017). Revistas brasileiras em administração: relevância para quem? *Revista de Administração de Empresas*, 57 (5), 515-519.
- Sarturi, G., Serravali, C., & Boaventura, J. M. G. (2015). Afinal, o que é distribuir valor para os stakeholders? Uma análise bibliográfica sobre o tema. *Revista de Administração da UFSM*, 8, 92-113.
- Saunders, B., Sim, J., Kingstone, T., Baker, S., Waterfield, J., Bartlam, B., Burroughs, H., & Jinks, C. (2018). Saturation in qualitative research: exploring its conceptualization and operationalization. *Quality & Quantity*, 52, 1893–1907.
- Savage, G. T., Nix, T. W., Whitehead, C. J., & Blair, J. D. (1991). Strategies for assessing and managing organizational stakeholders. *Academy of Management Executive*, 5(2), 61-75.
- Schepper, S., Doms, M., & Haezendonck, E. (2014) Stakeholder dynamics and responsibilities in public private partnerships: a mixed experience. *International Journal of Project Management*, 32(7), 1210-1222.
- Seaton, C. L., Holm, N., Bottorff, J. L., Jones-Bricker, M., Errey, S., Caperchione, C. M., Lamont, S., Johnson, S. T., & Healy, T. (2018). Factors That Impact the Success of Interorganizational Health Promotion Collaborations: A Scoping Review. *American Journal of Health Promotion*, 32 (4), 1095-1109.
- Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia (2005a). *Programa de Parcerias Público-Privadas do Estado da Bahia*. Recuperado em 23 fevereiro, 2020 de <https://www.sefaz.ba.gov.br/administracao/ppp/apresenta.htm>.
- Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia (2005b). *Parcerias Público Privadas*. Recuperado em 23 fevereiro, 2020 de <https://www.sefaz.ba.gov.br/administracao/ppp/index.htm>.
- Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia (2005c). *Projeto Emissário Submarino*. Recuperado em 22 fevereiro, 2020 de https://www.sefaz.ba.gov.br/administracao/ppp/projeto_emissariosub.htm.
- Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia (2020). *Conselho Gestor*. Recuperado em 22 fevereiro, 2020 de <https://www.sefaz.ba.gov.br/administracao/ppp/conselho.htm>.

- Secretaria de Habitação do Estado de São Paulo (2020a). *A Secretaria*. Recuperado em 27 fevereiro, 2020 de <http://www.habitacao.sp.gov.br/detalhe.aspx?Id=6>.
- Secretaria de Habitação do Estado de São Paulo (2020b). *PPP da Habitação*. Recuperado em 28 fevereiro, 2020 de <http://www.habitacao.sp.gov.br/icone/detalhe.aspx?Id=1>.
- Secretaria da Habitação do Estado de São Paulo (2020c). *PPP Lote 1 – Área Central da Cidade de São Paulo – Residencial São Caetano*. Recuperado em 28 fevereiro, 2020 de <http://www.habitacao.sp.gov.br/icone/detalhe.aspx?Id=11>.
- Senado (2020). Governo revisa estimativa de déficit, que pode chegar a R\$ 844,6 bilhões em 2020. Recuperado em 23 novembro, 2020 de <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/11/23/governo-revisa-estimativa-de-deficit-que-pode-chegar-a-r-844-6-bilhoes-em-2020>.
- Stake, R. E. (2005). Case Studies. In DENZIN, Norman K. e LINCOLN, Y. S. *Handbook of Qualitative Research*. 3a Ed. Thousand Oaks: Sage Publications, 443-460.
- Tang, L., & Shen, Q. (2013). Factors affecting effectiveness and efficiency of analyzing stakeholders' needs at the briefing stage of public private partnership projects. *International Journal of Project Management*, 31, 513–521.
- Tantalo, C., & Priem, R. (2016). Value creation through stakeholder synergy. *Strategic Management Journal*, 37 (2), 314-329.
- Thamer, R., & Lazzarini, S. (2015). Projetos de parceria público-privada: fatores que influenciam o avanço dessas iniciativas. *Revista de Administração Pública*, 49 (4), 819-846.
- Todeva, E., & Knoke, D. (2005). Strategic alliances and models of collaboration, *Management Decision*, 43 (1), 123-148.
- Tribunal de Contas da União (2002). *Análise de Stakeholders*. Recuperado em 06 fevereiro, 2019, de <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/tecnicas-de-auditoria-analise-stakeholder.htm>.
- Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (2006). *Acórdão da Primeira Câmara sobre Edital de Licitação do Departamento de Estradas de Rodagem do Estado de Minas Gerais*. Recuperado em 06 outubro, 2019, de <https://tcjuris.tce.mg.gov.br/Home/Detalhes/710957#!>
- Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (2014). *Acórdão do Tribunal Pleno sobre a primeira parceria público-privada na modalidade Concessão Patrocinada efetivada pelo Estado de Minas Gerais, visando ao acompanhamento da execução relativa ao primeiro ano do contrato*. Recuperado em 06 outubro, 2019, de <https://tcjuris.tce.mg.gov.br/#!>

- Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (2018). *Relatório de Auditoria Integrada. Hospital Metropolitano de Belo Horizonte. Concessão Administrativa. Fase pré-operacional*. Recuperado em 01 novembro, 2019, de <https://tcnatas.tce.mg.gov.br/tcjuris/Nota/BuscarArquivo/1517150>.
- Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (2016). Despacho do Conselheiro Antônio Roque Citadini no Processo TC-013442/026/15. Recuperado em 16 outubro, 2019, de https://www2.tce.sp.gov.br/arqs_juri/pdf/532434.pdf
- Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (2018). Despacho do Conselheiro Antônio Roque Citadini no Processo TC-013442/026/15. Recuperado em 16 outubro, 2019, de https://www2.tce.sp.gov.br/arqs_juri/pdf/665635.pdf
- Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (2019). *TCE suspende edital para conclusão da Linha-4-Amarela do Metrô*. Recuperado em 06 outubro, 2019, de <https://www.tce.sp.gov.br/6524-tce-suspende-edital-para-conclusao-da-linha-4-amarela-do-metro>
- Unidade de PPP de Minas Gerais (2014a). *Rodovia MG-050*. Recuperado em 28 outubro, 2019, de <http://www.ppp.mg.gov.br/sobre/projetos-de-ppp-concluidos/ppp-rodovia-mg-50/page/67?view=page>.
- Unidade de PPP de Minas Gerais (2014b). *Fatores de Sucesso*. Recuperado em 28 outubro, 2019, de <http://www.ppp.mg.gov.br/servidor/2014-01-20-12-56-09>.
- Unidade de PPP de Minas Gerais (2014c). *Programa de PPP em Minas Gerais*. Recuperado em 28 outubro, 2019, de <http://www.ppp.mg.gov.br/parceiro/o-programa-ppp>.
- Unidade de PPP do Estado da Bahia (2015). *Parceria Público Privada: uma nova alternativa de gestão para o setor de saúde*. Recuperado em 18 outubro, 2020, de https://www.sefaz.ba.gov.br/administracao/ppp/Uma_Nova_Alternativa_para_a_Gestao_da_PPP_em_Saude_Rogério_Princhack.pdf.
- Valor Econômico (2019). *Em meio à crise fiscal, contratos de PPPs crescem 162,5%*. Recuperado em 10 outubro, 2019, de <https://anp trilhos.org.br/em-meio-a-crise-fiscal-contratos-de-ppps-crescem-1625/>.
- Verweij, S., Teisman, G. R., & Gerrits, L. M. (2017). Implementing Public–Private Partnerships: How Management Responses to Events Produce (Un) Satisfactory Outcomes. *Public Works Management & Policy*, 22, 119–139.

- Vieira, D. M. & Gomes, R. C. (2014). Mudança Institucional Gradual e Transformativa: a Influência de Coalizões de Advocacia e Grupos de Interesses em Políticas Públicas. *Organizações & Sociedade*, 21(71), 679-694.
- Vijayanand, S. (2013). *Stakeholders and public private partnerships role in tourism management*, *International Journal of Scientific & Engineering Research*, 4 (2), 1-11.
- Villani, E., Greco, L., & Phillips, N. (2017). Understanding Value Creation in Public-Private Partnerships: A Comparative Case Study. *Journal of Management Studies*, 54 (6), 876-905.
- Viriato, A. & Mader, H. (2019). Após quatro anos, Centrad deve ser finalmente ocupado pelo GDF. Recuperado em 06 outubro, 2019, de https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/cidades/2019/02/26/interna_cidadesdf,739743/apos-quatro-anos-centrad-deve-ser-finalmente-ocupado-pelo-gdf.shtml.
- Wang, H., Xiong, W., Wu, G. & Zhu, D. (2018). Public–Private Partnership in Public Administration discipline: a literature review, *Public Management Review*, 20 (2), 293-316.
- Warsen, R., Klijn, E. H., & Koppenjan, J. (2019). Mix and Match: How Contractual and Relational Conditions Are Combined in Successful Public-Private Partnerships. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 29 (3), 375-393.
- Widman, U. (2016). Exploring the Role of Public–Private Partnerships in Forest Protection, *Sustainability*, 8, 1-15.
- Williamson, O. E. (1979). Transaction Cost Economics: The Governance of Contractual Relations. *The Journal of Law and Economics*, 22, 233-261.

APÊNDICE A - Lista dos Principais Documentos Consultados

PPP	Fonte	Documento
Datacenter		Notícias sobre a PPP em questão obtidas na imprensa
	Parceiro Público	Minuta de contrato e anexos (https://www.gov.br/economia/pt-br/arquivos/planejamento/arquivos-e-imagens/secretarias/Arquivos/ppp/projetos/datacenter/2-anexo_11.pdf)
	Parceiro Privado	Notícias sobre a PPP do Datacenter (http://gbtsa.com.br/)
	TCU	Acordãos sobre a PPP em questão
	CGPPP	Relatórios de acompanhamento sobre a execução da PPP
	Congresso Nacional	Legislação sobre PPPs no âmbito federal
Outros	Resumo da Radar PPP sobre a PPP em questão (https://radarppp.com/resumo-de-contratos-de-ppps/complexo-datacenter-uniao/)	
Jaguaribe	Parceiro Privado	Informações sobre o Sistema de Disposição Oceânica do Jaguaribe, a atuação da BRK Ambiental em Salvador e resultados financeiros da BRK (https://www.brkambiental.com.br/)
	Parceiro Público	Informações sobre esgotamento sanitário em Salvador (http://www.embasa.ba.gov.br)
	Unidade de PPP	Apresentações e outros documentos oficiais (ex: O novo sistema de disposição oceânica do Jaguaribe, Programa de PPPs da Bahia, Projeto SDO Jaguaribe) - (https://www.sefaz.ba.gov.br/administracao/ppp/index.htm)
		Minuta de contrato e anexos ((https://www.sefaz.ba.gov.br/administracao/ppp/index.htm)
ALBA		Legislação sobre PPPs no âmbito local e audiências públicas sobre a PPP em questão
TCE/BA		Relatórios sobre a prestação de contas do Poder Executivo
Outros		Notícias sobre a PPP em questão obtidas na imprensa

PPP	Fonte	Documento
		Resumo da Radar PPP sobre a PPP em questão (https://radarppp.com/resumo-de-contratos-de-ppps/sistema-de-disposicao-oceanica-do-jaguaribe-bahia/)
		Informações sobre o histórico da AB Nascentes das Gerais, das obras e dos investimentos realizados na rodovia MG-050 (https://www.abnascentesdasgerais.com.br/)
	Parceiro Privado	Notícias sobre a PPP em questão (https://www.abnascentesdasgerais.com.br/)
		Informações sobre os resultados financeiros da ABNASCENTES (https://ri.abnascentesdasgerais.com.br/)
	TCE/MG	Acordãos sobre a PPP em questão
MG-050	Unidade de PPP	Apresentações e outros documentos oficiais (ex: Cartilha Unidade PPP de MG, Programa de PPPs em MG, Prospecto MG-050, Sumário executivo PPP MG-050 e Anuário da MG-050) – (http://www.ppp.mg.gov.br/)
		Minuta de contrato e anexos (http://www.ppp.mg.gov.br/)
	ALMG	Legislação sobre PPPs no âmbito local e audiências públicas sobre a PPP da MG-050
		Notícias sobre a PPP em questão obtidas na imprensa
	Outros	Resumo da Radar PPP sobre a PPP em questão (https://radarppp.com/resumo-de-contratos-de-ppps/rodovia-mg-050-minas-gerais/)
	TCE/SP	Acórdãos sobre a PPP em questão
	ALESP	Legislação sobre PPPs no âmbito local e audiências públicas sobre a PPP em questão
Casa Paulista	Unidade de PPP	Minuta de contrato e anexos (http://www.parcerias.sp.gov.br/Parcerias/Projetos/Portfolio#)
		Manual de PPPs de SP (http://www.parcerias.sp.gov.br/Parcerias/Projetos/Portfolio#)

PPP	Fonte	Documento
	Parceiro Público	Apresentações e outros documentos oficiais (ex: Habitação - 1º Lote - Centro de SP; Lote 1 - Complexo Júlio Prestes) – (http://www.habitacao.sp.gov.br/icone/detalhe.aspx?Id=1)
	Parceiro Privado	Informações sobre a PPP obtidas no site da Canopus S.A – (https://canopus.com.br/)
		Notícias sobre a PPP em questão obtidas na imprensa
	Outros	Resumo da Radar PPP sobre a PPP em questão (https://radarppp.com/resumo-de-contratos-de-ppps/casa-paulista-estado-de-sao-paulo/)
	Câmara de Vereadores de Belo Horizonte	Legislação sobre PPP no âmbito local e audiências públicas sobre a PPP em questão
	PBH Ativos	Manual de PPPs de Belo Horizonte (https://pbhativos.com.br/o-que-fazemos/estrut-concessoes-e-ppps/)
		Informações sobre a PPP em questão (https://pbhativos.com.br/concessoes-e-ppps-2/ppp-hospital-metropolitano/)
Hospital Metropolitano	Parceiro Privado	Informações sobre o Hospital Metropolitano Dr.Célio de Castro e sobre a atuação da empresa ONM Health na PPP do referido Hospital (https://onmhealth.com.br/)
	Parceiro Público	Minuta de contrato e anexos (https://prefeitura.pbh.gov.br/transparencia/acoes-e-programas/parcerias-publico-privadas/hospital-metropolitano-de-belo-horizonte)
	TCE/MG	Auditorias sobre a PPP em questão
	Outros	Resumo da Radar PPP sobre a PPP em questão (https://radarppp.com/resumo-de-contratos-de-ppps/hospital-metropolitano-de-belo-horizonte-belo-horizonte/)
		Relatório de gestão HMDCC (http://www.hmdcc.com.br)
		Notícias sobre a PPP em questão obtidas na imprensa

APÊNDICE B - Variáveis Cenários

	Variável Cenário A	Variável Cenário B	Variável Cenário C	Variável Cenário D	Variável Cenário E
Stakeholders	Colaborador (Parceiro Privado)	Legitimador (Usuário)	Controlador (CGPPP)	Regulador (Chefe do P.E)	Formador de agenda (Parceiro Público)
			Vontade política	Vontade política	Vontade política
			Unidade de PPP	Unidade de PPP	Unidade de PPP
	Disponibilidade de financiamento			Disponibilidade de financiamento	
	Competência e a expertise do parceiro privado				
Fatores críticos de sucesso	Alocação adequada de riscos		Alocação adequada de riscos		Alocação adequada de riscos
	Contrato bem elaborado	Contrato bem elaborado	Contrato bem elaborado		Contrato bem elaborado
	Capacidade financeira dos parceiros;		Capacidade financeira dos parceiros		Capacidade financeira dos parceiros
	Garantias ao parceiro privado		Garantias ao parceiro privado		Garantias ao parceiro privado
	Bom relacionamento entre os parceiros				Bom relacionamento entre os parceiros

	Variável Cenário A	Variável Cenário B	Variável Cenário C	Variável Cenário D	Variável Cenário E
<i>Stakeholders</i>	Colaborador (Parceiro Privado)	Legitimador (Usuário)	Controlador (CGPPP)	Regulador (Chefe P.E) do	Formador de agenda (Parceiro Público)
	Bom relacionamento dos parceiros com o Tribunal de Contas.				Bom relacionamento dos parceiros com o Tribunal de Contas.
		Maturidade da sociedade para escolher alternativas de longo prazo			
		Monitoramento e fiscalização do contrato.	Monitoramento e fiscalização do contrato		Monitoramento e fiscalização do contrato
Fatores críticos de sucesso			Capacidade do setor público para atuar com PPPs		Capacidade do setor público para atuar com PPPs
			Plano governamental para a utilização de PPPs.	Plano governamental para a utilização de PPPs	
			Estudos técnicos de qualidade		Estudos técnicos de qualidade
				Mudança de governo	Mudança de governo
				Marco regulatório adequado	

	Variável Cenário A	Variável Cenário B	Variável Cenário C	Variável Cenário D	Variável Cenário E
<i>Stakeholders</i>	Colaborador (Parceiro Privado)	Legitimador (Usuário)	Controlador (CGPPP)	Regulador (Chefe P.E)	Formador de agenda (Parceiro Público)
			Tempo adequado para elaborar um bom projeto	Tempo adequado para elaborar um bom projeto	Tempo adequado para elaborar um bom projeto
			Modelagem adequada de contratação		Modelagem adequada de contratação
	Utilização de meios alternativos de resolução de conflitos				Utilização de meios alternativos de resolução de conflitos
Fatores críticos de sucesso				Estabilidade econômica	
	Experiência dos parceiros com PPPs				Experiência dos parceiros com PPPs
					Processo licitatório competitivo e transparente
			Resistência ideológica à PPP	Resistência ideológica à PPP	Resistência ideológica à PPP
	Regularizaçã o ambiental				Regularizaç ão ambiental
	Regularizaçã o fundiária				Regularizaç ão fundiária

	Variável Cenário A	Variável Cenário B	Variável Cenário C	Variável Cenário D	Variável Cenário E
<i>Stakeholders</i>	Colaborador (Parceiro Privado)	Legitimador (Usuário)	Controlador (CGPPP)	Regulador (Chefe P.E)	Formador de agenda (Parceiro Público)
	Cumprimento do cronograma de obras		Disseminação de melhores práticas no uso de PPP	Disseminação de melhores práticas no uso de PPP	
	Atuação proativa dos parceiros				Atuação proativa dos parceiros
	-obtenção de rentabilidade -receita garantida por um longo prazo				
Determinantes para a colaboração	Melhoria na alocação de riscos				Melhoria na alocação de riscos
					-otimização da gestão - não imobilização imediata de vultosos recursos financeiros - viabilizar projetos prioritários para o setor público - menor impacto nas contas

	Variável Cenário A	Variável Cenário B	Variável Cenário C	Variável Cenário D	Variável Cenário E
<i>Stakeholders</i>	Colaborador (Parceiro Privado)	Legitimador (Usuário)	Controlador (CGPPP)	Regulador (Chefe P.E)	Formador de agenda (Parceiro Público)
Determinantes para colaboração					<p>públicas e menor custo</p> <ul style="list-style-type: none"> - estímulo à qualidade dos serviços/ melhoria na qualidade do serviço - menor necessidade de pessoal e de capital público - captura de sinergias entre construção e operação - aumento da capacidade do Estado implementar projetos - expertise e agilidade do parceiro privado na prestação do serviço - permite ao governo se dedicar a sua atividade finalística - menor tempo de implantação do projeto

	Variável Cenário A	Variável Cenário B	Variável Cenário C	Variável Cenário D	Variável Cenário E
Stakeholders	Colaborador (Parceiro Privado)	Legitimador (Usuário)	Controlador (CGPPP)	Regulador (Chefe P.E)	Formador de agenda (Parceiro Público)
					- acesso a recursos financeiros necessários para realizar investimentos em infraestrutura
	Receita decorrente da tarifa e da contraprestação pública	Custo (Tarifa)	Contraprestação pública	Contraprestação pública	Contraprestação pública
					Custos de elaboração do projeto e/ou contratação
Elementos de valor	Custos de construção e operação				
	Aprendizado obtido com a execução da PPP				Aprendizado obtido com a execução da PPP
			Redução do gasto público	Redução do gasto público	Redução do gasto público
		Geração de emprego			
		Entrega de um ativo com a consequente prestação de serviço à			Entrega de um ativo com a consequente prestação de

	Variável Cenário A	Variável Cenário B	Variável Cenário C	Variável Cenário D	Variável Cenário E
<i>Stakeholders</i>	Colaborador (Parceiro Privado)	Legitimador (Usuário)	Controlador (CGPPP)	Regulador (Chefe P.E) do	Formador de agenda (Parceiro Público)
		população de uma forma mais célere			serviço à população de uma forma mais célere
Elementos de valor		Outros benefícios decorrentes das PPPs (redução de custos logísticos e de acidentes; Melhoria do meio ambiente; Redução de déficit habitacional; melhoria na equidade e/ou acesso aos serviços; eficiência energética)	Outros benefícios decorrentes das PPPs (redução de custos logísticos e de acidentes; Melhoria do meio ambiente; Redução de déficit habitacional; melhoria na equidade e/ou acesso aos serviços; eficiência energética)	Outros benefícios decorrentes das PPPs (redução de custos logísticos e de acidentes; Melhoria do meio ambiente; Redução de déficit habitacional; melhoria na equidade e/ou acesso aos serviços; eficiência energética)	
		Expansão da infraestrutura objeto da PPP	Expansão da infraestrutura objeto da PPP	Expansão da infraestrutura objeto da PPP	Expansão da infraestrutura a objeto da PPP
		Desenvolvimento econômico na região de implementação da parceria	Desenvolvimento econômico na região de implementação da parceria	Desenvolvimento econômico na região de implementação da parceria	
				Incremento da	

	Variável Cenário A	Variável Cenário B	Variável Cenário C	Variável Cenário D	Variável Cenário E
<i>Stakeholders</i>	Colaborador (Parceiro Privado)	Legitimador (Usuário)	Controlador (CGPPP)	Regulador (Chefe P.E) do	Formador de agenda (Parceiro Público)
				arrecadação tributária	
					Custos administrativos dos governos municipal, estadual e federal
	Risco de demanda pelo serviço objeto da PPP	Risco de demanda pelo serviço			Risco de demanda pelo serviço objeto da PPP
Elementos de valor		Fiscalização inadequada da execução da PPP	Fiscalização inadequada da execução da PPP		Fiscalização inadequada da execução da PPP
			Risco fiscal	Risco fiscal	
					Realização da estrutura de forma rápida em detrimento da qualidade do projeto
	Mudanças no projeto a pedido dos parceiros				Mudanças no projeto a pedido dos parceiros
	Má alocação de riscos				Má alocação de riscos
	- Erros de projetos ou na execução das obras por parte do				

	Variável Cenário A	Variável Cenário B	Variável Cenário C	Variável Cenário D	Variável Cenário E
Stakeholders	Colaborador (Parceiro Privado)	Legitimador (Usuário)	Controlador (CGPPP)	Regulador (Chefe P.E)	Formador de agenda (Parceiro Público)
Elementos de valor	parceiro privado - Atrasos ou exigências dos organismos responsáveis pela aprovação dos projetos de engenharia ou licenças necessárias durante a construção - Não aderência do projeto de engenharia as especificaçõ es do poder concedente - Problemas no solo/subsolo onde o empreendim ento será construído - Passivos e/ou irregularidad es ambientais cujo fato gerador tenha se materializad				

	Variável Cenário A	Variável Cenário B	Variável Cenário C	Variável Cenário D	Variável Cenário E
<i>Stakeholders</i>	Colaborador (Parceiro Privado)	Legitimador (Usuário)	Controlador (CGPPP)	Regulador (Chefe P.E)	Formador de agenda (Parceiro Público)
Elementos de valor	<p>o após a celebração do termo de transferência de posse das áreas disponibiliza das pelo parceiro público</p> <ul style="list-style-type: none"> - Fenômenos climáticos ou meteorológicos que venham a prejudicar a construção e a operação - Destruição, roubo, furto ou perda de bens a serem empregados na edificação ou operação - Greve de operários e fornecedores do parceiro privado - Mudanças na legislação que afetam os custos da construção ou operação - Aumento dos custos de capital e 				

	Variável Cenário A	Variável Cenário B	Variável Cenário C	Variável Cenário D	Variável Cenário E
<i>Stakeholders</i>	Colaborador (Parceiro Privado)	Legitimador (Usuário)	Controlador (CGPPP)	Regulador (Chefe P.E)	Formador de agenda (Parceiro Público)
Elementos de valor	<p>operacionais e outros problemas financeiros do parceiro privado</p> <ul style="list-style-type: none"> - Caso fortuito e força maior que possam ser objeto de cobertura de seguros oferecidos no Brasil - Não cumprimento do cronograma de obras - Não obtenção de financiamento pelo parceiro privado - risco de mudança no governo (Chefe do Poder Executivo ou de equipes do Poder Concedente dedicada à PPP) 				

APÊNDICE C - Questionário

Orientações:

i) A coluna “importância para o desempenho da PPP” deve ser preenchida com um “x” caso o respondente entenda que o item avaliado é importante para o bom desempenho da PPP, ou seja, a presença do item avaliado é necessária ou contribui para explicar o bom desempenho de uma PPP. Caso o respondente considere que se trata de uma consequência, e não uma causa do bom desempenho da PPP de modo que o item avaliado não contribui para explicar o bom desempenho da PPP, solicita-se que seja sinalizado apenas as associações com os stakeholders.

ii) As demais colunas (parceiros privado e público, CGPPP, usuário e Chefe do Poder Executivo) buscam verificar as associações dos stakeholders com itens avaliados. Portanto, deve ser assinalado um “x” somente no ator ou nos atores (é possível assinalar mais de um ator para cada item avaliado) que possuem influência sobre a ocorrência do item avaliado.

Item avaliado	Importância para o desempenho da PPP	Parceiro Privado	Parceiro Público	CGPPP	Usuário	Chefe do Poder Executivo
Existência de vontade política						
Existência de Unidade de PPP						
Disponibilidade de financiamento ao parceiro Privado/obtenção de financiamento pelo parceiro privado						
Competência e expertise do parceiro privado						
Alocação adequada de riscos/melhoria na alocação de riscos						

Item avaliado	Importância para o desempenho da PPP	Parceiro Privado	Parceiro Público	CGPPP	Usuário	Chefe do Poder Executivo
Contrato bem elaborado						
Estudos técnicos de qualidade						
Monitoramento e fiscalização do contrato/ fiscalização adequada da execução da PPP						
Marco regulatório adequado						
Capacidade do setor público para atuar com PPPs						
Maturidade da sociedade para escolher alternativas de longo prazo						
Existência de plano governamental sobre PPPs						
Capacidade financeira dos parceiros						
Alteração no Poder Concedente ou mudança de governo (do Chefe do Poder Executivo ou das equipes dedicadas à PPP)						
Existência de garantias ao parceiro privado a serem acionados em caso de não pagamento da contraprestação pública.						
Bom relacionamento entre os parceiros						

Item avaliado	Importância para o desempenho da PPP	Parceiro Privado	Parceiro Público	CGPPP	Usuário	Chefe do Poder Executivo
Bom relacionamento dos parceiros com o Tribunal de Contas						
Tempo adequado para elaborar um bom projeto/ realização da estrutura de forma rápida em detrimento da qualidade do projeto						
Modelagem adequada de contratação						
Utilização de meios alternativos de resolução de conflitos						
Estabilidade econômica						
Experiência dos parceiros com PPPs						
Processo licitatório competitivo e transparente						
Resistência ideológica à utilização de PPPs						
Regularização ambiental (licenciamento ambiental)						
Regularização fundiária (desapropriações)						
Cumprimento do cronograma de obras						

Item avaliado	Importância para o desempenho da PPP	Parceiro Privado	Parceiro Público	CGPPP	Usuário	Chefe do Poder Executivo
Disseminação de melhores práticas no uso de PPP						
Atuação proativa dos parceiros na resolução de problemas						
Otimização da gestão (ex: obtenção de ganhos de gestão decorrentes da atuação do parceiro privado)						
Não imobilização imediata de recursos financeiros por parte do parceiro público						
Viabilização de projetos prioritários para o setor público						
Menor impacto nas contas públicas (ex: pagamento diluído em até 35 anos)						
Estímulo ou melhoria na qualidade dos serviços (motivo da parceria)						
Menor necessidade de pessoal e/ou de capital público						
Captura de sinergias entre a construção e a operação						
Aumento da capacidade de o Estado implementar projetos/ Expansão da infraestrutura objeto da PPP						

Item avaliado	Importância para o desempenho da PPP	Parceiro Privado	Parceiro Público	CGPPP	Usuário	Chefe do Poder Executivo
Agilidade do parceiro privado na prestação do serviço						
O fato da PPP permitir ao governo se dedicar a sua atividade finalística						
Acesso a recursos financeiros necessários para que o setor público possa realizar investimentos em infraestrutura						
Obtenção de rentabilidade e a receita garantida por um longo prazo para o parceiro privado						
Menor tempo de implantação do projeto/ entrega de um ativo com a consequente prestação de serviços à população de uma forma mais célere						
Prestação de serviços de qualidade						
Redução no gasto público						
Aprendizado obtido com a execução da PPP						
Desenvolvimento econômico na região de implementação da parceria						
Incremento na arrecadação tributária						
Geração de emprego						

Item avaliado	Importância para o desempenho da PPP	Parceiro Privado	Parceiro Público	CGPPP	Usuário	Chefe do Poder Executivo
Outros benefícios decorrentes das PPPs (ex: redução de custos logísticos e de acidentes – PPP de Rodovia; Melhoria do meio ambiente – PPP de Saneamento Básico; Redução de déficit habitacional – PPP de Habitação; melhoria na equidade e/ou acesso aos serviços – PPP de Hospital; eficiência energética – PPP de Data Center)						
Custos relativos à elaboração do projeto e a sua contratação						
Custos de construção e operação da PPP						
Contraprestação pública						
Tarifa de pedágio						
Custos administrativos dos governos municipais, estaduais e federal						
Risco fiscal (insuficiência de recursos para pagar a contraprestação pública).						
Erros de projetos ou na execução das obras						
Atrasos ou exigências dos organismos responsáveis pela aprovação dos projetos de						

Item avaliado	Importância para o desempenho da PPP	Parceiro Privado	Parceiro Público	CGPPP	Usuário	Chefe do Poder Executivo
engenharia ou licenças necessárias durante a construção						
Não aderência do projeto de engenharia as especificações do Poder Concedente						
Mudanças no projeto a pedido dos parceiros						
Problemas no solo e/ou subsolo onde o empreendimento será construído						
Passivos e/ou irregularidades ambientais nas áreas disponibilizadas pelo parceiro público para a implementação da PPP						
Fenômenos climáticos ou meteorológicos que venham a prejudicar a construção e a operação						
Destruição, roubo, furto ou perda de bens a serem empregados na construção ou operação						
Greve de operários e fornecedores do parceiro privado						

Item avaliado	Importância para o desempenho da PPP	Parceiro Privado	Parceiro Público	CGPPP	Usuário	Chefe do Poder Executivo
Mudanças na legislação que afetam os custos da construção ou operação						
Aumento dos custos de capital e operacionais do parceiro privado						
Caso fortuito e força maior que possam ser objeto de cobertura de seguros						
Risco de demanda pelo serviço objeto da PPP						

APÊNDICE D - Matriz de dados e tabela verdade de fatores críticos - Estudo 1

Apêndice 1. *Matriz de Dados*

fsqca

File Variables Cases Analyze Graphs

	ADM	ECO	POL	CUL	REG	AMB	ADMF	ECOF	POLF	CULF	REGF	AMBF
DATA	42	11	8	6	3	6	0.97	0.54	0.88	0.97	0.97	
JAGU	25	12	7	6	1	6	0.65	0.62	0.79	0.97	0.25	
MG50	40	21	7	4	0	6	0.95	0.96	0.79	0.75	0.03	
CASA	24	17	10	5	0	7	0.62	0.89	0.97	0.90	0.03	
HOSP	32	10	10	6	0	1	0.85	0.46	0.97	0.97	0.03	

Ativar o Windows
Acesse Configurações para ativar o Windows

Apêndice 2. *Tabela Verdade*

Edit Truth Table

File Edit

ADMF	ECOF	POLF	CULF	REGF	AMBF	number	EXIT	cases	raw consist.	PRI consist.	SYM consist
1	1	1	1	0	1	3 (60%)	0	cases	0.628572	0.628572	0.628571
1	0	1	1	0	0	1 (80%)	1	cases	0.902778	0.902778	0.902778
1	1	1	1	1	1	1 (100%)	0	cases	0.352273	0.352273	0.352273

Ativar o Windows
Acesse Configurações para ativar o Windows

Reset Cancel Specify Analysis Standard Analyses

APÊNDICE E - Matriz de dados e tabela verdade dos determinantes da cooperação - Estudo 1

Apêndice 3. Matriz de Dados

fsqca

File Variables Cases Analyze Graphs

	EFI	ASS	EST	EFIF	ASSF	ESTF	EXIT
DATA	36	21	9	0.97	0.94	0.96	0
JAGU	10	14	7	0.19	0.67	0.86	1
MG50	19	23	5	0.55	0.97	0.59	0
CASA	15	23	7	0.36	0.97	0.86	1
HOSP	28	18	5	0.86	0.87	0.59	1

Ativar o Windows
Acesse Configurações para ativar o Windows

Apêndice 4. Tabela Verdade

Edit Truth Table

File Edit

EFIF	ASSF	ESTF	number	EXIT	cases	raw consist.	PRI consist.	SVM consist.
1	1	1	3 (60%)	0	cases	0.43346	0.43346	0.43346
0	1	1	2 (100%)	1	cases	0.751295	0.751295	0.751295

Ativar o Windows
Acesse Configurações para ativar o Windows

Reset Cancel Specify Analysis Standard Analyses

19:24
24/01/2021

APÊNDICE F - Matriz de dados e tabela verdade dos elementos de valor – Estudo 1

Apêndice 5. Matriz de Dados

fsqca

File Variables Cases Analyze Graphs

	ESTA	SOEC	EFIC	ASSI	ADMI	POLI	ESTAF	SOECF	EFICF	ASSIF	ADMIF	POLIF
DATA	6	14	48	12	12	0	0.23	0.29	0.92	0.97	0.94	
JAGU	4	21	33	7	8	1	0.13	0.59	0.64	0.64	0.68	
MG50	19	30	56	7	13	0	0.96	0.87	0.97	0.64	0.97	
CASA	5	38	31	7	7	1	0.17	0.97	0.59	0.64	0.56	
HOSP	6	29	36	7	10	3	0.23	0.85	0.72	0.64	0.86	

Ativar o Windows
Acesse Configurações para ativar o Windows

Apêndice 6. Tabela Verdade

Edit Truth Table

File Edit

ESTAF	SOECF	EFICF	ASSIF	ADMIF	POLIF	number	EXIT	cases	raw consist.	PRI consist.	SYM consist
0	1	1	1	1	0	2 (40%)	1	cases	0.781457	0.781457	0.781457
0	0	1	1	1	0	1 (60%)	0	cases	0.385246	0.385246	0.385246
1	1	1	1	1	0	1 (80%)	0	cases	0.275	0.275	0.275
0	1	1	1	1	1	1 (100%)	1	cases	0.95	0.95	0.95

Ativar o Windows
Acesse Configurações para ativar o Windows

Reset Cancel Specify Analysis Standard Analyses

APÊNDICE G - Matriz de dados e tabela verdade dos fatores críticos - Estudo 2

Apêndice 7. Matriz de Dados

fsqca

File Variables Cases Analyze Graphs

ADM	ECO	POL	CUL	REG	AMB	ADMF	ECOF	POLF	CULF	REGF	AMBF	EXIT
27	15	8	10	3	2	0.80	0.84	0.88	0.90	0.84	0.50	0
25	12	3	9	3	2	0.74	0.66	0.21	0.84	0.84	0.50	1
10	6	1	4	1	2	0.17	0.21	0.06	0.25	0.16	0.50	0
16	11	5	5	2	2	0.37	0.58	0.50	0.36	0.50	0.50	1
38	20	10	12	4	4	0.97	0.97	0.97	0.97	0.97	0.97	1

Ativar o Windows
Acesse Configurações para ativar o Windows

Apêndice 8. Tabela Verdade

Edit Truth Table

File Edit

ADMF	ECOF	POLF	CULF	REGF	AMBF	number	EXIT	cases	raw consist.	PRI consist.	SYM consist
1	1	1	1	1	1	1 (100%)	1	cases	0.733333	0.733333	0.733333

Reset Cancel Specify Analysis Standard Analyses

Ativar o Windows
Acesse Configurações para ativar o Windows

APÊNDICE H - Matriz de dados e tabela verdade dos determinantes da cooperação - Estudo 2

Apêndice 9. Matriz de Dados

fsqca

File Variables Cases Analyze Graphs

	EFI	ASS	EST	EFIF	ASSF	ESTF	EXIT
DATA	11	6	3	0.63	0.75	0.96	0
JAGU	12	5	0	0.71	0.59	0.03	1
MGS0	4	3	1	0.13	0.25	0.24	0
CASA	7	4	1	0.29	0.41	0.24	1
HOSP	19	9	2	0.96	0.96	0.74	1

Ativar o Windows
Acesse Configurações para ativar o Windows

Apêndice 10. Tabela Verdade

Edit Truth Table

File Edit

EFIF	ASSF	ESTF	number	EXIT	cases	raw consist.	PRI consist.	SYM consist
0	0	0	2 (40%)	0	cases	0.538012	0.538012	0.538012
1	1	1	2 (80%)	0	cases	0.570621	0.570621	0.570621
1	1	0	1 (100%)	1	cases	0.870229	0.870229	0.870229

Reset Cancel Specify Analysis Standard Analyses

Ativar o Windows
Acesse Configurações para ativar o Windows

09:33
24/01/2021

APÊNDICE I - Matriz de dados e tabela verdade dos elementos de valor - Estudo 2

Apêndice 11. *Matriz de Dados*

fsqca

File Variables Cases Analyze Graphs

	ESTA	SOEC	EFIC	ASSI	ADMI	POLI	ESTAF	SOECF	EFICF	ASSIF	ADMIF	POLIF
DATA	3	3	23	5	8	1	0.50	0.21	0.69	0.70	0.82	
JAGU	4	3	17	5	6	2	0.75	0.21	0.43	0.70	0.57	
MG50	3	3	12	2	3	0	0.50	0.21	0.24	0.16	0.18	
CASA	4	2	19	4	5	1	0.75	0.12	0.52	0.50	0.42	
HOSP	6	10	37	8	11	1	0.97	0.97	0.97	0.97	0.96	

Ativar o Windows
Acesse Configurações para ativar o Windows

09:4
24/01/2021

Apêndice 12. *Tabela Verdade*

Edit Truth Table

File Edit

ESTAF	SOECF	EFICF	ASSIF	ADMIF	POLIF	number	EXIT	cases	raw consist.	PRI consist.	SYM consist.
1	0	0	1	1	1	1 (100%)	1	cases	0.75	0.75	0.75

Ativar o Windows
Acesse Configurações para ativar o Windows

Reset Cancel Specify Analysis Standard Analyses

09:50
24/01/2021