

# Stakeholders, fatores críticos de sucesso e geração de valor em parcerias público-privadas

David Curtinaz Menezes <sup>1</sup>

Diego Mota Vieira <sup>1</sup>

<sup>1</sup> Universidade de Brasília / Programa de Pós-Graduação em Administração, Brasília / DF – Brasil

Este estudo tem como objetivo analisar o papel dos *stakeholders* na geração de valor em parcerias público-privadas no Brasil, considerando suas motivações e os fatores críticos que determinam o sucesso desse tipo de colaboração. Para tanto, foram analisadas parcerias dos governos federal, estaduais e municipais por meio da análise de conteúdo de documentos e entrevistas com representantes dos setores público e privado envolvidos. 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 (R. C. Gomes et al., 2010), seu potencial de ameaça ou de cooperação (Savage et al., 1991) e seu grau de saliência (Mitchell et al., 1997). Além disso, foram identificados os fatores críticos de sucesso, os elementos de valor e os fatores determinantes para a cooperação mais recorrentes nessas parcerias. Ademais, foi proposto um modelo de análise que permite a identificação de tais elementos, a fim de possibilitar que o tomador de decisão trace uma estratégia para lidar com eles.

**Palavras-chave:** parcerias público-privadas; *stakeholders*; fatores críticos de sucesso; determinantes da cooperação; geração de valor.

## Stakeholders, factores críticos de éxito y generación de valor en alianzas público-privadas

Este estudio tiene como objetivo analizar el papel de los *stakeholders* en la generación de valor en las alianzas público-privadas en Brasil, considerando sus motivaciones y los factores críticos que determinan el éxito de este tipo de colaboración. Con este fin, se analizaron las asociaciones entre los gobiernos federal, estatales y municipales, a través del análisis de contenido de documentos y entrevistas con representantes de los sectores público y privado involucrados en tales asociaciones. La identificación de los *stakeholders* se realizó mediante el uso simultáneo de modelos que permiten demostrar los múltiples roles que desempeñan los actores en la formulación e implementación de políticas públicas (R. C. Gomes et al., 2010), su potencial de amenaza o de cooperación (Savage et al., 1991) y su grado de notoriedad (Mitchell et al., 1997). Además, se identificaron los factores críticos de éxito más frecuentes, los elementos de valor y los factores determinantes para la cooperación en tales alianzas. Asimismo, se propone un modelo de análisis que permite la identificación de dichos elementos para que el tomador de decisiones pueda diseñar una estrategia para tratar con ellos.

**Palabras clave:** alianzas público-privadas; *stakeholders*; factores críticos de éxito; determinantes de la cooperación; generación de valor.

## Stakeholders, critical success factors, and value creation in public-private partnerships

This study analyzes the role of stakeholders in the value creation in public-private partnerships in Brazil, considering their motivations and the critical factors that determine the success of this type of collaboration. We analyzed partnerships between federal, state, and local governments through content analysis of documents and interviews with representatives of the public and private sectors involved in such partnerships. Stakeholders identification was conducted through the simultaneous use of models that allow demonstrating the multiple roles played by the actors, i.e. the role in public policies formulation and implementation (R. C. Gomes et al., 2010), their potential for threat or cooperation (Savage et al., 1991), and salience degree (Mitchell et al., 1997). In addition, the most recurrent critical success factors, value elements, and determining factors for cooperation in such partnerships were identified. Furthermore, an analytical model is proposed to identify such elements so that decision-makers can devise a strategy to deal with them.

**Keywords:** public-private partnerships; stakeholders; critical success factors; determinants of cooperation; value creation.

DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-761220200659>

Artigo recebido em 31 jul. 2020 e aceito em 06 fev. 2021.

ISSN: 1982-3134 

## 1. INTRODUÇÃO

Embora o investimento em infraestrutura seja importante para gerar crescimento econômico, os governos nem sempre dispõem dos recursos necessários para implementá-lo. Por isso, os gestores públicos buscam celebrar parcerias com o setor privado, como é o caso da parceria público-privada (PPP), a qual tem sido usada tanto para superar as restrições de recursos públicos quanto para trazer os benefícios decorrentes de capacidades e recursos de empresas privadas (Quelin, Cabral, Lazzarini, & Kivleniece, 2019).

No Brasil, a PPP é um instrumento de implementação de políticas públicas definido pela Lei nº 11.079 (Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004) como um contrato por meio do qual a administração pública contrata uma entidade privada visando a uma prestação de serviços, podendo o parceiro privado ser remunerado apenas pelo ente público (administrativa) ou pelo ente público e pelos usuários (patrocinada).

As PPPs, entretanto, nem sempre conseguem ser bem-sucedidas. Isso ocorre porque essa parceria pode ser facilitada ou dificultada por fatores críticos de sucesso (FCS), termo utilizado para designar elementos que afetam o desempenho de PPPs (Firmino, 2018).

O presente estudo pretende identificar atores e fatores críticos envolvidos na geração de valor em PPPs no Brasil. De maneira acessória, examina os fatores determinantes para a celebração desse tipo de parceria e a construção de valor para os seus *stakeholders*. Isso posto, o objetivo geral desta pesquisa é analisar como os *stakeholders* atuam visando à geração de valor em PPPs, levando em consideração suas motivações e os fatores críticos de sucesso.

Para tanto, este trabalho propõe uma abordagem que conjuga os modelos de análise de *stakeholders* (R. C. Gomes, Liddle, & L. D. O. M. Gomes, 2010; Mitchell, Agle, & Wood, 1997; Savage, Nix, Whitehead, & Blair, 1991) e a literatura sobre fatores críticos de sucesso em PPPs (Thamer & Lazzarini, 2015), determinantes de relações interorganizacionais (Oliver, 1990) e criação de valor (Quelin et al., 2019).

A pesquisa está ancorada em estudo de caso múltiplo que examinou PPPs de todos os entes da federação e se mostra oportuna porque, ainda que as PPPs sejam instrumentos valiosos para a criação de valor em políticas públicas (Kivleniece & Quelin, 2012), pouco se sabe acerca de como esse valor é criado pelos *stakeholders* (Villani, Greco, & Philips, 2017). Assim, parece haver uma lacuna na literatura sobre como organizações públicas e privadas interagem visando à geração de valor (Quelin et al., 2019). Por outro lado, Freeman, Phillips, e Sisodia (2020) apontam que os estudos sobre *stakeholders* podem contribuir para a análise desse fenômeno.

O trabalho também é motivado pela falta de informações sobre o desempenho de projetos de PPPs e seus condicionantes (Reis & Cabral, 2017), o que remete aos FCS, sobre os quais há poucos artigos que analisam PPPs realizadas no Brasil (Thamer & Lazzarini, 2015).

O artigo é estruturado, além desta Introdução, em outros 4 tópicos. No primeiro, apresentam-se os fundamentos teóricos utilizados. No segundo, evidenciam-se os aspectos metodológicos empregados. Posteriormente, são demonstrados os resultados encontrados e apresentadas as considerações finais.

## 2. REFERENCIAL TEÓRICO

Neste capítulo, são apresentadas, inicialmente, as características das PPPs, bem como são abordados os modelos de análise de *stakeholders* e os determinantes da colaboração entre os parceiros. Na sequência, são descritos os conceitos de fator crítico de sucesso, de valor, e outros elementos necessários à compreensão da geração de valor em PPPs.

## 2.1 Parceria Público-Privada

O uso de PPPs foi intensificado num contexto de diminuição da intervenção estatal na economia e como forma de contornar a falta de recursos públicos para realizar investimentos em infraestrutura. Assim, os governos começaram a induzir investimentos privados em função do reduzido espaço fiscal e das crescentes demandas sociais (Thamer & Lazzarini, 2015).

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 os setores público e privado, que atuam visando atingir objetivos comuns (Hodge & Greve, 2007), de modo a prover à população infraestrutura e serviços correlatos.

Ademais, a PPP pode ser considerada um arranjo institucional (Firmino, 2018), tendo em vista que é concebida com base num marco regulatório, sob a Lei nº 11.079 (Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004). Isso porque as instituições são as regras do jogo, que incluem regras formais, que definem comportamentos e estruturas sociais e econômicas (North, 1991). Assim, com a edição da referida lei, estabeleceu-se o ambiente institucional para o início da aplicação do modelo de PPPs no Brasil, posto que foram definidas as modalidades (administrativa e patrocinada) e as características dos contratos de PPPs (Thamer & Lazzarini, 2015).

A implementação dessa parceria envolve um conjunto de etapas que são descritas no Quadro 1.

### QUADRO 1 ETAPAS DE UMA PPP

Etapa	Descrição
Elaboração de estudos técnicos	Estudo de demanda, de engenharia e arquitetura, 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.
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 pelos autores com base em Cabral, Fernandes, e Ribeiro (2016).

## 2.2 Modelos de Análise de Stakeholders e Determinantes para Colaboração nas PPPs

A PPP é um arranjo cooperativo, composto pelos parceiros público e privado, que afeta outros atores, o que remete à Teoria de *Stakeholders*. De acordo com Freeman e Reed (1983, p. 91), *stakeholder* é “qualquer grupo ou pessoa que pode afetar e ser afetado pelo alcance dos objetivos da organização”.

Tendo em vista que esses atores podem afetar as atividades da organização, é necessário identificá-los. Por isso, são apresentados, na sequência, os modelos de identificação de *stakeholders* utilizados nesta pesquisa.

Savage et al. (1991) classificam os atores em função do potencial de ameaça ou de cooperação com a organização. Assim, se a organização é dependente do *stakeholder*, ele terá potencial de ameaçá-la. Por outro lado, se o ator for dependente da organização, tenderá a cooperar. De acordo com esse modelo, os atores são classificados como: (i) apoiadores, quando oferecem baixa ameaça potencial à organização e alto potencial cooperativo; (ii) marginais, quando não são altamente ameaçadores nem cooperativos; (iii) não apoiadores, quando representam grande ameaça potencial e baixo potencial de cooperação; e (iv) *mixed blessing*, quando têm alto potencial para ameaçar e também para cooperar.

Mitchell et al. (1997) classificam os *stakeholders* com base nos seguintes atributos: poder de influenciar a organização, legitimidade do relacionamento com a organização e urgência no atendimento do seu interesse.

Os referidos autores dividem os atores em 3 grupos. O primeiro é composto por aqueles que apresentam apenas um dos atributos: adormecido (poder), arbitrário/discricionário (legitimidade) e reivindicador (urgência). O segundo é composto pelos que têm dois atributos: dominante (poder e legitimidade), dependente (urgência e legitimidade) e perigoso (poder e urgência). O terceiro se refere ao definitivo, que é o *stakeholder* mais importante, pois conta com os três atributos, o que lhe confere atenção prioritária.

O outro modelo utilizado neste estudo (R. C. Gomes et al., 2010) contribui para a atual agenda de pesquisa sobre *stakeholders*, pois descreve o tipo de influência que os atores podem exercer na tomada de decisões do governo. Isso porque uma das lacunas mencionadas decorre do fato de que “algumas dessas influências ainda não são tratadas na literatura”. Assim, é necessário desenvolver maneiras de analisar os fatores determinantes de desempenho das organizações públicas (R. C. Gomes, Osborne, & Guarnieri, 2020, p. 463).

R. C. Gomes et al. (2010) classificam os *stakeholders* em 5 categorias: regulador, colaborador, legitimador, controlador e formador de agenda.

A categoria “regulador” contém os atores que têm a capacidade de incluir requerimentos institucionais e técnicos no processo de tomada de decisão. A “colaborador” é composta por atores que auxiliam o governo local a prestar serviços públicos. A “legitimador” conta com os cidadãos e a comunidade local, os quais são os usuários dos serviços públicos. A “controlador” é composta por órgãos de controle e demais atores que têm o poder de exigir que o gestor público preste contas e de obrigá-lo a cumprir regras relacionadas ao uso eficiente de recursos públicos. Por fim, a “formador de agenda” se refere aos atores cuja influência decorre do poder de definir a agenda que o governo deve cumprir.

Vieira (2020) propõe um procedimento baseado na aplicação simultânea de modelos de análise de *stakeholders*. Essa abordagem permite identificar os *stakeholders* mais relevantes com base em sua disposição para cooperar ou prejudicar determinada organização ou política pública, bem como leva em consideração o papel institucionalmente formalizado de cada ator envolvido. Nesta pesquisa, adota-se uma abordagem semelhante somada aos atributos descritos por Mitchell et al. (1997).

### 2.2.1 Os determinantes para a colaboração entre stakeholders nas PPPs

Um aspecto importante sobre a atuação de *stakeholders* em PPPs diz respeito aos motivos que levam os parceiros a cooperarem em prol do desenvolvimento da parceria, os quais podem ser analisados por meio da lente teórica das relações interorganizacionais (Oliver, 1990). Isso se dá porque a PPP pode ser considerada uma relação interorganizacional (RIO), que se caracteriza pela ocorrência de transações de recursos duradouras que ocorrem entre 2 ou mais organizações (Oliver, 1990), o que parece ser o caso da PPP, em que ocorrem tais transações entre organizações públicas e privadas.

Oliver (1990) explica que os determinantes que levam as organizações a celebrarem uma RIO são: necessidade, assimetria, reciprocidade, eficiência, estabilidade e legitimidade.

## QUADRO 2 DETERMINANTES DA COOPERAÇÃO

Determinante	Descrição
Necessidade	Vínculos estabelecidos entre organizações que têm por finalidade atender a requisitos institucionais (Oliver, 1990).
Assimetria	Situações em que, em função da escassez de recursos, a organização realiza uma parceria com organizações que possuem recursos (Oliver, 1990). Essa abordagem teórica é compatível com o de fato de que organizações híbridas, como a PPP, são resultado da união de capacidades e recursos, de modo a oferecer solução para problemas, os quais podem assumir características como a escassez de recursos (Villani et al., 2017).
Reciprocidade	Empresas buscam atingir objetivos em comum (Oliver, 1990).
Eficiência	Intenção de melhorar sua produtividade e reduzir custos de transação (Oliver, 1990). Sobre os custos de transação, deve-se ressaltar que a PPP possui potencial de reduzir tais custos devido ao fato de que a integração entre construção e operação fornece incentivo para o parceiro privado executar essas etapas com eficiência operacional de modo a minimizar custos sem prejuízo da qualidade haja vista que será remunerado em função do seu desempenho (Reis & Cabral, 2017). Por outro lado, a PPP é um arranjo contratual de longo prazo que, em virtude da incompletude desse tipo de contrato resultante da incerteza quanto ao futuro, pode dar ensejo a comportamentos oportunistas os quais elevam os custos de transação (Firmino, 2018). Nesse sentido, o contrato de PPP deve ser flexível para admitir mudanças, pois os contratos de longo prazo são executados em condições de incerteza tendo em vista que não é possível antecipar todas as contingências futuras (Williamson, 1979).
Estabilidade	Estratégia de adaptação à incerteza ambiental, pois a referida incerteza leva as organizações a estabelecer relacionamentos, a fim de alcançar estabilidade e previsibilidade (Oliver, 1990).
Legitimidade	Necessidade de demonstrar que as atividades da organização estão de acordo com normas ou crenças vigentes. Isso ocorre porque as organizações atuam em ambientes institucionais, os quais podem impor pressões nas organizações para que elas justifiquem suas atividades (Oliver, 1990).

Fonte: Elaborado pelos autores.

Por fim, deve-se ressaltar que, em geral, a decisão de estabelecer a relação com outra organização está baseada em alguns dos referidos determinantes, por isso tais determinantes não devem ser analisados de forma isolada (Oliver, 1990).

### 2.3 Fatores Críticos de Sucesso em PPPs

Os referidos fatores se referem àquelas áreas de atividades em que a obtenção de resultados favoráveis é necessária para que o gestor possa alcançar seus objetivos (Rockart, 1982). Trata-se de eventos que requerem atenção do gestor, podem ser internos ou externos à organização e são relevantes para o andamento dos projetos de PPPs (Thamer & Lazzarini, 2015).

Esses fatores envolvem aspectos econômicos, políticos, administrativos, ambientais, culturais e regulatórios, por isso podem ser classificados em tais categorias (Menezes, Hoffmann, & Zanquetto, 2019). Há fatores que se referem à aderência do projeto às diretrizes da alta cúpula governamental e a outros aspectos de natureza política (político). Outros estão relacionados ao trabalho desenvolvido por técnicos governamentais e à estrutura administrativa dos órgãos responsáveis pela estruturação e pela gestão das PPPs (administrativo).

Existem, ainda, fatores relacionados ao atendimento das diretrizes ambientais aplicáveis à PPP (ambiental), ao relacionamento entre os parceiros (cultural), à conjuntura econômica ou a aspectos econômicos associados aos parceiros (econômico) e a aspectos relativos à regulação do projeto, como a legislação aplicável (regulatório).

Assim, por exemplo, o apoio ou a vontade política (Kylie & Chan, 2015) é um fator político. A unidade de PPP (Firmino, 2018) é um fator administrativo, pois está relacionado à estrutura administrativa dos órgãos responsáveis pela estruturação e pela gestão da PPP. Na categoria cultural estão os fatores concernentes ao relacionamento entre os parceiros, como é o caso da cultura dos parceiros em relação à PPP (Cutrim, J. A. M. Tristão, & V. T. V Tristão, 2017). Na categoria ambiental está o fator regularização ambiental (Kylie & Chan, 2015). Na categoria econômico estão fatores como a estabilidade econômica (Firmino, 2018). Por fim, na categoria regulatório, está o marco regulatório adequado (Kylie & Chan, 2015).

### 2.4 Geração de Valor em PPPs

O valor pode ser definido como a soma dos benefícios obtidos com a parceria (Caldwell, Roehrich, & George, 2017). A interação entre os parceiros numa PPP ocorre em função da busca pela geração de valor. Assim, Barney (2018) afirma que a parceria entre entidades públicas e privadas gera valor porque permite agrupar recursos complementares e capacidades organizacionais de modo a criar uma nova fonte de valor que não poderia ser criada se as organizações atuassem de maneira isolada.

Tais parcerias têm se tornado uma forma vital de criação de valor em prol do interesse público (Quelin, Kivleniece, & Lazzarini, 2017). Esse aspecto se refere ao valor social, o qual é criado quando a PPP gera benefícios não apenas para os parceiros que a celebram, como também para outros *stakeholders*, o que remete a externalidades positivas decorrentes da PPP.

A PPP deve ser a opção escolhida quando ocorrer externalidades positivas (Luo & Kaul, 2019). Portanto, a análise do desempenho dessa parceria exige uma compreensão acerca de aspectos que vão além dos ganhos do parceiro privado, pois deve incluir noções de valor social. Os referidos resultados

sociais devem considerar os benefícios e os custos envolvidos na execução da parceria (Quelin et al., 2017). Assim, o estudo de *value for money* deve envolver uma análise de custos e benefícios para a sociedade resultantes da opção pela PPP *vis-à-vis* os resultantes da opção por outras formas de prestação do serviço (Governo de São Paulo, 2020).

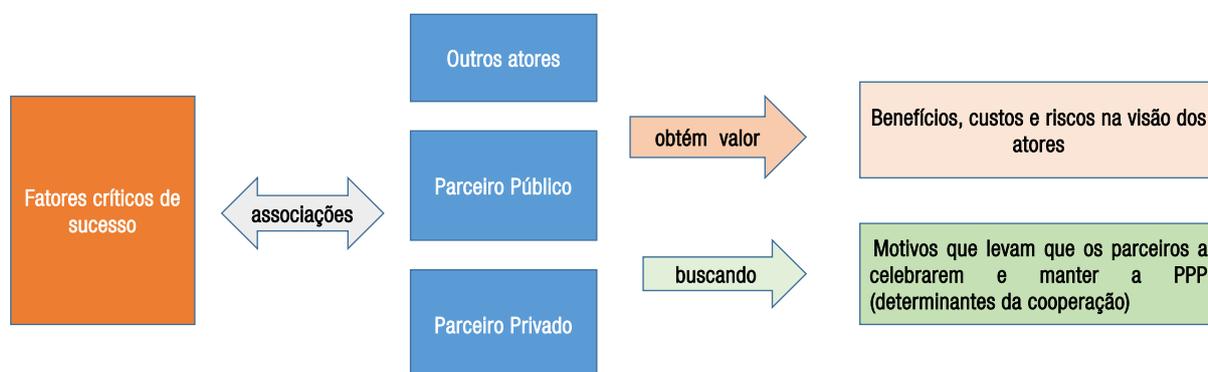
Conquanto a literatura tenha ressaltado os elementos que compõem o valor (benefícios e custos) e seus beneficiários (parceiros e demais atores), existe um aspecto complementar que, embora abordado na literatura sobre valor público (Benington, 2015), não foi identificado em trabalhos sobre PPPs executadas no Brasil: o fato de que o valor é percebido pelos atores, ou seja, o valor é uma percepção de tais atores sobre os benefícios, os custos e os riscos decorrentes da execução da parceria, conforme demonstrado nos resultados da presente pesquisa.

Além disso, é importante analisar a geração de valor, já que o desenvolvimento de uma organização depende da sua capacidade de produzir valor para satisfazer aos interesses dos *stakeholders*, por isso o valor é apontado como uma questão central da Teoria dos *Stakeholders* (Freeman et al., 2020). Uma definição moderna de *stakeholder* considera como tal o ator que cria e captura valor econômico em suas interações com a organização (Garcia-Castro & Aguilera, 2015).

A criação de valor pode ocorrer de diferentes formas, tendo em vista que o desempenho da PPP pode ser expresso tanto por meio de valores financeiros quanto mediante a equidade no acesso e a qualidade do serviço público, ou, ainda, por meio da satisfação do usuário do serviço (Wang, Xiong, Wu, & Zhu, 2018). Outras dimensões do referido valor são relacionamentos sociais (Quelin et al., 2019), eficiência operacional (Caldwell et al., 2017), externalidades e complementariedade de recursos (Kivleniece & Quelin, 2012). Portanto, o valor pode ter uma dimensão intangível, ou seja, não pode ser mensurado em termos monetários, ou tangível, quando pode ser mensurado.

Por fim, na Figura 1, é proposto um modelo de análise de *stakeholders* de PPPs que permite visualizar os construtos teóricos acima explicados e facilita a obtenção de possíveis respostas para as perguntas que orientam esta pesquisa, pois permite identificar os principais atores, os fatores críticos a eles associados e os fatores determinantes para a colaboração e a geração de valor em PPPs.

**FIGURA 1** MODELO DE ANÁLISE



Fonte: Elaborada pelos autores.

### 3. MÉTODO

Trata-se de uma pesquisa realizada por meio de estudos de casos múltiplos, nos quais foram analisadas 5 PPPs, selecionadas por critérios de localização geográfica, setorial e nível de governo. Tendo em vista que, no Brasil, as PPPs têm sido mais utilizadas por estados e municípios – o município de Belo Horizonte e os estados de São Paulo, Minas Gerais e Bahia são os entes da federação que mais contrataram PPPs (Radar PPP, 2020) –, são analisadas PPPs desses entes federativos e a única PPP em execução do governo federal.

No Quadro 3, são demonstradas as principais informações gerais sobre as PPPs analisadas.

**QUADRO 3** PPPS ANALISADAS

Nome	Setor	Objeto	Ano da Contratação	Tipo da PPP	Prazo de Vigência (em anos)	Valor do Contrato (R\$ bilhões)
Datacenter	Tecnologia da Informação	Gerenciamento, manutenção e operação da infraestrutura predial das instalações que contêm a infraestrutura de Tecnologia da Informação do Banco do Brasil e da Caixa Econômica Federal.	2010	Administrativa	15	0,98
Jaguaribe	Saneamento	Construção e operação de sistema que objetiva realizar o tratamento do esgoto gerada pela população de Salvador e Lauro de Freitas.	2006	Administrativa	18	0,62
Rodovia MG-050	Transportes	Exploração da Rodovia MG-050.	2007	Patrocinada	25	2,2
Casa Paulista	Habitação	Construção de habitações de interesse social e infraestrutura na região central da cidade de São Paulo e a prestação de serviços como a gestão condominial e a gestão de carteira de mutuários.	2015	Administrativa	20	1,86
Hospital Metropolitano	Saúde	Realização de serviços e obras de engenharia, assim como serviços de apoio não assistenciais à operação do referido hospital.	2012	Administrativa	20	1

Fonte: Elaborado pelos autores

A coleta dos dados foi realizada por meio de pesquisa documental – documentos oficiais como os contratos das PPPs, relatórios e outras informações obtidas nas unidades de PPPs e nos sites dos parceiros público e privado – e entrevistas com roteiro semiestruturado, o qual é demonstrado na sequência.

#### QUADRO 4 ROTEIRO DE ENTREVISTA

Objetivos	Perguntas	Referencial Teórico
Analisar os determinantes para o estabelecimento e a manutenção da PPP	Quais são os motivos que levam os parceiros a celebrarem e manterem a parceria?	Oliver (1990)
Identificar os fatores críticos de sucesso	O que você considera como uma PPP bem sucedida?	Kyi e Chan (2015), Firmino (2018) e outros
	Quais fatores facilitam para que isso ocorra?	
	Por que eles facilitam?	
	Como incentivar a ocorrência desses fatores?	
Identificar e classificar os stakeholders	Quais fatores dificultam para que isso ocorra? Por que eles dificultam?	Freeman (1984), Savage et al. (1991), Mitchell et al. (1997), R. C. Gomes et al. (2010)
	Como superar esses obstáculos?	
	Quais são os atores envolvidos no desenvolvimento da PPP?	
	Como os stakeholders atuam em relação aos fatores críticos acima mencionados? Por que eles atuam dessa forma?	
Analisar a geração de valor	Quais são os benefícios gerados para os parceiros e para a sociedade em função da PPP?	Kivleniece e Quelin (2012), Villani et al. (2017), Caldwell et al. (2017), Quelin et al. (2019)
	Como esses benefícios são criados?	
	Quais são os custos e riscos incorridos pelos parceiros e pela sociedade em função da PPP?	
	Como esses custos são criados?	

Fonte: Elaborado pelos autores.

O grupo de entrevistados é composto por técnicos governamentais e representantes dos parceiros privados, de Tribunais de Contas e dos financiadores. Eles foram escolhidos pelo conhecimento prático, motivo pelo qual foram entrevistados indivíduos envolvidos com a execução de PPPs. Ademais, foi adotada a técnica “bola de neve”, de modo que foram realizadas novas entrevistas em função da indicação de um entrevistado. Esse foi o caso da entrevista com a representante do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), que foi indicada pelo representante do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

A entrevista de gestores públicos e privados envolvidos com a implementação de PPPs é um método usual em pesquisa sobre PPPs no Brasil, haja vista os trabalhos de Cabral et al. (2016) e Reis e Cabral (2017). Além disso, foram entrevistados representantes dos Tribunais de Contas e dos financiadores, em função do papel desempenhado por eles e do acesso dos pesquisadores a tais representantes.

As entrevistas ocorreram no período de julho a outubro de 2019 e foram realizadas por telefone (13) e de forma presencial (6). Ademais, foram gravadas em áudio e, posteriormente, transcritas. Ao todo, foram realizadas 19 entrevistas, cuja duração, em média, foi de 25 minutos. 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, na avaliação do pesquisador, uma relativa repetição.

O Quadro 5 apresenta informações sobre o perfil dos entrevistados, os quais são identificados por uma numeração (1 a 19), que indica a ordem cronológica em que as entrevistas foram realizadas.

#### QUADRO 5 PERFIL DOS ENTREVISTADOS

Entrevistado	Entidade	Cargo do entrevistado
1	Universidade de Brasília	Pesquisador
2	CPPI	Coordenador
3	BNDES	Economista
4	BB e CEF	Gerente
5	GBT S.A	Diretor
6	BID	Especialista em Transportes
7	Unidade de PPP do Estado da Bahia	Gerente
8	Tribunal de Contas do Estado da Bahia (TCE-BA)	Coordenador
9	Empresa Baiana de Água e Saneamento (EMBASA)	Gerente
10	Secretaria de Saúde de Belo Horizonte (SESABH)	Assessor
11	BRK Ambiental Jaguaribe S.A	Analista
12	Tribunal de Contas da União (TCU) 1	Auditor
13	TCU 2	Auditor
14	Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE-MG)	Auditor
15	Secretaria de Infraestrutura do Estado de Minas Gerais (SEINFRA-MG)	Gerente
16	Hospital Metropolitano	Diretor
17	Secretaria de Habitação do Estado de São Paulo (SEHAB-SP)	Coordenador
18	Novo Metropolitano S.A	Gerente
19	Canopus S.A	Gerente

Fonte: Elaborado pelos autores.

Após a transcrição das entrevistas, foi feita uma análise de conteúdo segundo o protocolo de Bardin (2011). Assim, criou-se um sistema composto por categorias de análise *ex ante*, construídas com base no referencial teórico consultado. Deve-se ressaltar, ainda, que algumas categorias são 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 nas quais benefícios e custos foram associados aos determinantes das relações interorganizacionais, de modo a promover um diálogo entre as duas lentes teóricas.

#### QUADRO 6 CATEGORIAS DE ANÁLISE

Categorias	Subcategorias	Aspectos a serem Avaliados	Referencial Teórico
Stakeholder	Regulador, colaborador, legitimador, controlador e formador de agenda.	Papel desempenhado na formulação e implementação da política pública.	R. C. Gomes et al. (2010)
	Adormecido, discricionário, reivindicador, dominante, dependente, perigoso e definitivo.	Grau de importância para a organização.	Mitchell et al. (1997)
	Apoiadores, marginais, não apoiadores e <i>mixed blessing</i> .	Potencial de cooperar e/ou ameaçar.	Savage et al. (1991)
Fatores críticos de Sucesso	Político, administrativo, ambiental, cultural, econômico e regulatório.	Elementos que facilitam ou dificultam o desenvolvimento da PPP.	Kyie e Chan (2015), Menezes et al. (2019) e outros
Determinantes de RIOs	Necessidade, assimetria, reciprocidade, eficiência, estabilidade e legitimidade.	Motivos que levam a celebração e manutenção da PPP.	Oliver (1990)
Geração de Valor	Eficiência, assimetria, estabilidade, sócio-econômico, político e administrativo.	Benefícios, custos e riscos decorrentes da PPP.	Quelin et al. (2019) e outros

Fonte: Elaborado pelos autores.

Por fim, visando conferir qualidade à pesquisa, foi utilizada a triangulação de dados (Derzin & Lincoln, 2005), pois aqueles obtidos nas entrevistas foram confrontados com os obtidos no levantamento bibliográfico e documental.

#### 4. RESULTADOS

Nesta seção, são demonstrados os resultados decorrentes da análise comparativa das PPPs, de modo a identificar atores mais importantes, fatores críticos, determinantes da cooperação e elementos de valor mais recorrentes nessas parcerias, bem como a associação entre *stakeholders* e os fatores críticos mais relevantes.

## 4.1 Stakeholders

A partir da análise das PPPs acima citadas, foram observados mais de 50 *stakeholders*, os quais atuam nos setores público e privado, nas 3 esferas da federação e no terceiro setor, como é o caso das associações civis. Após essa etapa de identificação, seguiu-se um procedimento similar ao proposto por Vieira (2020) para a análise dos *stakeholders*, de modo a aplicar, simultaneamente, os modelos de Savage et al. (1991), Mitchel et al. (1997) e R. C. Gomes et al. (2010). Esse procedimento permitiu identificar os atores com maior capacidade de influência segundo sua disposição para cooperar ou prejudicar a PPP, levando em conta também o tipo de papel institucionalmente exercido.

De acordo com Mitchell et al. (1997), os *stakeholders* com maior capacidade de influência são aqueles classificados como definitivos, pois têm poder, legitimidade e urgência na demanda. No Quadro 7, foram considerados apenas os *stakeholders* definitivos observados nas PPPs analisadas.

### QUADRO 7 PAPÉIS DOS STAKEHOLDERS

Categoria	Atores apoiadores definitivos	Papel
Colaboradores	Parceiros Privados (GBT S.A., BRK Ambiental, AB Nascentes das Gerais S.A., Canopus S.A. e Novo Metropolitan S.A.) CGPPPs do Governo Federal, dos Estados de Bahia, Minas Gerais e São Paulo e do Município de Belo Horizonte Chefes do Poder Executivo (Presidente da República, Governadores dos Estados de Bahia, Minas Gerais e São Paulo e Prefeito de Belo Horizonte) Serviço Social Autônomo Hospital Metropolitan	Auxilia o governo a prestar serviços públicos aos usuários.
Reguladores	Chefes do Poder Executivo	Responsável pela formatação do arcabouço legal sobre PPPs por meio de atos normativos como projeto de lei e medida provisória.
Formadores de Agenda	Parceiro Público (CEF, BB, Embasa, SEINFRA-MG, SEHAB-SP e SESABH)	Define a agenda que o governo deve cumprir, o que, nesse caso, representa definir as cláusulas contratuais que irão reger a parceria.
Controladores	CGPPPs Chefes do Poder Executivo	Fiscaliza a execução da PPP.
Legitimadores	Usuários (Rodovia MG-050, Hospital Metropolitan e Conjunto Habitacional da Casa Paulista) Moradores Locais (municípios cortados pela rodovia MG 050, dos bairros do Barreiro e Milionários em Belo Horizonte e do conjunto habitacional da Casa Paulista)	Usuários dos serviços e a comunidade local são exemplos típicos de atores legitimadores (R. C. Gomes et al., 2010).

Fonte: Elaborado pelos autores.

Em função do critério adotado para a seleção de atores – apenas atores definitivos –, alguns *stakeholders* identificados não são citados no Quadro 7. É o caso, por exemplo, das agências reguladoras, que fiscalizam a prestação de serviço objeto de PPPs, e dos parlamentares cuja atuação envolve a aprovação do orçamento – recursos para o pagamento da contraprestação pública – e a formatação do marco regulatório de PPPs.

Além disso, também foram identificados atores que auxiliam os parceiros e o fazem por meio das relações contratuais que têm com tais parceiros. É o caso das empresas de consultoria que colaboram com o desenvolvimento dos estudos técnicos, dos fornecedores do parceiro privado e dos bancos financiadores que fornecem, para o parceiro privado, recursos necessários para executar a parceria. Desse modo, é possível constatar que a implementação de uma PPP envolve uma rede de contratos composta pelo contrato principal, assinado pelos parceiros, e pelos contratos celebrados entre os parceiros e os demais atores que colaboram com eles.

O Quadro 7 demonstra que alguns atores identificados corroboram os resultados encontrados por outros estudos (Cabral et al., 2016) como é o caso dos parceiros, do Comitê Gestor de PPPs (CGPPPs), dos usuários e dos moradores locais. Por outro lado, foram identificados novos atores, como é o caso do chefe do Poder Executivo e do Serviço Social Autônomo do Hospital Metropolitano (SSAHM), cuja peculiaridade será explicada adiante.

A análise da referida no quadro permite ainda identificar semelhanças e diferenças nos papéis desempenhados pelos atores. Assim, por exemplo, há semelhança na atuação dos parceiros público e privados nas referidas PPPs, tendo em vista que eles atuam, respectivamente, como formadores de agenda e colaboradores. O mesmo ocorre com o CGPPP e o chefe do Poder Executivo, que atuam como controladores. O chefe do Poder Executivo atua também como regulador, haja vista que é responsável pela formatação do arcabouço normativo de PPPs cujo exemplo é a Lei nº 11.079 (Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004), que resultou de um projeto de lei foi enviado pelo chefe do Poder Executivo federal.

Por outro lado, há diferença no que tange aos usuários e aos moradores locais. Em relação aos primeiros, a divergência decorre do fato de que, nas PPPs da MG-050, do Hospital Metropolitano e da Casa Paulista, esse ator foi considerado definitivo por deter o atributo urgência, pois um dos indicadores de desempenho considera o tratamento dispensado aos usuários, de modo que as demandas desse ator tendem a ser objeto de atenção pelos parceiros. Nas PPPs do Datacenter e do Jaguaribe, por não existir indicador semelhante, foram considerados apenas os atributos “legitimidade” e “poder”, por isso os usuários dessas PPPs foram classificados como dominantes.

Além disso, embora não estejam descritos no Quadro 7, foram identificados um conjunto de atores que parecem ser peculiares a algumas das PPPs estudadas. É o caso do Banco Central (Bacen), que regula o setor bancário, onde atuam os parceiros públicos da PPP do Datacenter. No caso da PPP da MG-050, destacam-se as associações civis de municípios cortados pela rodovia que fizeram solicitações que alteraram o objeto da PPP, conforme exemplificado pela reivindicação da Associação Comercial de Divinópolis acerca da duplicação da autoestrada. Outro exemplo se refere à PPP da Casa Paulista, em que associações civis foram beneficiadas com a entrega das unidades habitacionais.

A identificação dos *stakeholders* demonstra que a PPP é um arranjo institucional complexo, cuja implementação envolve não apenas os parceiros público e privado, que têm maior visibilidade por serem os atores que celebram o contrato de PPP, como também atores beneficiados pela execução da parceria, atores que têm atribuições funcionais que os levam a fiscalizar a referida execução, como é o

caso do Bacen (agente regulador), e atores que participam do processo de implementação por outras razões funcionais, como é o caso do CGPPP e do chefe do Poder Executivo.

Ademais, por meio do Quadro 7, é possível aportar contribuições teóricas ao modelo de R. C. Gomes et al. (2010), uma vez constatado que alguns atores identificados nessa pesquisa desempenham funções adicionais ao previsto no referido modelo. É o caso dos representantes da comunidade local – associações civis que os representam –, que atuam como legitimadores e como formadores de agenda, pois fazem solicitações aos parceiros que implicam uma modificação parcial do objeto da PPP, como foi o caso da Rodovia MG-050, em que associações civis das cidades cortadas por ela solicitaram a realização de obras não previstas inicialmente.

Por fim, o Quadro 8 contém considerações acerca da classificação dos referidos atores como definitivos.

## QUADRO 8 STAKEHOLDERS DEFINITIVOS

Atores	descrição
Parceiros Privados e Serviço Social Autônomo Hospital Metropolitano	<p><b>Poder</b> - controle de recursos e conhecimentos técnicos (expertise na gestão do serviço objeto da PPP) fundamentais para a execução da parceria.</p> <p><b>Legitimidade</b> - é reconhecido, na Lei nº 11.079 (Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004), como uma organização capaz de executar o serviço objeto da PPP, ou seja, há a previsão legal de contratos celebrados entre a administração pública e empresas privadas para a prestação de certos serviços. 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 construído” (Mitchell et al., 1997, p. 869). Portanto, se o arcabouço normativo prevê essa possibilidade, entende-se que os parceiros possuem legitimidade para celebrar a parceria.</p> <p><b>Urgência</b> - suas demandas são objeto de atenção imediata do outro parceiro, uma vez que, caso suas demandas não sejam atendidas, pode haver a interrupção na prestação do serviço.</p>
Parceiro Público	<p><b>Poder</b> - controla recursos fundamentais para a execução da parceria como é o caso dos recursos da contraprestação pública e de uma equipe técnica a qual é fundamental para desenvolver e gerenciar a parceria.</p> <p><b>Legitimidade</b> - possui a competência institucional para celebrar e gerir a parceria, conforme reconhecido pela Lei nº 11.079 (Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004).</p> <p><b>Urgência</b> - suas demandas são objeto de atenção imediata do parceiro privado, dado que a remuneração desse decorre de pagamento feito por aquele.</p>
CGPPPs e Chefe do Poder Executivo	<p><b>Poder</b> - possuem prerrogativas legais associadas à definição de serviços prioritários para execução no regime de PPP, à aprovação de projeto e à fiscalização da execução da parceria.</p> <p><b>Legitimidade</b> - possuem a competência institucional para definir o que será executado no regime de PPP, autorizar a contratação e acompanhar a sua execução.</p> <p><b>Urgência</b> - devido a tais prerrogativas, o parceiro público busca atender as solicitações desse ator sob pena de não conseguir implementar a PPP.</p>

Continua

Atores	descrição
Usuários	<p><b>Poder</b> - a receita do parceiro público depende deles (ex: tarifa de pedágio da Rodovia MG 050).</p> <p><b>Legitimidade</b> - são usuários de serviço público (R. C. Gomes et al., 2010).</p> <p><b>Urgência</b> - um dos indicadores de desempenho considera o tratamento dispensado aos usuários. Por isso, as demandas dos usuários tendem a ser objeto de atenção pelo parceiro privado.</p>
Moradores Locais	<p><b>Poder</b> - capacidade de mobilização e influência sobre a execução da parceria. A comunidade local é impactada pela implementação da parceria e, caso não esteja apoiando a PPP, pode criar obstáculos por meio, por exemplo, de protestos (Dorobantu &amp; Odziemkowska, 2017).</p> <p><b>Legitimidade</b> - exemplo típico de ator legitimador, pois representam a comunidade local (R. C. Gomes et al., 2010).</p> <p><b>Urgência</b> - tais moradores, por vezes, são usuários do serviço objeto da PPP (rodovia MG 050 e Hospital Metropolitano) de modo que o tratamento dispensado a eles é considerado nos indicadores de desempenho. Além disso, a sua capacidade de mobilização atrai a atenção dos parceiros.</p>

Fonte: Elaborado pelos autores.

#### 4.2 Fatores Críticos de Sucesso

Os fatores identificados foram confrontados com os encontrados na revisão de literatura, de modo a identificar novos FCS de PPPs, e classificados segundo as categorias propostas por Menezes et al. (2019). Assim, foram identificados os fatores descritos no Quadro 9, a qual destaca (sublinhado) os mais importantes, assim considerados aqueles identificados na maioria das PPPs analisadas (3 ou mais).

#### QUADRO 9 FATORES CRÍTICOS DE SUCESSO

Fator Crítico de Sucesso	PPP em que foi Identificado	Autores que Identificaram o Fator	Categoria
<u>Estudos técnicos de qualidade</u>	Datacenter Jaguaribe Casa Paulista Hospital Metropolitano	Menezes et al. (2019) e outros	Administrativo
Tempo adequado para elaborar um bom projeto	Datacenter Jaguaribe	—	Administrativo
<u>Bancabilidade do projeto/ disponibilidade de financiamento</u>	Datacenter Casa Paulista Hospital Metropolitano	Firmino (2018) e outros	Econômico
Marco regulatório adequado	Datacenter Jaguaribe MG 050	Thamer e Lazzarini (2015) e outros	Regulatório

Continua

Fator Crítico de Sucesso	PPP em que foi Identificado	Autores que Identificaram o Fator	Categoria
<u>Contrato bem elaborado</u>	Datacenter Jaguaribe MG 050 Casa Paulista Hospital Metropolitano	Menezes et al. (2019) e outros	Administrativo
Utilização de meios alternativos de resolução de conflitos	Datacenter Rodovia MG 050	-	Administrativo
<u>Estabilidade econômica</u>	Datacenter Jaguaribe Casa Paulista Hospital Metropolitano	Menezes et al. (2019) e outros	Econômico
<u>Alocação adequada de riscos</u>	Datacenter Jaguaribe Casa Paulista Hospital Metropolitano	Kyie e Chan (2015), Menezes et al. (2019)	Administrativo
<u>Capacidade do setor público para atuar com PPPs</u>	Datacenter Rodovia MG-050 Hospital Metropolitano	Kyie e Chan (2015), Reis e Cabral (2017), Cutrim et al. (2017), Menezes et al. (2019)	Administrativo
Cultura dos parceiros em relação à PPP	Datacenter Rodovia MG-050	Cutrim et al. (2017), Menezes et al. (2019)	Cultural
<u>Fiscalização e monitoramento do contrato</u>	Datacenter Jaguaribe Rodovia MG-050 Hospital Metropolitano	Kyie e Chan (2015)	Administrativo
<u>Maturidade da sociedade para escolher alternativas de longo prazo</u>	Datacenter Jaguaribe Rodovia MG-050	-	Político
Experiência dos parceiros com PPPs	Datacenter Casa Paulista	Cutrim et al. (2017)	Cultural
Processo licitatório competitivo e transparente	Datacenter	Kyie e Chan (2015), Thamer e Lazzarini (2015), Reis e Cabral (2017)	Administrativo
<u>Vontade política</u>	Datacenter Rodovia MG-050 Casa Paulista	Kyie e Chan (2015), Menezes et al. (2019)	Político

Continua

Fator Crítico de Sucesso	PPP em que foi Identificado	Autores que Identificaram o Fator	Categoria
<u>Relacionamento entre os parceiros</u>	Datacenter Rodovia MG-050 Casa Paulista Hospital Metropolitano	Cutrim et al. (2017)	Cultural
<u>Competência e a expertise do parceiro Privado</u>	Jaguaribe Casa Paulista Hospital Metropolitano	Kyie e Chan (2015), Thamer e Lazzarini (2015)	Econômico
Resistência ideológica à PPP	Jaguaribe	Cutrim et al. (2017)	Político
Regularização ambiental	Jaguaribe Rodovia MG-050	Kyie e Chan (2015), Cutrim et al. (2017), Menezes et al. (2019)	Ambiental
<u>Regularização fundiária</u>	Jaguaribe Rodovia MG-050 Casa Paulista	-	Econômico
<u>Capacidade financeira dos parceiros e utilização da parceria como instrumento de financiamento</u>	Datacenter Jaguaribe Rodovia MG-050 Casa Paulista Hospital Metropolitano	Thamer e Lazzarini (2015)	Econômico
<u>Mudança de governo</u>	Jaguaribe Casa Paulista Hospital Metropolitano	Cutrim et al. (2017)	Político
<u>Unidade de PPP</u>	Jaguaribe Rodovia MG-050 Casa Paulista Hospital Metropolitano	Kyie e Chan (2015), Cutrim et al. (2017), Thamer e Lazzarini (2015), Menezes et al. (2019)	Administrativo
Cumprimento do cronograma de obras	Rodovia MG-050	Reis e Cabral (2017)	Administrativo
<u>Plano governamental de PPPs</u>	Rodovia MG-050 Casa Paulista Hospital Metropolitano	Firmino (2018)	Político
<u>Garantia ao parceiro privado</u>	Jaguaribe Rodovia MG-050 Casa Paulista Hospital Metropolitano	Kyie e Chan (2015), Menezes et al. (2019)	Econômico
<u>Bom relacionamento dos parceiros com o Tribunal de Contas</u>	Jaguaribe Casa Paulista Hospital Metropolitano	-	Cultural

Fonte: Elaborado pelos autores.

Conforme demonstrado no Quadro 9, alguns fatores identificados corroboram os resultados encontrados por outros estudos que analisaram PPPs realizadas no Brasil (Cutrim et al., 2017; Menezes et al., 2019; Reis & Cabral, 2017; Thamer & Lazzarini, 2015). Por outro lado, foram identificados novos fatores, como é o caso do tempo adequado para elaborar o projeto, a adoção de meios alternativos de resolução de conflitos, a maturidade da sociedade para escolher alternativas de longo prazo, da regularização fundiária e do bom relacionamento dos parceiros com o Tribunal de Contas.

Além disso, é possível constatar que alguns fatores estão presentes na maioria das PPPs, ao passo que outros parecem ser peculiares a algumas. É o caso do cumprimento do cronograma de obras, ressaltado na PPP da MG-050, em virtude de atrasos ocorridos nas obras dessa parceria. Outro exemplo é a resistência ideológica à PPP, apontado pelo E11 e que deriva do fato de que haveria uma linha de pensamento de valorização do Estado, de modo que a ideia de utilizar PPPs enfrentaria resistência por parte de “governantes da linha estatista”.

Na sequência, são apresentadas considerações sobre a relevância dos fatores mais recorrentes, tendo em vista seu impacto sobre as PPPs.

#### QUADRO 10 RELEVÂNCIA DOS FATORES CRÍTICOS DE SUCESSO PARA PPPS

Fator Crítico de Sucesso	Considerações dos entrevistados
Estudos técnicos de qualidade	As modelagens são importantes para dar atratividade ao mercado (E2).
Marco regulatório adequado	É importante em virtude da questão da “segurança jurídica” (E12).
Contrato bem elaborado	Contribui para evitar brechas contratuais (E2) e 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 (E12).
Capacidade do setor público para atuar com PPPs	A capacidade do Poder Concedente de gerir contratos de PPPs constitui “a maior dificuldade que tem hoje em todos os âmbitos” (E2). Essa capacidade deve envolver “não apenas os órgãos diretamente envolvidos na execução da parceria como também os diversos órgãos intervenientes na PPP na área pública” (E4). Ademais, a capacidade analítica dos técnicos do governo é essencial para a elaboração ou análise dos estudos que subsidiarão a licitação, pois “não adianta simplesmente contratar consultoria para modelagem se, pelo lado do poder público, não tem uma equipe minimamente entendida sobre o assunto” (E10).
Fiscalização e monitoramento do contrato	Se não houver a referida fiscalização, podem não ser obtidos os resultados esperados. A fiscalização adequada pode ser realizada por meio da utilização de um verificador independente e da capacitação dos técnicos governamentais que estão encarregados do acompanhamento do contrato (E8). Ademais, “é preciso que o setor público disponha de uma equipe capacitada para realizar a gestão e fiscalização do contrato” bem como que “o faça de forma cotidiana” (E16).

*Continua*

Fator Crítico de Sucesso	Considerações dos entrevistados
Maturidade da sociedade para escolher alternativas de longo prazo	A PPP é apenas um dos instrumentos dos quais a gestão pública dispõe para executar políticas públicas e, tendo em vista que esse instrumento tem implicações por um longo prazo, “é preciso que a sociedade tenha clareza para decidir se quer utilizar tal instrumento” (E3).
Vontade política	O setor público tem que estar disposto a patrocinar e incentivar esse tipo de parceria (E4). Por isso, a “primeira coisa para que uma PPP seja bem-sucedida é a questão da vontade política” (E2).
Relacionamento entre os parceiros	O foco dos parceiros tem que ser na parceria por isso “a primeira palavra da PPP é parceria”. Nesse contexto, os parceiros devem compreender as limitações de ambas partes e perceber que estão do mesmo lado. Essa compreensão mútua é necessária, pois, em contrato de longo prazo, podem ocorrer situações, não previstas pelas partes, que irão exigir esse tipo de comportamento (E4). Esse relacionamento pode ser facilitado por meio de uma comunicação adequada e da transparência das informações trocadas (E18).
Competência e a expertise do parceiro Privado	Essa expertise favorece “a execução da obra no prazo, a entrega do objeto contratado e a prestação do serviço proposto” (E9).
Regularização fundiária	A regularização fundiária é importante para a execução da PPP, pois, em geral, as PPPs na área de infraestrutura envolvem “uma parte social” que influi muito no projeto (E9).
Capacidade financeira dos parceiros	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 referida capacidade financeira inclui também a do parceiro público a qual é necessária para que o referido parceiro possa efetuar o pagamento da contraprestação (E11).
Mudança de governo	A alternância na chefia do Poder Executivo pode provocar mudança na orientação política do governante que chega ao poder com reflexo na execução da PPP por meio de alterações contratuais (E11). A referida mudança ocasiona alterações na equipe do parceiro público que acompanha a execução da PPP. Isso porque “a cada quatro anos muda-se a equipe, muda-se a governança [...] então isso é um ponto dificultador porque até que a nova equipe vem aqui [...] entenda como funciona a dinâmica de um hospital” (E18).
Unidade de PPP	Essa unidade contribui para que o projeto de PPP seja bem elaborado, pois, por exemplo, auxilia a unidade gestora em aspectos econômicos e financeiros porque, por vezes, “a unidade gestora não tem a capacidade técnica de fazer isso” (E7).
Plano governamental de PPPs	A implementação de um contrato de longo prazo exige que o parceiro público tenha “uma estratégia” e “uma clareza de objetivo” (E17). Além disso, a implementação da PPP precisa estar “casada com o próprio plano de governo” (E10).
Garantia ao parceiro privado	Fornece uma proteção ao parceiro privado caso o parceiro público suspenda o pagamento da contraprestação pública (E19).
Bom relacionamento dos parceiros com o Tribunal de Contas	Uma boa interação entre tais atores evita interrupções na execução da PPP em decorrência, por exemplo, de uma medida cautelar adotada pelo Tribunal de Contas (E8).

Fonte: Elaborado pelos autores.

### 4.3 Associação entre Fatores Críticos de Sucesso e Stakeholders

A análise das PPPs permitiu identificar associações entre *stakeholders* e fatores críticos mais relevantes (definitivos), conforme demonstrado no Quadro 11. O exame dos dados coletados sugere que os *stakeholders* determinam a qualificação de um fator crítico como facilitador ou dificultador da PPP. Conforme aponta o entrevistado 17, os *stakeholders* “fazem com que os fatores críticos sejam sanados ou sejam dificultadores para a execução da parceria”.

Os atores que desempenham o mesmo papel foram agrupados numa única categoria. Esse é o caso da categoria parceiro privado, que inclui GBT S.A., BRK Ambiental, AB Nascentes das Gerais S.A., Canopus S.A. e Novo Metropolitano S.A.

**QUADRO 11 ASSOCIAÇÕES ENTRE ATORES E FATORES CRÍTICOS MAIS IMPORTANTES**

<i>Stakeholder</i> Fatores Críticos	Parceiro Público	Parceiro Privado	CGPPPs	Chefe do Poder Executivo	SSA Hospital Metropolitano	Usuários	Moradores locais
Vontade política	X		X	X			
Unidade de PPP	X		X	X			
Disponibilidade de financiamento		X		X			
Competência e 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 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		
Bom relacionamento dos parceiros com o Tribunal de Contas	X	X			X		

Fonte: Elaborado pelos autores.

Inicialmente, não serão explicadas algumas associações, por serem esperadas em função do papel desempenhado pelos atores (em azul) ou em virtude da própria nomenclatura do fator (em vermelho). Dessa forma, buscou-se explicitar associações que possam constituir achados desta pesquisa, o que é feito no Quadro 12.

Além disso, foi incluído um ator, o Serviço Social Autônomo Hospital Metropolitano (SSAHM), em função da peculiaridade da PPP do referido hospital. Trata-se de um ator distinto do parceiro público (Secretaria de Saúde) e do parceiro privado (Novo Metropolitano S.A). Esse ator é responsável pela prestação dos serviços médicos (assistenciais) aos usuários do hospital, cabendo ao parceiro privado a prestação de serviços não assistenciais (limpeza, gestão administrativa etc.). A atuação desse ator é regida por um contrato de gestão celebrado com a Secretaria de Saúde.

Por atuar como parceiro da referida secretaria, foram atribuídos a esse ator alguns dos fatores associados ao parceiro privado. Outros não foram associados, pois, na sua relação com a Secretaria de Saúde, não foram identificadas garantias para o caso de inadimplência do pagamento devido ao referido SSA. O fator “alocação adequada de riscos” não pode ser associado ao SSAHM, já que o contrato de gestão celebrado com a Secretaria de Saúde de Belo Horizonte não prevê uma alocação de riscos. O fator “disponibilidade de financiamento” também não foi associado a esse ator, tendo em vista que a Lei nº 10.754 (Lei nº 10.754, 19 de setembro de 2014), que autoriza sua criação, não inclui a possibilidade de obter financiamento bancário como fonte de receita.

## QUADRO 12 CONSIDERAÇÕES ACERCA DAS ASSOCIAÇÕES ENTRE ATORES E FATORES CRÍTICOS

Associação	Considerações
Unidade de PPP e parceiro público	Essa unidade não apenas presta assistência no que tange aos estudos técnicos, como também auxilia na interação do parceiro público com outros atores como, por exemplo, os órgãos de controle ou investidores que estão interessados naquele projeto, conforme explicou o E2.
Unidade de PPP e CGPPP	A Unidade de PPP auxilia o referido comitê ao atuar como Secretaria Executiva do referido Comitê (ex: Governo Federal) ou ao fornecer informações acerca da PPP que está sendo apreciada pelo CGPPP como é o caso do parecer elaborado pela Unidade de PPP do Estado de São Paulo.
Unidade de PPP e Chefe do Poder Executivo	A associação 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.
Disponibilidade de financiamento e Chefe do Poder Executivo	Esse ator define as diretrizes relativas aos financiamentos concedidos pelos bancos públicos. Assim, por exemplo, 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, a Agência de Fomento do Estado da Bahia e a Caixa Econômica Federal atuaram como financiadores dos projetos de PPPs do Estado da Bahia (Cabral et al., 2016).

*Continua*

Associação	Considerações
Alocação adequada de risco e CGPPP	O referido comitê analisa e aprova o contrato da PPP no qual a referida alocação é realizada.
Contrato bem elaborado e CGPPP	O CGPPP delibera sobre o referido contrato.
Contrato bem elaborado e usuário	Os usuários participam da elaboração do contrato por meio de sugestões, que podem ser incorporadas ao contrato, apresentadas na audiência pública.
Estudos técnicos de qualidade e CGPPP	Cabe os membros do CGPPP, como é o caso do Ministério da Economia, elaborar parecer sobre garantia e fazer as estimativas de impacto econômico-financeiro.
CGPPP e monitoramento e fiscalização do contrato	Esse ator participa do monitoramento e do acompanhamento do contrato. Esse é o caso do CGPPP do Governo Federal conforme disposto na Lei nº 11.079 (Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004).
Usuários e monitoramento e fiscalização do contrato	A Lei de Concessões, a Lei nº 8.987 (Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995), que se aplica subsidiariamente às PPPs, prevê a fiscalização por parte dos usuários.
Mudança de governo e parceiro público	A referida mudança pode promover alterações na equipe do parceiro público dedicada à PPP.
Marco regulatório adequado e Chefe do Poder Executivo	Esse ator pode alterar o marco regulatório sobre PPPs ao elaborar um projeto de lei ou medida provisória sobre o tema.
Capacidade financeira dos parceiros e Chefe do Poder Executivo	Compete a esse ator decidir sobre alocação orçamentária e, portanto, sobre os recursos destinados à contraprestação pública.
Oferta de garantias ao parceiro privado e Chefe do Poder Executivo	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.

**Fonte:** Elaborado pelos autores.

Os exemplos acima demonstram que a análise dessas associações é relevante, pois permite identificar os atores relacionados aos fatores críticos de sucesso que podem facilitar ou dificultar a execução da PPP. Ademais, essa abordagem contribui para a Teoria de *Stakeholders*, uma vez que 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 implementadas por meio de parcerias entre os setores público e privado.

#### 4.4 Fatores Determinantes para a Realização da Parceria

Conforme mencionado, Oliver (1990) sustenta que os determinantes para a realização de uma parceria são: necessidade, assimetria, reciprocidade, eficiência, estabilidade e legitimidade.

Assim, a análise dos casos permitiu identificar fatores determinantes, os quais foram classificados conforme as categorias propostas por Oliver (1990). Os determinantes identificados são citados no Quadro 13. Foram destacados (sublinhados) aqueles que parecem os mais importantes, por estarem presentes na maioria das PPPs analisadas.

**QUADRO 13 SÍNTESE DOS DETERMINANTES DA COOPERAÇÃO**

Determinantes	PPPs	Categoria
Otimização da gestão	Datacenter Jaguaribe	Eficiência
Não imobilização imediata de vultosos recursos financeiros	Datacenter	Eficiência
Viabilização de projetos prioritários para o setor público	Datacenter	Assimetria
Menor impacto nas contas públicas e menor custo	Jaguaribe Rodovia MG-050	Eficiência
<u>Estímulo à qualidade dos serviços e melhoria na qualidade do serviço</u>	Jaguaribe Rodovia MG-050 Casa Paulista Hospital Metropolitano	Eficiência
Menor necessidade de pessoal e de capital público	Rodovia MG-050	Assimetria
Captura de sinergias entre construção e operação	Casa Paulista	Eficiência
Captação de inovações trazidas pelo setor privado	Casa Paulista	Assimetria
Aumento da capacidade de o Estado implementar projetos	Casa Paulista	Assimetria
<u>Expertise e agilidade do parceiro privado na prestação do serviço</u>	Datacenter Jaguaribe Casa Paulista Hospital Metropolitano	Eficiência e Assimetria
<u>Melhoria na alocação de riscos</u>	Datacenter Jaguaribe Rodovia MG-050 Casa Paulista Hospital Metropolitano	Eficiência e Assimetria
Permite ao governo se dedicar a sua atividade finalística	Datacenter Hospital Metropolitano	Eficiência
Menor tempo de implantação do projeto	Rodovia MG-050 Hospital Metropolitano	Eficiência
<u>Acesso a recursos financeiros necessários para realizar investimentos em infraestrutura</u>	Jaguaribe Rodovia MG-050 Casa Paulista Hospital Metropolitano	Assimetria
<u>Obtenção de rentabilidade e receita garantida por um longo prazo</u>	Datacenter Jaguaribe Rodovia MG-050 Casa Paulista Hospital Metropolitano	Estabilidade

Fonte: Elaborado pelos autores.

Na sequência, são feitas considerações sobre a relevância dos determinantes mais recorrentes.

#### QUADRO 14 DETERMINANTES MAIS RECORRENTES

Determinantes	Considerações
Estímulo à qualidade dos serviços e melhoria na qualidade do serviço	Decorre do fato de que, na PPP, a remuneração do parceiro privado está atrelada ao seu desempenho (Governo de São Paulo, 2020). Esse aspecto contribui para o incremento da produtividade por isso foi associado à categoria eficiência.
Expertise e agilidade do parceiro privado na prestação do serviço	As referidas expertise e agilidade são “decisivas para que ocorra a execução da obra, a entrega do objeto contratado e a prestação do serviço no prazo acordado”, conforme sustenta o E9. Essa agilidade decorre, por exemplo, do fato de que o setor privado tem mais flexibilidade na escolha e aquisição das soluções haja vista que não precisa utilizar os procedimentos de contratação rígidos e morosos, conforme citado pelo E4. Os relatos indicam aspectos associados à produtividade e ao acesso do parceiro público a um recurso de que não dispõe (expertise do privado) por isso esse determinante foi associado à eficiência e à assimetria.
Melhoria na alocação de riscos	A referida melhoria se refere, por exemplo, a mitigação de riscos da edificação do Datacenter. Assim, o parceiro privado ficou 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 (Governo Federal, 2015). Assim, a PPP permite transferir ao privado os riscos que ele tem melhores condições de administrar. Assim, essa gestão de riscos pelo privado é um recurso de que o parceiro público não dispõe por isso esse determinante foi associado à assimetria. Além disso, pode ser associado à eficiência posto que “se o privado é mais apto a gerenciar tais riscos, ele o fará a custo menor que o poder público”, conforme explicou o E3.
Acesso a recursos financeiros necessários para realizar investimentos em infraestrutura	Esse determinante está relacionado com o déficit de investimentos públicos que ocorre, por exemplo, na área de saneamento. Nesse sentido, conforme explica o E11, o setor público se utiliza da PPP para realizar tais investimentos, pois “não tem caixa para fazer investimentos”. O relato evidencia o acesso do parceiro público a um recurso de que não dispõe por isso esse determinante foi associado à assimetria.
Obtenção de rentabilidade e receita garantida por um longo prazo	A PPP permite ao parceiro privado garantir uma determinada receita (contraprestação pública e/ou tarifa) ao longo de um período de até 35 anos. Essa garantia de receita favorece a obtenção de rentabilidade que é essencial para o parceiro privado porque, conforme pondera o E19, a decisão de investimento do parceiro privado considera “o retorno sobre capital investido”. Os argumentos acima descritos demonstram que essa motivação pode ser relacionada com a categoria estabilidade, pois a PPP parece decorrer da necessidade das organizações estabelecer e gerenciar relacionamentos, a fim de alcançar estabilidade e previsibilidade nas suas relações com outras organizações.

Fonte: Elaborado pelos autores.

#### 4.5 Geração de valor

Essa seção visa contribuir para a Teoria de *Stakeholders*, ao fornecer elementos que permitam aumentar a compreensão sobre o que significa valor para os *stakeholders* (Harrison, Freeman, & Abreu, 2015). Tendo em vista que o valor social considera os benefícios e os custos (Quelin et al., 2017), foram identificados os benefícios e os custos decorrentes da execução das PPPs sob a perspectiva dos parceiros e de outros atores, pois, conforme defendemos nesta pesquisa, o valor é fruto da percepção dos atores acerca de tais elementos de valor.

Assim, um exemplo de benefício é a celeridade na entrega do ativo, com a consequente prestação de serviço à população de forma mais rápida, que foi apontado pelo E9, o qual ressaltou que um dos benefícios da PPP do Jaguaribe foi “a celeridade da construção do emissário submarino”. Outro exemplo de benefício é a utilização pelo parceiro privado de procedimentos de contratação mais ágeis que os tradicionalmente usados pela administração pública, o que foi citado pelo E4.

Por outro lado, a PPP apresenta custos como os relativos à construção e à operação, os quais são ressarcidos pela contraprestação pública (PPPs administrativas), ou pela referida contraprestação somada à cobrança de tarifa paga pelo usuário (PPPs patrocinadas). Os benefícios e os custos citados são resumidos no Quadro 15, com destaque (sublinhado) nos elementos de valor mais importantes, ou seja, presentes na maioria PPPs analisadas.

**QUADRO 15 SÍNTESE DE BENEFÍCIOS E CUSTOS**

Benefícios	PPPs	Custo	PPPs
Redução no gasto público	Jaguaribe Hospital Metropolitan	<u>Elaboração do projeto e contratação</u>	Datacenter Jaguaribe Rodovia MG-050 Casa Paulista Hospital Metropolitan
Entrega de um ativo com a consequente prestação de serviços à população de uma forma mais célere	Datacenter Jaguaribe	<u>Custos de construção e operação</u>	Datacenter Jaguaribe Rodovia MG-050 Casa Paulista Hospital Metropolitan
Possibilidade do privado utilizar procedimentos de contratação mais ágeis do que os tradicionalmente usados pela administração pública	Datacenter Jaguaribe	<u>Contraprestação pública</u>	Datacenter Jaguaribe Rodovia MG-050 Casa Paulista Hospital Metropolitan
<u>Prestação de serviços de qualidade e melhoria na equidade e no acesso aos serviços</u>	Datacenter Jaguaribe Hospital Metropolitan	Tarifa de pedágio	Rodovia MG-050

Continua

Benefícios	PPPs	Custo	PPPs
<u>Desenvolvimento econômico na região de implementação da parceria</u>	Rodovia MG-050 Casa Paulista Hospital Metropolitan	<u>Custos administrativos dos governos municipais, estaduais e federal</u>	Datacenter Jaguaribe Rodovia MG-050 Casa Paulista Hospital Metropolitan
<u>Incremento na arrecadação tributária</u>	Datacenter Jaguaribe Rodovia MG-050 Casa Paulista Hospital Metropolitan		
<u>Redução de custos logísticos e de acidentes</u>	Rodovia MG-050		
<u>Melhoria do meio ambiente</u>	Datacenter Jaguaribe Rodovia MG-050		
<u>Geração de emprego</u>	Datacenter Jaguaribe Rodovia MG-050 Casa Paulista Hospital Metropolitan		
<u>Redução de déficit habitacional, revitalização do centro da cidade e aproximação da moradia do local de emprego</u>	Casa Paulista		
<u>Aprendizado obtido com a execução da PPP</u>	Datacenter Casa Paulista		
<u>Expansão da infra-estrutura objeto da PPP</u>	Datacenter Jaguaribe Rodovia MG-050 Casa Paulista Hospital Metropolitan		

Fonte: Elaborado pelos autores.

A despeito de não ser objeto deste trabalho avaliar o *value for money* de PPPs, os elementos de valor identificados são convergentes com trabalhos que tiveram esse objetivo. Assim, por exemplo, Reis e Cabral (2017) afirmam que as PPPs geram *value for money* porque apresentam maior celeridade na implementação e menores custos quando comparados com a modalidade de provisão pública tradicional. O menor prazo de implantação também foi observado em outro estudo com o mesmo objetivo (Rodrigues & Zucco, 2018), que chegou à conclusão de que as PPPs geraram um tempo de entrega menor e mais previsibilidade na referida entrega.

Reis e Cabral (2017) explicam ainda que a PPP deve ser a opção escolhida se a referida análise de valor demonstrar que ela apresenta as seguintes vantagens: custos reduzidos, menor prazo de implantação, melhor qualidade e melhor alocação de riscos. Esses elementos de valor estão descritos no Quadro 15, haja vista a menção à redução do gasto público, à entrega do ativo de mais celeridade e à prestação do serviço com qualidade. A melhoria na alocação de riscos foi mencionada como um dos fatores determinantes. Além disso, o Quadro 15 contém outros elementos de valor que podem ser considerados em futuras análises dessa natureza.

De igual modo, foi realizada uma análise em relação aos riscos. Este exame é oportuno porque os riscos podem reduzir os benefícios ou incrementar os custos. Assim, o E2 afirma que, “a depender da repartição de riscos, você pode incorrer em custos significativos”. Dessa forma, a identificação dos riscos pode contribuir para a análise de valor, que em geral considera apenas benefícios e custos (Quelin et al., 2017). Os riscos identificados são descritos no Quadro 16.

#### QUADRO 16 SÍNTESE DOS RISCOS

Fase	Risco	PPP
Elaboração da PPP	Falta de capacidade do parceiro público de estruturar uma PPP	Datacenter
Elaboração da PPP	Realização da estrutura 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 Rodovia 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 Rodovia MG-050 Casa Paulista Hospital Metropolitano
Construção	Não aderência do projeto de engenharia as especificações do governo	Jaguaribe
Construção	Mudanças no projeto a pedido dos parceiros	Jaguaribe Rodovia MG-050 Hospital Metropolitano
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

*Continua*

Fase	Risco	PPP
Construção e Operação	Fenômenos climáticos ou meteorológicos que venham a prejudicar a construção e a operação	Datacenter
Construção e Operação	Destruição, roubo, furto ou perda de bens a serem empregados na edificação ou operação	Datacenter Jaguaribe Rodovia MG-050 Hospital Metropolitan
Construção e Operação	Greve de operários e fornecedores do parceiro privado	Datacenter Jaguaribe Casa Paulista Hospital Metropolitan
Construção e Operação	Mudanças na legislação que afetam os custos da construção ou operação	Jaguaribe Rodovia MG-050 Casa Paulista Hospital Metropolitan
Construção e Operação	Aumento dos custos de capital e operacionais da concessionária e outros problemas financeiros do parceiro privado	Datacenter Jaguaribe Rodovia MG-050 Casa Paulista Hospital Metropolitan
Construção e Operação	Caso fortuito e força maior que possam ser objeto de cobertura de seguros oferecidos no Brasil	Datacenter Jaguaribe Rodovia MG-050 Casa Paulista Hospital Metropolitan
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 Metropolitan
Construção e Operação	Não cumprimento do cronograma de obras	Rodovia MG-050 Casa Paulista
Construção e Operação	Risco fiscal	Jaguaribe Casa Paulista Hospital Metropolitan
Construção e Operação	Não obtenção de financiamento pelo parceiro privado	Jaguaribe Casa Paulista
Construção e Operação	Fiscalização inadequada	Jaguaribe
Operação	Prejuízo com a prestação de serviços a terceiro	Datacenter Jaguaribe Rodovia MG-050 Casa Paulista
Operação	Risco de demanda pelo serviço objeto da PPP	Rodovia MG-050

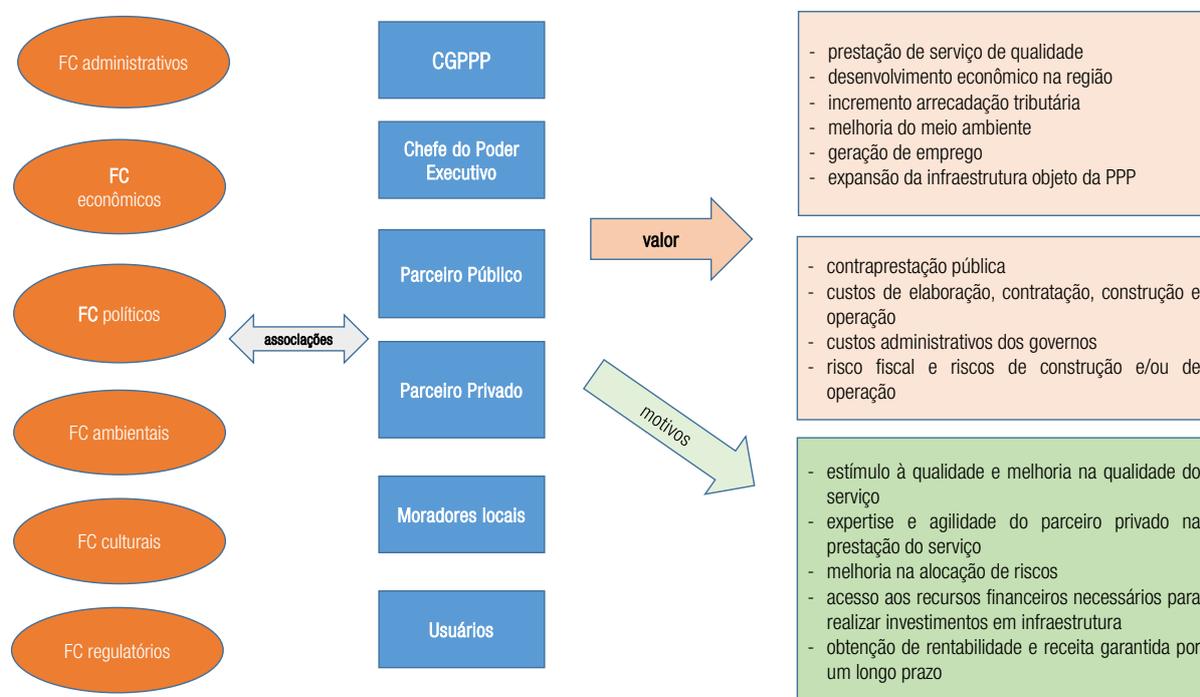
Fonte: Elaborado pelos autores.

Alguns dos riscos descritos no Quadro 16 corroboram os encontrados por outros estudos que analisaram PPPs realizadas no Brasil (Lima & Coelho, 2015), como os de demanda; os relativos à força maior e ao caso fortuito; os associados a fenômenos climáticos; os relacionados a atrasos ou falhas na construção, bem como à alteração no projeto a pedido dos parceiros; os que têm relação com o aumento nos custos decorrentes de alteração na legislação tributária ou no custo do capital; aqueles ligados ao risco fiscal e à não obtenção do financiamento. Por outro lado, foram identificados novos riscos, como estruturação do projeto de PPP de forma rápida em detrimento da sua qualidade, não cumprimento do cronograma de obras, alteração de governo e fiscalização inadequada.

Os resultados podem ser demonstrados pelo modelo de análise de *stakeholders* proposto nesta pesquisa, conforme exemplificado na Figura 2. Em função da limitação de espaço, optou-se por priorizar os atores definitivos, os quais foram objeto de associações com fatores críticos de sucesso, bem como 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, enfatizados em quadros anteriores.

Além disso, tendo em vista que a análise de valor deve contemplar benefícios e custos (Quelin et al., 2017), são apresentados dois quadros, um contendo os benefícios e outro que descreve os custos e os riscos de construção e operação que podem impactar tais custos. Desse modo, o modelo de análise fornece informações que contribuem para o avanço do conhecimento sobre o significado de valor para os *stakeholders* de PPPs (Cabral, Mahoney, McGahan, & Potoski, 2019).

**FIGURA 2** APLICAÇÃO DO MODELO DE ANÁLISE PROPOSTO



Fonte: Elaborada pelos autores.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho teve como objetivo identificar os *stakeholders*, os fatores críticos de sucesso, os determinantes para a cooperação e a geração de valor em PPPs. Assim, foram identificados os atores mais relevantes, os quais foram classificados conforme o papel desempenhado na execução da parceria (R. C. Gomes et al., 2010), sua disposição para cooperar ou ameaçar (Savage et al., 1991) e seu grau de saliência (Mitchell et al., 1997).

Ademais, foram identificados fatores que facilitam ou dificultam a execução da parceria e os atores a eles associados. Em relação aos determinantes para a cooperação entre os parceiros, identificou-se que, embora sejam diversos entre si, parece haver uma relativa predominância do determinante eficiência, o que é convergente com o fato de que a motivação para a realização de PPPs decorre do potencial de redução dos custos (Thamer & Lazzarini, 2015) e de maior eficiência e qualidade na provisão de bens e serviços públicos (Reis & Cabral, 2017).

Em relação à geração de valor, foram identificados benefícios, custos e riscos, de modo a contribuir para o avanço do conhecimento científico acerca do tema, 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).

A pesquisa permitiu, ainda, notar a possibilidade de futuros estudos. Por essa razão, recomenda-se que os fatores críticos de sucesso sejam considerados uma dimensão analítica nos modelos que identificam os *stakeholders* de parcerias interorganizacionais, haja vista que tais fatores, que podem facilitar ou dificultar as parcerias, estão relacionados à atuação desses atores e podem ser tratados como mecanismos de interferência dos atores em políticas públicas ou programas governamentais implementados por meio de PPPs.

Outra sugestão de pesquisa se relaciona com o diálogo entre a Teoria de *Stakeholder* e o corpo de conhecimento sobre geração de valor, que parece ser o estado da arte da referida teoria (Freeman et al., 2020). Recomenda-se que estudos futuros não apenas analisem o significado de valor para os diferentes atores, o que foi feito neste, como também avaliem 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).

Além disso, 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* (R. C. Gomes et al., 2020), que as PPPs têm sido utilizadas pelos governos (Villani et al., 2017) 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 que sejam utilizados o modelo de análise e outras proposições feitas nesta pesquisa, de modo a suprir a lacuna observada na literatura.

A presente pesquisa tem limitações, haja vista que não foram entrevistados *stakeholders* relevantes como os usuários. Por isso, sugere-se que esses atores sejam considerados no grupo de entrevistados de futuras análises e que seja pesquisada uma maior quantidade de PPPs dos diversos entes federativos.

## REFERÊNCIAS

- Bardin, L. (2011). *Análise de conteúdo*. São Paulo, SP: Edições 70.
- Barney, B. J. (2018). Why resource-based theory's model of profit appropriation must incorporate a stakeholder perspective. *Strategic Management Journal*, 39(13), 3305-3325.
- Benington, J. (2015). *Public value as a contested democratic practice*. In J. M. Bryson, B. C. Crosby, & L. Bloomberg (Eds.), *Creating public value in practice: advancing the common good in a multi-sector, shared-power, no-one-wholly-in-charge world*. New York, NY: Routledge.
- Brito, S. C., & Fazoli, D. A. (2019). Measuring value creation for stakeholders: a contribution from the empirical research. *Revista Brasileira de Estratégia*, 12(2), 136-153.
- Cabral, S., Fernandes, A., & Ribeiro, D. (2016). Os papéis dos *stakeholders* na implementação das parcerias público-privadas no estado da Bahia. *Cadernos EBAP.BR*, 14(2), 325-339.
- 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.
- Castro, R. G., & Aguilera, R. V. (2015). Incremental value creation and appropriation in a world with multiple stakeholders. *Strategic Management Journal*, 36(1), 137-147.
- 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.
- Derzin, N. K., & Lincoln, Y. S. (2005). Introduction: the discipline and practice of qualitative research. In N. K. Derzin, & Y. S. Lincoln (Eds.), *The sage handbook of qualitative research* (4a ed.). Thousand Oaks, CA: Sage.
- Dorobantu, S., & Odziemkowska, K. (2017). Valuing stakeholder governance: property rights, community mobilization, and firm value. *Strategic Management Journal*, 38(13), 2682-2703.
- Firmino, S. I. (2018). Fatores críticos de sucesso das parcerias público-privadas: aspetos político-institucionais. Estudo de caso das rodovias em Portugal. *Revista de Administração Pública*, 52(6), 1270-1281.
- Freeman, R. E., Phillips, R., & Sisodia, R. (2020). Tensions in stakeholder theory. *Business & Society*, 59(2), 213-231.
- Freeman, R. E., & Reed, D. L. (1983). Stockholders and *stakeholders*: a new perspective on corporate governance. *California Management Review*, 25(3), 88-106.
- 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. (2020). *Manual de Parcerias do Estado de São Paulo*. Recuperado de [http://www.parcerias.sp.gov.br/parcerias/docs/manual\\_de\\_parcerias\\_do\\_estado\\_de\\_sao\\_paulo.pdf](http://www.parcerias.sp.gov.br/parcerias/docs/manual_de_parcerias_do_estado_de_sao_paulo.pdf)
- Governo Federal. (2015). *PPP Datacenter – Relatório circunstanciado 2º semestre de 2015*. Recuperado de <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/desenvolvimento/parcerias-publico-privadas/projetos/projetos-federais>
- Harrison, J., 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.
- Hodge, G., & Greve, C. (2007). Public-private partnerships: an international performance review. *Public Administration Review*, 67, 545-558.
- 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.
- Kyrie, 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.
- Lei nº 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 de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8987cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8987cons.htm)
- Lei nº 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 de <http://portal6.pbh.gov.br/dom/iniciaEdicao.do?method=DetalheArtigo&pk=1129133>
- Lei nº 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 de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/l11079.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l11079.htm)
- Lima, C. M. C., & Coelho, A. C. (2015). Alocação e mitigação dos riscos em parcerias público-privadas no Brasil. *Revista de Administração Pública*, 49(2), 267-291.
- Luo, J., & Kaul, A. (2019). Private action in public interest: the comparative governance of social issues. *Strategic Management Journal*, 40(4), 476-502.
- Menezes, D. C., Hoffmann, V. E., Filho, H. Z. (2019). Stakeholders and critical factors in the Brazilian government's public private partnerships. *Revista do Serviço Público*, 70(3), 371-401.
- 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.
- North, D. (1991). Institutions. *Journal of Economic Perspectives*, 5(1), 97-112.
- Oliver, C. (1990). Determinants of interorganizational relationships: Integration and future directions. *The Academy of Management Review*, 15(2), 241-265.
- 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*, 30(4), 647-867.
- 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.
- Radar PPP. (2020). *Resumo dos contratos de PPPs*. Recuperado de <https://www.radarppp.com/resumo-de-contratos-de-ppps>
- 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.
- Rockart, J. F. (1982). The changing role of the information systems executive: a critical success factors perspective. *Sloan Management Review*, 24(1), 3-13.
- Rodrigues, B., & Zucco, C. (2018). Uma comparação direta do desempenho de uma PPP com o modelo tradicional de contratação pública. *Revista de Administração Pública*, 52(6), 1237-1257.
- 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.
- 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.
- Vieira, D. M. (2020). The discourse and coordination among advocacy coalitions: the case of Belo Monte. *Rausp - Management Journal*, 55(1), 86-99.
- 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.
- 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.
- Williamson, O. E. (1979). Transaction cost economics: the governance of contractual relations. *The Journal of Law and Economics*, 22, 233-261.

### David Curtinaz Menezes



<https://orcid.org/0000-0003-3232-5697>

Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade de Brasília (UnB).

E-mail: davidcurtinaz@yahoo.com.br

### Diego Mota Vieira



<https://orcid.org/0000-0003-1275-1648>

Doutor em Administração pela Universidade de Brasília (UnB); Professor do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade de Brasília (UnB). E-mail: diego1mv@yahoo.com.br