



Universidade de Brasília (UnB)
Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade
Programa de Pós-Graduação em Administração
Mestrado Profissional em Administração

Fatores críticos para a estruturação de Parcerias Público-Privadas no Governo Federal

DAVID CURTINAZ MENEZES

Brasília-DF
2014

DAVID CURTINAZ MENEZES

Fatores críticos para a estruturação de Parcerias Público-Privadas no Governo Federal

Dissertação apresentada ao Mestrado Profissional em Administração da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade (FACE) da Universidade de Brasília (UnB) como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Orientador: Prof. Dr. Valmir Emil Hoffmann

Brasília-DF
2014

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – PPPs nos Estados.....	28
Gráfico 2 – PPPs por Setor	28

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Ilustração 1 - Tipologia de Mitchell, Agle e Wood.....	14
Ilustração 2 – Síntese da análise de conteúdo	50

LISTA DE QUADROS

Quadro 1- Estudos que utilizaram a tipologia de Mitchell, Agle e Wood	16
Quadro 2- Tipologia das estratégias de influências	17
Quadro 3- <i>Stakeholders</i> de PPPs identificados na revisão de literatura	20
Quadro 4 - Fatores críticos identificados na revisão de literatura	37
Quadro 5 – Fatores críticos da revisão de literatura reclassificados.....	40
Quadro 6 - Esboço do roteiro construído a partir dos estudos de Mitchell, Agle e Wood.....	44
Quadro 7 - Relação entre os objetivos específicos e os procedimentos metodológicos.....	50
Quadro 8 – Síntese metodológica.....	51
Quadro 9 – Comparativo <i>Stakeholders</i> identificados (entrevistas e revisão de literatura).....	53
Quadro 10 – <i>Stakeholders</i> identificados.....	56
Quadro 11 - Relação de influência entre os <i>stakeholders</i> e a estruturação das PPPs.....	63
Quadro 12 – Comparativo FCS identificados (entrevistas e revisão de literatura)	66
Quadro 13 – Conexão entre fatores críticos e <i>stakeholders</i>	78

LISTA DE TABELAS

Tabela 1- Resultados do formulário sobre tipologia de Mitchell, Agle e Wood	57
Tabela 2- <i>Stakeholders</i> segundo tipologia de Mitchell, Agle e Wood	59
Tabela 3- Influência dos <i>stakeholders</i>	60
Tabela 4 – Análise dos <i>stakeholders</i> por influência	61
Tabela 5 – Importância relativa dos fatores críticos identificados	70
Tabela 6 – Conexões decisivas para o sucesso da estruturação	81

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	7
1.1 OBJETIVOS.....	9
1.1.1 <i>Objetivo geral</i>	9
1.1.2 <i>Objetivos específicos</i>	9
1.2 JUSTIFICATIVA E RELEVÂNCIA	10
2. REFERENCIAL TEÓRICO	12
2.1 STAKEHOLDERS: DEFINIÇÃO E IDENTIFICAÇÃO	12
2.1.1 <i>Identificação de stakeholders</i>	13
2.1.1.1 Stakeholders de PPPs.....	18
2.2 COOPERAÇÃO INTERORGANIZACIONAL	21
2.2.1 <i>Cooperação Interorganizacional e as Parcerias Público-Privadas</i>	24
2.2.2 <i>Parceria Público-Privada</i>	26
2.2.2.1 Conceitos, características, etapas e breve histórico de PPPs no Brasil	26
2.2.2.2 Fatores que levam ao estabelecimento de uma PPP	31
2.2.2.3 Fatores decisivos para o alcance de sucesso em uma PPP	32
3. METODOLOGIA.....	41
3.1 CARACTERIZAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES ESTUDADAS	41
3.2 TIPO DE PESQUISA	41
3.3 PERFIL DOS ENTREVISTADOS	42
3.4 INSTRUMENTOS DE PESQUISA E PROCEDIMENTOS DE COLETA E ANÁLISE DOS DADOS	43
3.5 SÍNTESE METODOLÓGICA	50
4. ANÁLISE DE DADOS.....	52
4.1 IDENTIFICAÇÃO DE STAKEHOLDERS.....	52
4.2 IDENTIFICAÇÃO DO PODER DE INFLUÊNCIA DOS STAKEHOLDERS.....	56
4.3 IDENTIFICAÇÃO DOS FATORES CRÍTICOS DE SUCESSO	64
4.4 VERIFICAÇÃO DA CONEXÃO ENTRE FATORES CRÍTICOS E STAKEHOLDERS.....	72
5. CONCLUSÕES.....	82
REFERÊNCIAS	88
ANEXOS	93

1. INTRODUÇÃO

O investimento é uma das principais variáveis que influenciam a competitividade sistêmica da economia e a obtenção de crescimento econômico. Entretanto, no caso brasileiro, a atual taxa de investimento é insuficiente para assegurar uma trajetória de crescimento sustentado, ocasionado a elevação dos custos sistêmicos e retirando competitividade da economia. (OLIVEIRA, 2011).

O problema parece ser mais grave na infraestrutura a qual, segundo Oliveira (2011, p. 9), é “um dos principais entraves ao crescimento brasileiro”. De acordo com o autor, os investimentos em infraestrutura no Brasil, como proporção do PIB, ainda são dos mais baixos entre as economias emergentes: aproximadamente 2% do PIB contra 7,3% do PIB da China.

Segundo Borges (2013), entre janeiro e junho de 2013, o governo conseguiu executar somente 22,9% do que estava previsto para gastar com obras em rodovias em 2013. Segundo o autor, o Brasil tem alocado, em média, um total de R\$ 25 bilhões por ano em infraestrutura logística, porém a Empresa de Planejamento e Logística teria afirmado que é necessário investir cerca de R\$ 100 bilhões por ano para recuperar a malha do país. Ademais, o autor afirma que o Brasil tem investido, por exemplo, 0,6% PIB no setor de transportes, enquanto os demais países do grupo dos Brics (Rússia, Índia, China e África do Sul) gastam, em média, entre 3,2% e 3,4%.

Nesse contexto, os governos têm procurado formas alternativas de desenhos organizacionais para incrementar os investimentos em infraestrutura. Um desses desenhos é a Parceria Público-Privada (PPP). A discussão sobre PPP remonta ao estudo das relações interorganizacionais (RIO) tendo em vista que aquela é uma espécie desta. Isso porque as redes de cooperação são arranjos organizacionais de longo prazo que objetivam o alcance de melhores resultados globais para o conjunto de organizações (VERSCHOORE e BALESTRIN, 2008). Esse parece ser o caso das PPPs, pois tais parcerias são arranjos cooperativos institucionais compostos por atores dos setores público e privado (HODGE e GREVE, 2007) que se caracterizam pela existência de uma definição conjunta de objetivos, responsabilidades e áreas de atuação de cada um dos parceiros (JAMALI, 2004).

A PPP é uma forma de cooperação que pretende ser uma ferramenta de gestão (HODGE e GREVE, 2007) utilizada para mobilizar e incentivar o setor privado a participar de projetos de interesse do setor público, seja financiando, construindo ou operando (TRISTÃO e CUTRIM,

2010). Isso porque por meio da PPP, a Administração Pública contrata não apenas a constituição de um ativo (ex: prédio) como também os serviços a ele relacionados (ex: manutenção predial, limpeza e vigilância).

As principais vantagens da PPP são: i) inovação, pois a PPP permite a transferência da capacidade inovadora do setor privado para a área pública ou o desenvolvimento conjunto de tal capacidade que pode ocorrer quando, por exemplo, uma determinada *expertise* de um dos parceiros possa ser aprimorada por meio do uso de recursos e conhecimentos do outro parceiro. Esse parece ser o caso, por exemplo, da área de segurança pública em que o Estado detém *know how* por atuar, até recentemente, de forma monopolista na prestação de serviço. Contudo, há espaço para a melhoria das atividades meio (Ex: manutenção predial, educação do preso, lavanderia, alimentação) o que pode ser feito por meio da cooperação com um parceiro privado. Nesse sentido, alguns governos estaduais (Minas Gerais e Pernambuco) realizaram PPPs que tiveram por objeto a construção e a operação de presídios; ii) contratação integrada (obra + serviços) que reduz os custos transacionais devido à redução no número de contratos e licitações; iii) compartilhamento de infraestrutura, pois as instalações podem ser compartilhadas com terceiros, minimizando gastos operacionais devido a geração de economias de escala. Esta redução pode se dar pela possibilidade de utilização de métodos produtivos mais eficientes (SZWARCFITER E DALCOL, 1997); e iv) divisão ótima de responsabilidades, pois o risco é alocado àquele contratante que esteja em melhor condição de suportá-lo (GOVERNO DE MINAS GERAIS, 2013).

Entretanto, deve-se ressaltar que tal arranjo organizacional apresenta algumas dificuldades as quais podem inviabilizar a estruturação de uma PPP. Nesse sentido, Hwang, Zhao e Gay (2013) identificaram que as principais dificuldades para a estruturação de PPPs no Reino Unido, Austrália e Hong Kong são: i) atraso na implementação; ii) elevados custos; iii) confusão entre os objetivos do governo e os critérios de avaliação da PPP; iv) falta de experiência e de estrutura governamental; v) indisponibilidade financeira; e vi) instabilidade institucional.

O atraso na implementação e o custo elevado podem ser atribuídos à complexidade dos projetos e aos procedimentos burocráticos a eles associados. No que tange ao terceiro item, tem-se que a existência de objetivos conflitantes pode levar a critérios de avaliação confusos e reduzir a eficiência operacional do projeto. A falta de experiência e de estrutura governamental criam

obstáculos não apenas para a estruturação do projeto como também para a gestão do contrato durante a execução da PPP.

A falta de acesso ao mercado de capitais ou acesso a um custo elevado pode encarecer o projeto, tornando-o menos atrativo para o parceiro público devido ao aumento do valor da contraprestação pública e para o privado em função da reduzida margem de lucro do empreendimento.

A estabilidade institucional é importante para atrair parceiros privados e reduzir o valor da contraprestação pública, pois a existência de riscos políticos (ex: quebra de contrato devido à mudança de governo) será precificada pelo parceiro privado que poderá optar por não participar da licitação ou participar, porém cobrando um preço superior ao que aceitaria receber em um cenário de estabilidade institucional.

Dessa maneira, o estabelecimento desse arranjo institucional não implica necessariamente em um empreendimento exitoso por isso parece importante identificar os fatores críticos que podem facilitar ou dificultar o processo de estruturação de uma PPP. Diante do exposto, formula-se a seguinte pergunta de pesquisa: **quais são os fatores críticos para a estruturação de PPPs no governo federal?**

1.1 Objetivos

1.1.1 Objetivo geral

Identificar os fatores críticos para a estruturação de PPPs no Governo Federal e sua conexão com os *stakeholders* de tais PPPs.

1.1.2 Objetivos específicos

1. Identificar os *stakeholders* das PPPs do Governo Federal;
2. Identificar o poder de influência dos *stakeholders*;
3. Identificar os fatores críticos para a elaboração das PPPs do Governo Federal;
4. Verificar a conexão entre os fatores críticos e os *stakeholders* identificados.

1.2 Justificativa e Relevância

Em relação à importância científica desta pesquisa, tem-se que, embora exista uma grande produção de artigos a respeito de aspectos operacionais de PPPs (ex: indicadores de desempenho e alocação de riscos), são poucos os que tratam dos fatores críticos citados anteriormente. Em consulta a bases de dados da SPELL, Portal CAPES e SAGE foi possível encontrar 1.026 artigos sendo 992 na CAPES, 32 na *SAGE Journals* e 2 na SPELL. Para tanto, foram utilizadas, como critério de pesquisa, as palavras parceria público privada e *public private partnership* que deveriam constar no título do trabalho.

Por outro lado, ao consultar as mesmas bases com novas palavras de busca (fatores críticos de sucesso e parceria público privada ou *critical success factors* e *Public Private Partnership*) foram encontrados 8 artigos sendo 7 na CAPES e 1 na *SAGE Journals*.

Ao realizar consulta similar, porém com as palavras *stakeholder and public private partnerships* ou *stakeholder* e parceria público privada foram encontrados 7 artigos sendo todos listados na CAPES. Ao alterar as palavras para *stakeholder*, *public private partnerships* e *critical success factors* ou fatores críticos de sucesso, *stakeholder* e parceria público privada bem como o critério de busca o qual passou a ser o assunto/resumo, não foi encontrado nenhum artigo.

Dessa forma, parece que os estudos realizados tiveram por objetivo a identificação de *stakeholders* em PPPs ou dos fatores críticos. Assim, não foi encontrado, nas bases pesquisadas, um estudo que contemple os dois objetivos. Assim, a contribuição da presente pesquisa pretende ser a de consolidar em um único trabalho a identificação de *stakeholders* e de fatores críticos bem como verificar a existência de relação entre tais elementos.

A identificação de tais atores e fatores críticos é importante, pois, a exemplo do projeto *stakeholder* desenvolvido pela *Wharton School* (FREEMAN; REED, 1983, p. 91), subsidiará os gestores públicos na formulação e implementação de uma estratégia para a estruturação de PPPs no governo federal e nos demais entes federativos. Isso porque, a PPP possui um grande potencial de disseminação enquanto programa governamental.

Afirma-se isso, pois a PPP parece atender aos quatro fatores cruciais ao processo de disseminação de uma política pública (FARAH, 2008), a saber: i) a capacidade de responder a um problema social; ii) a existência de um problema comum a diversas localidades; iii) o reconhecimento da situação ou condição como problema social; e iv) a inclusão na agenda

governamental e decisória. A PPP representa uma solução para os problemas sociais decorrentes, por exemplo, da falta de escolas e hospitais. Assim, atende ao primeiro fator, pois trata-se de uma inovação que visa dar uma resposta a velhos problemas de uma forma nova. Em relação ao segundo fator, tem-se que o problema “tratado” pela PPP é comum a outras localidades por isso tal inovação tem o potencial de ser útil a estas outras localidades. Além disso, existe uma percepção comum a várias localidades de que os problemas tratados pela PPP são problemas sociais relevantes que exigem soluções inovadoras. Por fim, tem-se que tem havido uma convergência entre os problemas sociais objetos de PPP’s e a agenda de políticas públicas de algumas localidades, notadamente, Rio de Janeiro, Minas Gerais e São Paulo.

O referido processo de disseminação é facilitado por meio da troca de informação que ocorre no âmbito das redes de especialistas em PPP. Tais redes são compostas por técnicos das unidades de PPP dos governos federal, estadual e municipal bem como de consultores de instituições internacionais como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

Este capítulo apresenta-se dividido em duas partes. Na primeira, apresenta-se a Teoria dos *Stakeholders*. Na segunda, aborda-se a cooperação interorganizacional e a PPP enquanto um tipo de cooperação interorganizacional. Ademais, na segunda parte, descreve-se o processo de elaboração de uma PPP, os *stakeholders* e os fatores críticos de sucesso identificados na revisão de literatura.

2.1 *Stakeholders*: Definição e Identificação

Segundo Freeman e Reed (1983, p. 89), a palavra *stakeholder* foi criada pelo Instituto de Pesquisa Stanford (SRI) em 1963 e se referia aos “grupos sem o suporte dos quais a organização não conseguiria sobreviver”. Dessa forma, eram assim considerados os seguintes grupos: acionistas, empregados, clientes, fornecedores, financiadores e a sociedade. Contudo, segundo os autores, tal definição era insatisfatória, pois continha conceitos genéricos (ex: sociedade e clientes) e não retratava adequadamente a segmentação existente no que tange, por exemplo, aos diferentes interesses específicos dos diversos grupos sociais.

Os autores ressaltam que a “informação sobre ações, objetivos e motivações de grupos específicos requeria uma definição mais precisa” (FREEMAN; REED, 1983, p. 91) por isso eles propuseram duas definições de *stakeholder*: 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”. Segundo a definição restrita, *stakeholders* são aqueles grupos dos quais a organização depende para sobreviver. Segundo Mitchell, Agle e Wood (1997, p. 857), a definição restrita visa “definir os grupos relevantes para que a firma alcance seus principais objetivos econômicos”.

Tais definições foram pensadas para uma organização privada, porém a PPP é um arranjo institucional entre organizações pública e privada. Nesse sentido, o conceito de *stakeholder*, para fins da presente pesquisa, deve ser entendido como qualquer grupo ou entidade que pode afetar e/ou ser afetado pelo desenvolvimento de uma PPP. Não parece ser aplicável a definição restrita, pois, diferentemente da organização privada, não se vislumbra uma relação de sobrevivência entre o processo de estruturação de uma PPP e quaisquer dos grupos/entidades. Portanto, o

conceito de *stakeholder* usado no presente trabalho é uma adaptação da definição ampla de Freeman e Reed (1983).

2.1.1 Identificação de *stakeholders*

Freeman e Reed (1983) escrevem que a identificação de *stakeholders* integrava o projeto *stakeholder* da *Wharton School*, iniciado em 1977, que teve por objetivo desenvolver uma teoria de administração que possibilitasse aos executivos formular e implementar uma estratégia corporativa em um ambiente instável.

Mitchell, Agle e Wood (1997) desenvolveram uma tipologia para identificar os *stakeholders* e verificar quais grupos devem receber a atenção da direção da organização. De acordo com Mitchell, Agle e Wood (1997), as classes de *stakeholders* podem ser identificadas pela posse de todos ou alguns dos seguintes atributos: 1) o poder de influenciar a organização; 2) a legitimidade do relacionamento com a organização; e 3) a urgência no atendimento do seu interesse.

Segundo esses autores, o poder é reconhecido pela habilidade de conseguir os resultados que desejam. A importância do poder é explicada, entre outras, pela teoria da agência e pela teoria da dependência de recursos. A primeira demonstra que a atuação do agente (gestores da organização) será tão mais alinhada com o interesse do *stakeholder* quanto maior for o poder que esse detém para monitorar e punir aquele. A segunda afirma que o *stakeholder* será tão mais poderoso quanto mais necessário para a organização seja o recurso que ele controla (MITCHELL, AGLE E WOOD, 1997). A legitimidade é uma percepção generalizada de que as “ações da organização são desejáveis ou apropriadas com relação a um sistema de normas, valores, crenças e definições socialmente construído” (SUCHMAN apud MITCHELL, AGLE E WOOD, 1997, p. 866). A urgência é definida como o grau de intensidade com o qual o *stakeholder* demanda atenção imediata dos gestores da empresa (MITCHELL, AGLE E WOOD, 1997).

Ao combinar esses três atributos, os autores sugerem a existência de sete tipos diferentes de *stakeholders*.

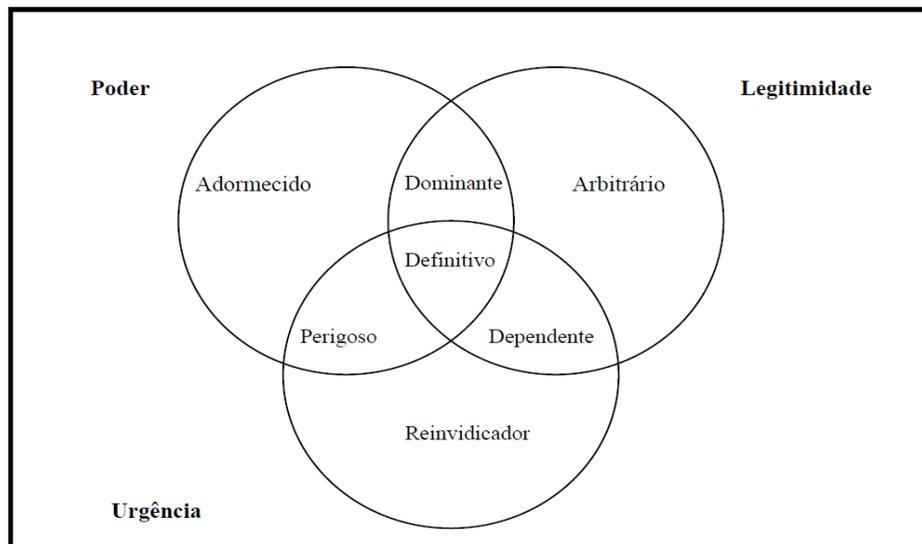


Ilustração 1: adaptada de Mitchell, Agle e Wood (1997, p. 874)

Mitchell, Agle e Wood (1997) dividem as classes de *stakeholders* em três grupos: latente, moderadamente saliente e expectante.

O primeiro é composto por aqueles que possuem apenas um dos atributos. São eles: adormecido, arbitrário/discricionário e reivindicador. O primeiro, embora tenha poder, esse está em desuso por não ter legitimidade e urgência. O segundo detém legitimidade, mas não tem poder para influenciar a tomada de decisão na firma bem como não possui urgência no atendimento dos seus interesses. O terceiro possui apenas urgência e necessita se aliar a um *stakeholder* que detenha poder ou legitimidade para ser alvo da atenção dos gestores. O adormecido e o reivindicador devem ser monitorados quanto ao potencial de obter um segundo atributo. A atenção a ser dedicada ao arbitrário/discricionário é aquela referente à responsabilidade social corporativa (LYRA; GOMES; JACOVINE, 2009). Segundo Teixeira e Moraes (2013), a responsabilidade social se refere à decisão de negócios tomada com base em valores éticos que incorporam dimensões que incluem as questões legais, éticas e discricionárias relacionadas aos diversos *stakeholders* da organização.

O segundo grupo é composto pelo dominante, dependente e perigoso. O dominante influencia a tomada de decisão, pois possui poder e legitimidade e, em geral, desenvolve mecanismos formais como, por exemplo, participação no conselho de administração para assegurar a importância do seu relacionamento com a firma. O dependente possui urgência e legitimidade, porém, por não possuir poder, depende de outro ator para alcançar seus objetivos. O

perigoso possui poder e urgência e recebe essa denominação porque usa coerção e violência para tentar atingir suas metas por isso deve ser monitorado atentamente. O dependente também deve ser monitorado, pois pode se valer do poder de outro *stakeholder* para ver suas reivindicações atendidas.

O terceiro grupo refere-se ao definitivo que é o *stakeholder* mais importante, pois possui poder, legitimidade e urgência o que confere atenção imediata e prioritária a esse ator. A coalização dominante em uma organização tende a ser composta por dominantes e definitivos bem como é comum a ocorrência da transformação de *stakeholders* dominantes em definitivos.

Caso não possua nenhum dos atributos, os indivíduos ou entidades não seriam considerados *stakeholders*.

Dessa forma, a tipologia visa demonstrar como “poder e legitimidade interagem e que, quando combinados com a urgência, criam diferentes tipos de partes interessadas com diferentes padrões comportamentais” (MITCHELL, AGLE E WOOD, 1997, p. 863). Esse método é dinâmico tendo em vista que cada atributo é variável e transitório, pois pode ser modificado, adquirido ou perdido. Assim, por exemplo, um *stakeholder* dominante pode ser tornar um definitivo caso venha a adquirir o atributo urgência. Por outro lado, pode se tornar um *stakeholder* adormecido ou arbitrário caso venha a perder um dos atributos que possui.

A seguir é demonstrado um quadro-resumo com alguns dos estudos que utilizaram a tipologia de Mitchell, Agle e Wood. As bases consultadas foram SPELL, CAPES, SAGE e foram utilizadas, como critério de pesquisa, as palavras *stakeholder*, Mitchell, Agle e Wood as quais deveriam constar no assunto/resumo/abstract dos itens pesquisados.

Título	Autor(es)	Objeto de estudo	Resultado da pesquisa
<i>Who are the relevant stakeholders to the local government context? Empirical evidences on environmental influences in the decision-making process of English local authorities</i>	Corrêa (2004)	Organizações públicas	O governo central pode ser considerado um <i>stakeholder</i> dominante, pois possui poder e legitimidade. Os parceiros públicos (autoridades policiais, de saúde e outras autoridades locais) são <i>stakeholders</i> discionários, pois só detém legitimidade. Usuários são <i>stakeholders</i> dependentes, pois possuem urgência e legitimidade.
<i>The natural environment as a primary stakeholder: the case of climate change</i>	Nardia; Griffiths (2009)	Meio Ambiente	Argumenta-se que a mudança climática é um <i>stakeholder</i> definitivo dado que a sua capacidade de danificar bens de infraestrutura configura a existência dos atributos poder, legitimidade e urgência.
<i>Recognizing definitive stakeholders in corporate environmental management</i>	Palovita; Aho (2010)	Gestão Corporativa Ambiental (GCA)	Os resultados obtidos demonstram que não apenas os formuladores de política e as ONGs são <i>stakeholders</i> definitivos sob a ótica GCA como também os clientes e fornecedores.
A influência dos stakeholders na implantação do planejamento estratégico em uma instituição pública de ensino superior	Falqueto; Hoffmann; Gomes (2013)	Universidade	O modelo de Mitchell é usado para categorizar os <i>stakeholders</i> e os resultados indicam que a universidade preocupa-se mais com os <i>stakeholders</i> que a controlam (externos e internos) do que com os alunos e com a sociedade.

Quadro 1: Estudos que utilizaram a tipologia de Mitchell, Agle e Wood
Fonte: elaborado pelo autor

Além da identificação de *stakeholders*, existe, na literatura, um método de análise das estratégias que os *stakeholders* podem adotar para influenciar a tomada de decisão nas organizações. Trata-se do método de Frooman (1999).

Segundo o Frooman (1999), o seu método visa desenvolver um modelo que descreva as estratégias de influências dos *stakeholders*. Tal método pode auxiliar na compreensão sobre a forma como os conflitos de interesses ocorrem. O autor usou a teoria da dependência de recursos para criar quatro tipos de estratégias de influência. São elas: i) retenção direta; ii) uso direto; iii) retenção indireta e iv) uso indireto.

As estratégias de retenção de recursos são “aquelas em que há uma descontinuidade no repasse de recurso por parte do *stakeholder* à firma, com a intenção de promover uma mudança no comportamento da organização” (FROOMAN, 1999, p. 196). A título de exemplo, cita-se a greve de funcionários. Nas estratégias de uso, o *stakeholder* continua a fornecer o recurso, porém com algumas condições.

Essas estratégias são complementadas pela direta e indireta. A primeira ocorre quando o *stakeholder* manipula o fluxo de recursos para a firma. A segunda ocorre quando o *stakeholder*, por não controlar o recurso, exerce influência por meio de um aliado que detenha a manipulação do fluxo de recursos.

A partir dessas estratégias, Frooman (1999) estabelece quatro tipos de relacionamento entre a organização e o *stakeholder*. A saber: poder da firma, alta interdependência, baixa interdependência e poder do *stakeholder*. O Quadro 2 sintetiza as estratégias de influências e os relacionamentos a elas associados.

Tipologia das Estratégias de Influência			
		O stakeholder depende da firma?	
		não	sim
A firma depende do stakeholder?	não	Indireto/retenção (baixa interdependência)	Indireto/uso (poder da firma)
	sim	Direto/retenção (poder do stakeholder)	Direto/uso (alta interdependência)

Quadro 2: Tipologia das estratégias de influências
Fonte: Frooman (1999, p. 199)

Conforme escrevem Hoffmann, Procopiak e Rosseto (2008, p. 25), “cada linha está relacionada com a dependência, que pode variar de baixa à alta, analisando-se a variável dependência para verificar se cada grupo é ou não dependente do outro”. Assim, a linha horizontal está relacionada à dependência do *stakeholder* sobre a organização ao passo que a vertical relaciona-se com a dependência da organização sobre o *stakeholder*.

A partir da análise do quadro 2, constata-se que o nível de dependência determina a estratégia de influência a ser implementada. Assim, por exemplo, as estratégias de retenção são usadas quando o *stakeholder* não depende da organização ao passo que a de uso é mais usada quando ocorre o inverso. Por outro lado, o *stakeholder* irá utilizar a estratégia direta quando a organização for dependente dele, porém utilizará a indireta quando não houver tal dependência.

O autor também relaciona a estratégia de influência ao relacionamento estabelecido entre as partes. Assim, haverá baixa interdependência quando não há dependência de recursos e será utilizada a estratégia de retenção indireta. Por outro lado, a dependência mútua leva a alta interdependência e a utilização da estratégia de uso direto. Nos relacionamentos em que há dependência de apenas uma das partes, a outra terá poder sendo que, no caso do poder ser do *stakeholder*, esse usará a estratégia de retenção direta ao passo que, no caso de poder da firma, será utilizada a de uso indireto.

2.1.1.1 Stakeholders de PPPs

Tal como em outros processos em que é necessário tomar decisões estratégicas, em uma PPP também estão envolvidos os *stakeholders*. Ademais, a exemplo do projeto da *Wharton School*, a identificação de stakeholders de PPPs parece ser necessária para que os gestores públicos possam formular e implementar uma estratégia para estruturação de PPPs.

Assim, nessa seção do presente trabalho são descritos os resultados de estudos que tinham por objetivo identificar *stakeholders* de PPPs. Em geral, os critérios utilizados para identificar as partes interessadas foram: i) órgãos públicos, organismos internacionais e consultorias especializadas em PPPs que participaram da estruturação do projeto; ii) entidades públicas ou privadas que influenciam a gestão pública e do planejamento governamental; iii) representantes dos trabalhadores; iv) representantes da comunidade; e v) empresas que ocupam o papel de parceiro privado nas PPPs.

Tristão e Cutrim (2010) sustentam que os *stakeholders* de uma PPP são: i) órgãos da administração direta e indireta dos governos federal, estadual e municipal responsáveis pelas implementações das PPPs sendo que o principal *stakeholder* é o governante de plantão (SHULMAN e MATHEWS, 2005). Essa afirmação parece ser coerente com estudos sobre inovação na Administração, pois, segundo Ferrarezi, Amorim e Tomachesky (2010, p. 16), um dos elementos considerados como crítico para a “construção de um ambiente fortalecedor da inovação” é a “existência de uma liderança efetiva” assim entendida aquela em que o líder é capaz não apenas de angariar recursos financeiros como também de mobilizar os colaboradores e desenvolver e gerenciar. Assim, tendo em vista que a PPP é um arranjo institucional inovador, é de se esperar que a liderança tenha um papel crucial na implementação dessa forma de parceria.; ii) as empresas da construção civil; iii) os agentes financiadores (bancos de investimento e agências multilaterais); e iv) escritórios de advocacia.

Carrera (2012), ao pesquisar uma PPP para a gestão de um hospital estadual no município de Salvador/BA, identificou os seguintes *stakeholders*: i) Secretaria da Saúde; ii) Secretaria da Fazenda; iii) Procuradoria Geral do Estado; iv) Corporação Financeira Internacional do Banco Mundial – IFC; v) a Concessionária (Consórcio Prodal Saúde S.A); vi) Conselho Estadual dos Secretários Municipais de Saúde da Bahia; vii) Sindicato dos Médicos do Estado da Bahia; viii) Sindicato dos Trabalhadores em Saúde do Estado da Bahia; e ix) Sociedade Beneficente Unidos do Alto do Tanque.

Conforme Queiroz, Astesiano e Serebrisky (2014), os principais *stakeholders* de uma PPP são: i) entidades governamentais responsáveis preparação, implementação e fiscalização das PPPs; ii) bancos; iii) consultoria; iv) concessionária; v) acadêmicos; e vi) organizações não governamentais. De acordo com Escobedo (2013), os principais *stakeholders* de uma PPP são: i) consumidores e as organizações não governamentais que os representam; ii) fornecedores; iii) líderes políticos; iv) formadores de opinião como, por exemplo, a mídia, jornais e outros meios de comunicação; v) trabalhadores e os seus sindicatos ; vi) parceiro privado (concessionária); e vii) financiadores do parceiro privado.

Corrêa (2004), em estudo sobre *stakeholders* dos governos locais da Inglaterra, país que vem implementando PPP em diversos setores da economia, identificou as seguintes partes interessadas: i) órgãos de controle (Comissão de Auditoria); ii) governo central (federal, no caso brasileiro); iii) cidadãos (usuários de serviços públicos); iv) prestadores de serviços

(terceirizados, concessionária, etc.); v) conselhos municipais; vi) funcionários e seus sindicatos; vii) autoridades locais como, por exemplo, policiais, educacionais e de saúde; viii) empresários locais; ix) meios de comunicação; x) partidos políticos; xi) grupos de pressão; e xii) organizações não governamentais (terceiro setor). Segundo tal pesquisa, os principais *stakeholders* são o governo central, os cidadãos e os empresários locais ao passo que os menos relevantes são os órgãos de controle e outras autoridades locais exceto de saúde, bombeiros e policiais.

No Quadro 3 é feito um resumo dos *stakeholders* identificados por tais estudos.

Estudo	<i>Stakeholders</i>
Tristão e Cutrim (2010)	Órgãos da administração responsáveis pelas implementações das PPPs Chefe do Poder Executivo Empresas da construção civil Agentes financiadores Escritórios de advocacia
Carrera (2012)	Órgãos estaduais Corporação Financeira Internacional do Banco Mundial – IFC Concessionária Conselho estadual dos secretários municipais de saúde Sindicatos dos médicos e dos demais trabalhadores da área de saúde Associação civil
Escobedo (2013)	Consumidores e as organizações não governamentais que os representam Fornecedores Líderes políticos Formadores de opinião Trabalhadores e os seus sindicatos Concessionária Financiadores da concessionária
Queiroz, Astesiano e Serebrisky (2014)	Entidades governamentais responsáveis pela preparação, implementação e fiscalização das PPPs Bancos Consultoria Concessionária Acadêmicos Organizações não governamentais

Estudo	<i>Stakeholders</i>
Corrêa (2004)	Órgãos de controle Governo Central (federal, no caso brasileiro) Cidadãos (usuários de serviços públicos) Prestadores de serviços Conselhos municipais Funcionários e seus sindicatos Autoridades locais Meios de comunicação Partidos políticos e grupos de pressão Organizações não governamentais

Quadro 3: Stakeholders de PPPs identificados na revisão de literatura

Fonte: elaborado pelo autor

2.2 Cooperação Interorganizacional

Franco (2007) esclarece que o processo de cooperação interorganizacional pode assumir diferentes tipologias, a saber: intencional, improvisado, exploratório e estratégico. No primeiro, o processo de cooperação é sustentado por fatores de proximidade, de compatibilidade e de confiança mútua entre as partes.

No segundo tipo, as empresas objetivam a cooperação em função da presença de incertezas e da limitação de recursos os quais serão necessários para enfrentar esse ambiente externo em transformação, o que está em consonância com a afirmação de Selin e Beason (1991), de que a dependência pode explicar a cooperação, pois as organizações realizam parcerias para obter recursos que necessitam, mas que não dispõem. No mesmo sentido, Castro, Bulgacov e Hoffmann (2011, p. 28) pontuam que as organizações estabelecem tais relacionamentos como “forma de tornarem-se mais estáveis em face das incertezas ambientais, ou seja, elas se utilizam dos relacionamentos como resposta adaptativa ao ambiente incerto”.

No terceiro tipo, as empresas visam aproveitar oportunidades de negócio com “parceiros compatíveis em termos de organização e com uma filosofia e cultura de negócio semelhantes” (FRANCO, 2007, p. 164). No último caso, as empresas buscam desenvolver competências, melhorar o nível de inovação e de modernização e diminuir custos operacionais.

Segundo Verschoore e Balestrin (2008), as redes de cooperação são arranjos organizacionais de longo prazo que têm por objetivo reunir, em uma única estrutura, atributos que permitam uma adequação ao ambiente competitivo, permitindo a “obtenção de melhores

resultados globais para o conjunto de organizações” (CASTRO, BULGACOV E HOFFMANN, 2011, p. 30).

Para tanto, conforme assinala Porto (2004), é importante definir os objetivos de cada uma das partes envolvidas bem como o objetivo que o projeto pretende realizar. Nesse sentido, Silva e Coser (2006, p. 13) escrevem que uma das principais etapas do processo de estruturação de uma rede de cooperação é a “formação da consciência nas organizações de que elas estão comprometidas com empreendimentos comuns”. Assim, por exemplo, no que diz respeito à decisão sobre cooperação, é importante que seja disponibilizado o maior número de informações possíveis sobre os parceiros, pois isso contribuirá para a diminuição do nível de incertezas geradas no processo decisório.

Silva e Coser (2006, p. 37) argumentam também que “é essencial que os integrantes conheçam as obrigações formais e informais para sustentar uma relação de cooperação”. Entre as obrigações previstas no contrato estão as decorrentes de estruturas regulatórias advindas de órgãos governamentais as quais regulam o comportamento dos parceiros por meio de regras, monitoramento e sanções de forma que a legitimidade das ações dos atores está associada ao cumprimento destes requerimentos. Além disso, tais estruturas regulatórias asseguram ao Estado o direito de fiscalizar e punir bem como conferem “confiança nas relações entre os atores, ou seja, os atores se beneficiam das regras impostas à sua atividade como forma de oferecer segurança e credibilidade”.

Franco (2007) acrescenta os seguintes fatores: confiança mútua e compromisso. No mesmo sentido, Castro, Bulgacov e Hoffmann (2011) ressaltam que o comprometimento é um dos mais importantes fatores para a formação e manutenção do relacionamento interorganizacional. Medeiros *et al* (2004, p. 3) ressaltam que a relação interorganizacional envolve “uma responsabilidade mútua na realização dos objetivos da parceria”.

Castro, Bulgacov e Hoffmann (2011) estabelecem categorias de fatores motivadores. Entre elas estão: (a) acesso a recursos; e (b) melhoria do relacionamento com fornecedores. Assim, segundo esses autores, a cooperação é motivada por: i) possibilidade de acesso a linhas de crédito mais vantajosas para a empresa e para seus clientes bem como acesso a conhecimentos; e ii) possibilidade de melhoria dos contatos com os atuais fornecedores e desenvolvimento de parcerias bem como a possibilidade de estabelecer contato com novos fornecedores.

Por outro lado, existem fatores que podem explicar o insucesso da cooperação. Entre eles estão a rivalidade entre parceiros e a complexidade gerencial. De acordo com Wegner e Padula (2012), a rivalidade entre os parceiros aumenta o risco de oportunismo e a incerteza, sendo necessário criar regras adicionais de governança, gerando custos de transação. No mesmo sentido, estudo conduzido por Castro, Bulgacov e Hoffmann (2011) identificou que a cooperação poderá ser malsucedida se houver predomínio da competição entre os seus integrantes. Tal competição gera baixa confiança, afetando a intensidade da cooperação. Além disso, Selin e Beason (1991) encontraram evidências empíricas de que a cooperação é negativamente influenciada pela independência dos parceiros. Em outras palavras, percebe-se que a interdependência favorece a cooperação.

O problema da complexidade gerencial decorre do fato de a cooperação demandar esforços de coordenação, pois as redes são formadas por empresas com cultura e práticas de gestão próprias. Assim, durante o processo de cooperação, essas diferenças se tornam latentes e precisam ser ajustadas para que a rede tenha sucesso. Por isso, conforme ressaltam Wegner e Padula (2012, p. 153), “monitorar as expectativas e o quanto continuam alinhadas, à medida que a rede avança, é importante para manter o interesse de colaboração de todas as partes”. Tal complexidade é incrementada pelo “aumento na carga de informação com as quais as organizações terão que lidar” (SILVA e COSER, 2006, p. 13).

Wegner e Padula (2012) pontuam que os fatores que causam o insucesso podem ocorrer antes ou após o estabelecimento da rede. Por exemplo, entre os fatores pré-lançamento da rede estão o perfil e o número de participantes da rede. A importância do número de participantes está relacionada aos ganhos de escala que podem ser obtidos caso a rede seja composta por um maior contingente de empresas.

O perfil dos parceiros deve ser um dos critérios de seleção, pois uma eventual incompatibilidade prejudicará a coesão do grupo e a realização de ações conjuntas (compras e campanhas de marketing compartilhadas). Franco (2007) sugere duas categorias de critérios: i) critérios relacionados com a atividade/capacidade do negócio; e ii) critérios associados com a personalidade do parceiro. Os critérios relacionados com atividade incluem o conhecimento das condições do mercado, o conhecimento em relação ao meio envolvente e a influência política. Os demais critérios englobam variáveis como a reputação, o potencial para manter um

relacionamento estável, a posição dentro de um setor de atividade, o profissionalismo, a honestidade e a seriedade, a adaptação e o entusiasmo para um acordo.

Entre os fatores pós-estabelecimento estão o desajuste estratégico ou incompatibilidade de objetivos e a maturidade do grupo. O referido desajuste ocorre quando o perfil dos parceiros é diferente de forma a inviabilizar a realização de ações conjuntas. A falta de maturidade do grupo para gerenciar o processo e buscar soluções também contribui para o insucesso. Tal maturidade é necessária para resolver as questões relacionadas com a complexidade gerencial das redes.

Diante do exposto, faz-se necessário compreender não apenas os fatores que levam ao estabelecimento de uma PPP bem como aqueles que contribuem para que tal parceria seja bem estruturada.

2.2.1 Cooperação Interorganizacional e as Parcerias Público-Privadas

Conforme escrevem Medeiros *et al* (2004), a PPP é uma forma de cooperação concretizada por meio de um acordo firmado entre a administração pública e um ente privado que visa a implantação ou gestão de serviços, empreendimentos e atividades de interesse público.

O surgimento de tal parceria ocorreu na década de 1980 em um contexto de redução do campo de atuação do Estado e de ampliação da atuação da iniciativa privada na economia. Isso ocorreu porque, conforme afirmam Tristão e Cutrim (2010, p. 1), “após a crise fiscal, na década de 80, o Estado perdeu a capacidade de investimento”, gerando a necessidade de adotar alternativas para o fornecimento de infraestrutura. Assim, foi nessa conjuntura que a PPP surgiu como uma das soluções para provisão de serviços públicos e investimentos em infraestrutura.

A PPP é um reflexo de um fenômeno conhecido como redes de implementação o qual, segundo Melo e Silva (2000, p. 12), é usado para demonstrar o fato de que “as políticas públicas são implementadas através de redes de agentes públicos e, cada vez mais frequentemente, também por agentes não governamentais”.

Além disso, esse tipo de parceria também é produto da reforma do Estado, empreendida a partir dos anos 90, a qual implicou uma redefinição das atividades estatais com significativa ampliação da área suscetível à parceria entre os setores público e privado. Tal redefinição está descrita, por exemplo, no Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado. Nesse sentido, Farah (2001, p. 128) afirma que esse novo Estado “deixa de ser o provedor direto exclusivo e passa a

ser o coordenador e fiscalizador de serviços estabelecidos a partir da interação entre agentes públicos e privados”.

Deve-se ressaltar que, conforme pondera Jamali (2004, p. 109), 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/desempenho e monitorar a execução dos serviços.

No mesmo sentido, Weiermair, Peters e Frehse (2008, p. 8) pontuam que a PPP não pode ser interpretada como uma nova forma de privatização, pois o governo mantém “alta influência e controle sobre a propriedade dos bens utilizados para a prestação dos serviços e sobre os processos gerenciais”. Dessa forma, parece ser que, ao se constituir uma PPP, a empresa envolvida e o governo estabelecem uma forma organizacional distinta de ambas, em um contexto de cooperação. Portanto, a realização de uma PPP requer um governo com estrutura e habilidades adequadas a esse novo papel desempenhado pelo poder público.

A partir da classificação de Franco (2007), as PPPs podem ser consideradas processos de cooperação interorganizacional do tipo improvisado e estratégico. Isso porque os parceiros público e privado objetivam a cooperação em função da presença de incertezas e da limitação de recursos os quais serão necessários para enfrentar um ambiente externo em transformação. Assim, tais organizações realizam parcerias para obter recursos que necessitam, mas que não dispõem. Além disso, podem ser enquadradas na tipologia estratégica, pois buscam desenvolver competências, melhorar o nível de inovação e de modernização e diminuir custos operacionais.

As PPPs atendem ainda ao critério descrito por Silva e Coser (2006), qual seja o de que os parceiros devem conhecer suas obrigações para sustentar a relação de cooperação. Nesse sentido, a PPP é celebrada com base em um contrato no qual são descritas todas as obrigações do Poder Concedente (parceiro público) e da Concessionária (parceiro privado). Os referidos autores argumentam ainda que é importante que seja disponibilizado o maior número de informações possíveis sobre os parceiros de forma a diminuir o nível de incertezas geradas no processo decisório. Nesse sentido, constitui uma praxe, nas PPPs, o fato do parceiro público disponibilizar informações a serem utilizadas nos estudos de arquitetura e engenharia como, por exemplo, as características geológicas do terreno no qual será construído o empreendimento.

Além disso, as PPPs apresentam outro aspecto que as aproxima de uma cooperação interorganizacional, a saber: o perfil do parceiro privado e o critério de seleção do mesmo. Isso

porque, nas PPPs, o parceiro privado é selecionado de acordo com seu perfil e critérios relacionados com a atividade/capacidade do negócio. A título de exemplo, cita-se uma das recentes PPPs de mobilidade urbana, o metrô de Salvador, na qual os licitantes deveriam comprovar a seguinte qualificação técnica operacional: comprovação de operação de transporte metroviário ou metrô leve (VLT), ferroviário urbano ou ferroviário metropolitano de passageiros, por, no mínimo, 1 ano, com, no mínimo, 250.000 entradas de passageiros média por dia útil, obtida durante 12 (doze) meses consecutivos. (cláusula 9.3.2 do Edital o qual, em janeiro de 2014, estava disponível em: <http://www.sedur.ba.gov.br/institucional/licitacoes-metro/>).

2.2.2 Parceria Público-Privada

O presente tópico visa descrever características gerais de uma PPP bem como as suas etapas de forma a facilitar o entendimento sobre o processo no qual ocorrem os fatores críticos objeto da presente pesquisa.

2.2.2.1 Conceitos, características, etapas e breve histórico

Conformem escrevem Hodge e Greve (2007, p. 545), existem, na literatura internacional, diversos conceitos de PPP sendo um deles o que a define como “um arranjo cooperativo institucional composto por atores dos setores público e privado”.

A história das PPPs no Brasil começou em 2004 com a criação da Lei nº 11.079 que caracteriza a PPP como um contrato administrativo de concessão que pode ser realizado na modalidade patrocinada ou administrativa.

A concessão patrocinada é a concessão de serviços públicos ou de obras públicas que envolve, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários, a contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado. A concessão administrativa é o contrato de prestação de serviços no qual a administração Pública é a usuária. A necessidade de que exista uma contraprestação pecuniária do poder público a diferencia da concessão comum de que trata a lei 8.987/1995.

O marco regulatório de PPP no Brasil foi concebido para viabilizar empreendimentos de médio a grande porte que envolvam uma contratação integrada (obra + serviços) por isso a referida lei exige que o valor do contrato seja superior a vinte milhões de reais, o período de

prestação do serviço seja superior a cinco anos e que não tenha como objeto único o fornecimento de mão-de-obra, o fornecimento e instalação de equipamentos ou a execução de obra pública.

De acordo com Ribeiro e Prado (2007, p. 31), a intenção do governo brasileiro era “oferecer maior flexibilidade para a estruturação de projetos de infraestrutura pública por meio do investimento privado”. Isso porque era necessário viabilizar a implementação de projetos incapazes de alcançarem a autosustentabilidade financeira, apesar do seu alto retorno social. Por esse motivo, Ribeiro e Prado (2007, p. 46) afirmam que um dos objetivos principais da lei de PPP foi “permitir e viabilizar a realização de pagamento de subsídio pela Administração aos concessionários de serviços públicos que não se sustentam financeiramente com a mera cobrança de tarifas”.

Uma outra perspectiva é apontada por Tristão e Cutrim (2010) para os quais a criação das PPPs remonta à crise fiscal vivida pelo Estado Brasileiro na década de 1980 que levou o Estado a perder a capacidade de investimento, dando início à falência do modelo tradicional de fornecimento de infraestrutura. Dessa forma, Tristão e Cutrim (2010, p. 1) concluem que “nessa conjuntura, em 2004, as Parcerias Público-Privadas (PPP) surgiram como uma das soluções para provisão de serviços públicos e investimentos em infraestrutura”.

Por se tratar de uma nova modalidade de contratação de bens e serviços foi necessário criar um novo marco regulatório por isso foi editada a Lei nº 11.079/2004 e demais normativos correlatos. Após a criação do marco no âmbito federal, diversos entes federados editaram suas leis de PPP como é o caso, por exemplo, dos Estados da Bahia (Lei nº 9.290/2004) e de São Paulo (Lei nº 11.688/2004).

Deve-se ressaltar que, embora, até o momento, o governo federal tenha celebrado apenas um único contrato de PPP, o número de projetos de PPP desenvolvidos pelos Estados tem crescido desde 2004. Um estudo realizado por Pereira e Prol (2011) demonstrou que sete Estados já celebraram contratos de PPPs sendo que eles são, em sua maioria, do Sudeste e do Nordeste do país. Ademais, constatou-se ainda que há predominância das concessões administrativas em detrimento das concessões patrocinadas (Gráfico 1).

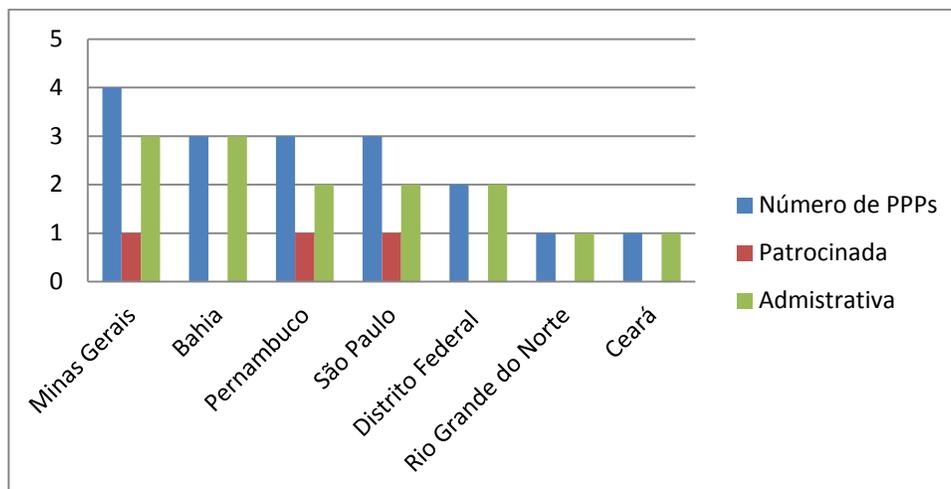


Gráfico 1: PPPs nos Estados
 Fonte: Pereira e Prol (2011, p. 6)

Além disso, uma análise setorial das PPPs implementadas permite afirmar que o setor mais representativo é o relativo à construção e/ou reforma de estádios de futebol. Isso se deve ao fato do Brasil ter sido escolhido para sediar a Copa do Mundo de 2014 e, em menor escala, às Olimpíadas de 2016, tendo em vista que o novo Estádio do Maracanã no Rio de Janeiro é operado por meio de uma PPP.

Ademais, conforme ressaltam Pereira e Prol (2011, p. 7), “setores tradicionalmente ligados às PPPs na experiência internacional também foram objeto dos contratos estaduais. São eles: sistema prisional, hospital, centros administrativos e habitação” (Gráfico 2).

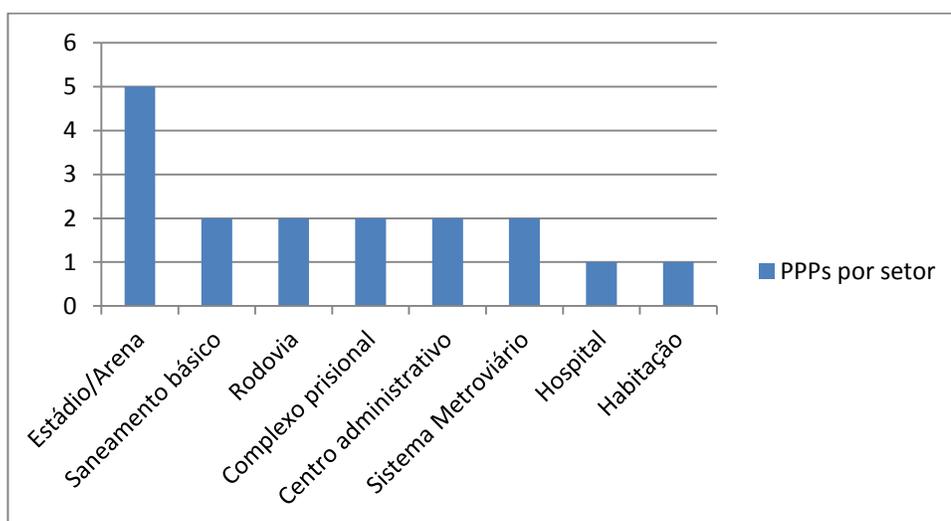


Gráfico 2: PPPs por Setor
 Fonte: Pereira e Prol (2011, p.7)

Deve-se ressaltar que, após a criação do marco regulatório, os entes federados investiram na formação de capacidade institucional voltada para PPP. Por isso, têm sido criadas estruturas governamentais especializadas em PPP que possuem, entre suas atribuições, a estruturação, a gestão e a fiscalização de contratos de PPP. Esse é o caso do governo federal que criou a sua Unidade de PPP a qual participa, em conjunto com o órgão setorial (Ex: Exército no caso da PPP do CMM), da estruturação do projeto de PPP bem como presta assistência técnica aos demais entes federados e realiza a capacitação de servidores públicos. Esse modelo organizacional foi replicado em diversos Estados os quais criaram suas próprias unidades de PPP como é o caso dos Estados de Minas Gerais, São Paulo, Pernambuco, Bahia, Espírito Santo e Santa Catarina.

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 oportunidade da contratação e sobre os impactos fiscais do projeto. O primeiro envolve análises preliminares sobre a necessidade do projeto, a comparação do projeto com soluções alternativas de resolução do mesmo problema e a justificativa da eleição do projeto como opção preferencial. Essa análise é conhecida como *Value for Money*. Tal análise compara os custos de uma aquisição/operação tradicional exercida pelo poder público com os custos de uma aquisição/operação via PPP (DAL FABRO, 2012).

O segundo objetiva verificar os impactos fiscais considerando os compromissos financeiros a serem assumidos pelo governo e os riscos envolvidos na contratação (RIBEIRO; PRADO, 2007). Uma vez decidida a opção pela PPP, tem-se o início da estruturação que é composta por cinco estudos: i) demanda; ii) engenharia e arquitetura; iii) ambiental; iv) viabilidade econômico-financeira; e v) modelagem jurídica.

A análise da demanda consistirá em estimar o universo de beneficiários atendidos pelo concessionário de forma a dimensionar a oferta de serviços (GOVERNO DO RIO DE JANEIRO, 2008). Além disso, tal estudo objetiva identificar a capacidade e disposição de pagamento pelo serviço a ser prestado por meio da PPP e a projeção de crescimento da demanda (RIBEIRO e PRADO, 2007). Esse trabalho servirá de base para a elaboração do estudo de arquitetura e engenharia e para a avaliação econômica e financeira do empreendimento.

O estudo de engenharia e arquitetura deverá compreender um anteprojeto que abrangerá, entre outros, os requisitos técnicos mínimos para as instalações físicas, a identificação dos tipos de serviços a executar e o orçamento detalhado do custo global da obra (GOVERNO DO RIO DE

JANEIRO, 2008). É importante que sejam feitas simulações, ainda que preliminares, sobre o custo do investimento no caso de expansão da capacidade instalada (RIBEIRO e PRADO, 2007).

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, fazendo-se uma estimativa dos investimentos em compensações ambientais. Por fim, é necessário estabelecer as diretrizes para que o parceiro privado possa obter o licenciamento ambiental junto aos órgãos ambientais (GOVERNO FEDERAL, 2012).

O estudo de viabilidade econômico-financeira é composto por projeções que simulam, em diferentes cenários de demanda, a remuneração do concessionário e o valor da contraprestação pública a uma taxa de retorno que remunere o risco do negócio (RIBEIRO e PRADO, 2007). Tal estudo deverá conter ainda a matriz de risco do projeto, com a identificação dos riscos e das partes que deverão suportá-lo bem como as respectivas medidas de mitigação (GOVERNO FEDERAL, 2012).

A modelagem jurídica contém a análise dos aspectos jurídicos e regulatórios do projeto, as diretrizes para obtenção das autorizações necessárias à implantação do projeto e a elaboração das minutas de Edital e Contrato (GOVERNO FEDERAL, 2012).

Após o término da elaboração dos estudos, eles são submetidos à consulta pública. Em regra, adota-se um 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. No caso do governo federal, os procedimentos adotados pelo Tribunal de Contas da União (TCU) estão disciplinados na Instrução Normativa nº 52/2007.

Por fim, tem-se a licitação que será realizada na modalidade concorrência e que, além da realização das etapas anteriormente descrita, estará condicionada também a: i) demonstração de que as despesas criadas ou aumentadas não afetarão as metas de resultados fiscais; ii) elaboração de estimativa do impacto orçamentário-financeiro nos exercícios em que deva vigorar o contrato de parceria público-privada; e iii) previsão do seu objeto no plano plurianual em vigor.

2.2.2.2 Fatores que levam ao estabelecimento de uma PPP

Os fatores que levam a realização de uma PPP estão relacionados com: i) à possibilidade de transferência para as atividades do setor público das “características estimuladoras da inovação e habilidades gerenciais” detidas pelo parceiro privado as quais incorporariam eficiência aos serviços públicos (MEDEIROS, 2004, p. 7); e ii) o emprego de recursos privados para a realização dos investimentos em serviços públicos o que permitiria que recursos públicos fossem direcionados para outras áreas de interesse público e melhor eficiência no uso de recursos voltados para a provisão de bens relacionados com infraestrutura (HODGE e GREVE, 2007).

Verschoore e Balestrin (2008) elencam algumas proposições que indicam os fatores que afetam o estabelecimento de redes de cooperação. Entre elas estão as descritas a seguir as quais estão relacionadas com projetos de PPPs, evidenciando que a PPP também é uma relação interorganizacional, a saber: i) acesso a soluções para as dificuldades das empresas, por meio de serviços, de produtos e da infraestrutura desenvolvidos e disponibilizados pela rede; ii) condições para a aprendizagem e a inovação, mediante o compartilhamento de idéias e de experiências entre os associados; e iii) redução de custos e riscos, ao dividir entre os associados os custos e os riscos de determinadas ações e de investimentos que são comuns aos participantes.

Ainda sobre o acesso a soluções para as dificuldades dos parceiros, deve-se ressaltar que a PPP permite ganhos de eficiência associados aos sistemas de compras e gestão de bens, pois, com ela, o gestor minimiza os custos de transação vis a vis aos sistemas que operam com base na Lei 8.666/1993. Além disso, os representantes do setor público poderão aprender novos conceitos, métodos, estilos de gestão e de resolução de problemas.

Ademais, no que tange às condições para a aprendizagem e a inovação, haverá a possibilidade de se ter rápido acesso às novas tecnologias através dos canais de informação dos parceiros. No que concerne à redução de custos e de riscos, a regra básica de uma PPP é a de que o risco seja alocado à parte que possa suportá-lo de forma menos onerosa e mais eficiente. De acordo com Verschoore e Balestrin (2008), a redução de custos e riscos é um dos principais elementos motivadores da cooperação, pois permite a redução de custos diversos (de produção, de transação, de informação e de resolução de conflitos) bem como tornar viável o compartilhamento dos riscos de ações complexas. No mesmo sentido, Silva e Coser (2006)

pontuam que a referida cooperação acrescenta criatividade e diminuição dos riscos e custos de um processo de inovação.

Para Hwang, Zhao e Gay (2013, p. 424), os países têm adotado PPPs em função de déficits fiscais e ineficiências na prestação de serviços públicos relacionados com infraestrutura. No que tange às últimas, busca-se a “eficiência operacional, habilidades gerenciais, inovação tecnológica e um papel mais ativo do setor privado na prestação de serviços públicos”. Jamali (2004) acrescenta ainda que a PPP proporcionaria uma melhor sustentabilidade ambiental do empreendimento em função do atendimento dos requerimentos relativos à proteção ambiental e os referentes à mitigação dos impactos ambientais.

Weiermair, Peters e Frehse (2008) argumentam que as PPPs são utilizadas por oferecer soluções para falhas de mercado. Ocorre uma falha de mercado quando a alocação de bens e serviços feita pelo mercado não é eficiente. Isso pode ocorrer porque há um desajuste entre os benefícios sociais e privados gerados a partir da atividade em questão. Assim, caso o benefício privado seja inferior ao benefício social, poderá haver uma produção insuficiente sob o ponto de vista da sociedade dado que o empresário não teria incentivo para aumentar a sua produção, o que levaria o governo a intervir na economia de forma a suprir essa diferença. Entre as razões que levam a falhas de mercado estão: i) competição inadequada (ex: monopólio); 2) assimetria de informações; iii) externalidades; e iv) existência de bens públicos.

Segundo Opawole e Akinsiku (2012), as PPPs podem ser motivadas ainda pelas seguintes razões: i) transferência de conhecimento técnico em áreas como, por exemplo, técnicas de gestão; ii) aumento do profissionalismo e produtividade com uma visão gerencial mais orientada para o consumidor final (*customer oriented organisation*); iii) reformulação e otimização da estrutura administrativa governamental; e iv) otimização no uso de ativos subutilizados.

2.2.2.3 Fatores críticos para o sucesso em uma PPP

Castro, Bulgacov e Hoffmann (2011, p. 28) argumentam que para compreender os resultados da cooperação é necessário entender os fatores intervenientes, ou seja, que podem facilitar ou dificultar os relacionamentos interorganizacionais. Tais fatores são “representados por aspectos ambientais e organizacionais que estimulam ou inibem determinado relacionamento”, influenciando a sua formação e manutenção.

A literatura internacional tem identificado alguns fatores críticos para o sucesso de uma PPP. De acordo com Ismail (2013, p. 8), o conceito de fator crítico de sucesso (FCS) é definido como sendo “as áreas em que a obtenção de resultados favoráveis é imprescindível para que o gestor possa alcançar seus objetivos”. Em estudo realizado por ele sobre PPPs na Malásia foi observado que os principais FCS eram uma boa estrutura de governança, o compromisso dos parceiros, a existência de um marco regulatório favorável, a disponibilidade de recursos no mercado financeiro e o ambiente econômico favorável.

A boa governança é crucial, pois, segundo o autor, estudo da Comissão Econômica da ONU para Europa apontou que a ineficiência na governança foi a causa de insucesso na implementação de PPP em vários países. O compromisso dos parceiros é importante para assegurar que eles utilizem seus melhores esforços e recursos. Em relação ao terceiro item, Ismail (2013) argumenta, com base em pesquisa do Banco Europeu de Reconstrução, que projetos de PPP tendem a funcionar quando há um bom marco regulatório. O ambiente econômico estável é importante para reduzir incertezas associadas a investimentos de longo prazo. Assim, por exemplo, tal ambiente contribui para a redução do custo de financiamentos. Por fim, tem-se o fácil acesso ao mercado de capitais de longo prazo o qual é essencial para que o parceiro privado possa captar os recursos a serem investidos na PPP.

Em estudo realizado em Cingapura, Hwang, Zhao e Gay (2013) identificaram que tais fatores estão vinculados com o melhor uso do dinheiro público, a melhoria na alocação de riscos e ganhos operacionais decorrentes de inovação tecnológica e da adoção de técnicas gerenciais eficientes, gerando uma melhor relação custo-benefício.

Hwang, Zhao e Gay. (2013, p. 428) argumentam que o melhor uso do dinheiro foi o principal fator na experiência de Cingapura. Os autores o definem como sendo “a combinação ótima de alocação de riscos, qualidade do serviço prestado e ciclo de vida do projeto compatível com a sua estrutura de custos”. O segundo fator é importante, pois, ao estipular uma matriz de risco, o contrato esclarece quais riscos serão suportados por cada uma das partes, permitindo que os parceiros possam se preparar adequadamente para lidar com eles, inclusive com planos de contingências. Por fim, o terceiro permite a redução de custos operacionais com melhorias na qualidade do serviço prestado.

Em estudo com objetivo similar realizado na Nigéria sobre projetos de infraestrutura, Opawole e Akinsiku (2012) identificaram os seguintes FCS: i) processo de licitação deve ser

competitivo; ii) análise realista dos custos e benefícios; iii) existência de um marco institucional favorável; iv) alocação/compartilhamento adequado de riscos; v) disponibilidade de recursos no mercado financeiro; vi) ambiente econômico favorável; vii) suporte governamental; viii) existência de uma agência pública bem organizada e comprometida com a política pública; ix) apoio popular; x) transparência no procedimento licitatório; xi) compartilhamento de autoridade/poder entre os parceiros; e xii) consórcios privados fortes e compostos por empresas sólidas.

Jamali (2004), após analisar a experiência do setor de telecomunicações no Líbano, menciona os seguintes fatores: i) a unidade estruturadora do projeto deve dispor de uma equipe de especialistas capaz de analisar os diversos tipos de riscos associados ao projeto (engenharia, demanda, financeiros, regulatórios e ambientais); ii) criação de marco e capacidade regulatória para não apenas facilitar a fiscalização dos contratos como também para incentivar a realização de novos projetos, pois um dos critérios de atratividade para o setor privado é a existência de um sólido aparato institucional regulatório; iii) simetria no que tange aos compromissos assumidos pelos parceiros e compatibilidade entre as expectativas dos parceiros; e iv) clareza na definição das obrigações das partes envolvidas.

Weiermair, Peters e Frehse (2008) salientam que constituem fatores críticos: i) o comprometimento dos gestores públicos da alta cúpula governamental; ii) a natureza da PPP bem como o tempo e o grau de participação do setor público; iii) existência de um plano de negócios; iv) comunicação adequada com *stakeholders*; v) critérios utilizados na seleção do parceiro privado; vi) existência de um comitê que deliberará sobre a qualidade dos serviços e que deverá ser composto por representantes dos diversos *stakeholders*; e vii) experiência do setor com PPP.

O comprometimento da alta cúpula estatal é importante para “minimizar mal entendidos sobre os ganhos para o setor público decorrentes da PPP” (WEIERMAIR, PETERS E FREHSE, 2008, p. 11). O segundo aspecto refere-se ao fato de que as PPPs serem bem sucedidas quando permitem superar externalidades negativas bem como quando a participação do poder público ocorre no momento e intensidade certas. Os autores ressaltam que tal participação deve ser maior no início, sendo gradualmente reduzida a medida que o projeto avance.

O plano de negócios é necessário para que “os parceiros saibam o que devem esperar da cooperação”. Para tanto, “deverá assumir a forma de contrato detalhado com a descrição clara das

responsabilidades de cada um dos parceiros” e conter uma “clara definição das regras de resolução de controvérsias” (WEIERMAIR, PETERS E FREHSE, 2008, p. 12).

Em relação aos critérios utilizados na seleção do parceiro privado, os autores recomendam a adoção do critério do *value for Money* e a exigência de que o parceiro privado tenha experiência prévia no setor ao qual está relacionado o projeto.

No que tange à experiência do setor com PPP, os autores sugerem que sejam realizadas PPP em setores que possuem experiências prévias com esse tipo de parceria bem como naqueles em que não há barreiras à entrada de novos concorrentes.

Em relação à referida experiência, Ribeiro (2011) recomenda que, em setores tecnicamente maduros, a exigência de *expertise* técnica deve ficar em segundo plano logo os critérios da licitação (escolha do parceiro privado) devem ser o melhor preço e a capacidade financeira dos licitantes. Por outro lado, em setores imaturos ou de maturidade média, ou seja, naqueles em que a *expertise* não pode ser facilmente contratada no mercado pelo licitante vencedor, o critério de julgamento deverá envolver a análise da capacidade técnica do licitante. Tal análise poderá compreender atestados que demonstram que o licitante já executou serviços semelhantes aos que estão sendo licitados bem como certificados emitidos entidades independentes reconhecidas pelo mercado (ex: certificado ISO); e ii) disponibilização para a sociedade de todos os documentos da PPP de forma a permitir um efetivo controle social.

Em pesquisa realizada no Brasil, Tristão e Cutrim (2010) identificaram dez fatores críticos, a saber: i) risco político (alterações de prioridades em função de mudança de governo); ii) risco jurídico (morosidade do Judiciário e falta de jurisprudência sobre PPP); iii) restrições ambientais (burocracia das licenças ambientais); iv) desinteresse político do setor público, motivado por fatores ideológicos; v) baixa rentabilidade deste tipo de projeto; vi) dificuldade na obtenção de financiamento bancário; vii) tempo decorrido após a regulamentação do marco regulatório da PPP não foi insuficiente para a criação de uma cultura empreendedora com parcerias entre o setor público e o privado envolvendo o novo arranjo das PPPs; viii) falta de preparo técnico dos gestores do setor público; ix) falta de um órgão central para gerenciar as PPPs; e x) conflito de interesses entre os setores público e privado.

A referida pesquisa constatou ainda que os principais fatores responsáveis pela não realização dos projetos de PPP são: i) risco político; ii) desinteresse político do setor público motivado por fatores ideológicos; e iii) o fato do tempo decorrido após a sua regulamentação não ter sido suficiente para a criação de uma cultura empreendedora nos setores público e privado envolvendo o novo arranjo das PPPs.

Além disso, Tristão e Cutrim (2010) ressaltam que a literatura especializada sobre a realidade brasileira aponta ainda os seguintes fatores: i) a ausência de instrumentos que possibilitem uma eficiente avaliação do *value for Money*; ii) o reduzido potencial de transferência de riscos para o setor privado, especialmente em relação à dependência de financiamento público e das garantias do Fundo Garantidor; e iii) a reduzida experiência do setor público brasileiro em termos de gestão contratual voltada para resultados.

Ainda sobre a experiência brasileira com PPP, deve-se ressaltar que Queiroz, Astesiano e Serebrisky (2014) encontraram os seguintes fatores críticos: i) seleção e preparação apropriada de projeto; ii) treinamento adequado para os técnicos envolvidos em projetos de PPP; e iii) adequado compartilhamento de riscos entre os parceiros públicos e privados.

A seguir, no quadro 4, é feito um resumo dos fatores críticos identificados por tais estudos.

Estudo	Fatores críticos
Jamali (2004)	Clareza na definição das obrigações das partes envolvidas Compatibilidade entre as expectativas dos parceiros. Unidade estruturadora do projeto com especialistas multidisciplinar Marco e capacidade regulatória para fiscalizar e incentivar a realização de novos projetos
Weiermair, Peters e Frehse (2008)	Comprometimento dos gestores públicos da alta cúpula governamental Existência de um plano de negócios Comunicação adequada com <i>stakeholders</i> Critérios utilizados na seleção do parceiro privado Existência de um comitê composto por <i>stakeholders</i> que deliberará sobre a qualidade dos serviços Experiências dos setores privado e público com PPP Disponibilização para a sociedade de todos os documentos da PPP
Tristão e Cutrim (2010)	Risco político Risco jurídico Restrições ambientais Desinteresse político do setor público, motivado por fatores ideológicos Baixa rentabilidade dos projetos de PPP Dificuldade na obtenção de financiamento bancário Criação de uma cultura empreendedora com parcerias entre o setor público e o privado Falta de preparo técnico dos gestores do setor público Falta de um órgão central para gerenciar as PPP Conflito de interesses entre os setores público e privado
Opawole e Akinsiku (2012)	Processo de licitação competitivo Análise realista dos custos e benefícios Existência de um marco institucional favorável Alocação adequado de riscos Disponibilidade de recursos no mercado financeiro Ambiente econômico favorável Suporte governamental Existência de uma agência pública bem organizada e comprometida com a política pública Apoio popular Transparência no procedimento licitatório Compartilhamento de poder entre os parceiros Existência de consórcios privados fortes e compostos por empresas sólidas
Ismail (2013)	Boa estrutura de governança Compromisso dos parceiros Existência de um marco regulatório favorável Disponibilidade de recursos no mercado financeiro Ambiente econômico favorável
Queiroz, Astesiano e Serebrisky (2014)	Seleção e preparação apropriada de projeto Treinamento adequado para os técnicos envolvidos em projetos de PPP Adequado compartilhamento de riscos entre os parceiros públicos e privados

Quadro 4: Fatores críticos identificados na revisão de literatura

Fonte: elaborado pelo autor

A partir da análise do quadro acima é possível classificar os fatores em positivos ou negativos, sendo os primeiros facilitadores do processo de estruturação e os segundos, aqueles que dificultam o desenvolvimento de uma PPP.

Além disso, percebe-se que alguns fatores citados podem ser enquadrados em uma única categoria (fator crítico resumo) em função da pertinência temática.

Assim, por exemplo, a alocação adequada de riscos sintetiza o que Opawole e Akinsiku (2012) denominam de alocação adequado de riscos, Hwang, Zhao e Gay (2013) chamam de combinação ótima de alocação de riscos e, por sua vez, Queiroz, Astesiano e Serebrisky (2014) atribuem o nome de adequado compartilhamento de riscos entre os parceiros públicos e privados.

Outro fator crítico resumo é o marco regulatório favorável que é chamado de marco regulatório favorável por Ismail (2013) e Hwang, Zhao e Gay (2013) e de marco institucional favorável por Opawole e Akinsiku (2012).

A qualidade do projeto é um fator que engloba clareza na definição das obrigações das partes envolvidas (JAMALI, 2004), seleção e preparação apropriada de projeto (QUEIROZ, ASTESIANO E SEREBRISKY, 2014), análise realista dos custos e benefícios (OPAWOLE E AKINSIKU, 2012), ciclo de vida do projeto compatível com a sua estrutura de custos (HWANG, ZHAO E GAY, 2013), existência de um plano de negócios e critérios utilizados na seleção do parceiro privado (WEIERMAIR, PETERS E FREHSE, 2008).

O aparato institucional de PPP inclui o treinamento adequado para os técnicos envolvidos em projetos de PPP (QUEIROZ, ASTESIANO E SEREBRISKY, 2014), o suporte governamental (OPAWOLE E AKINSIKU, 2012), a existência de uma agência pública bem organizada e comprometida com a política pública (OPAWOLE E AKINSIKU, 2012; HWANG, ZHAO E GAY, 2013), boa estrutura de governança (ISMAIL, 2013), unidade estruturadora do projeto com especialistas multidisciplinar (JAMALI, 2004), capacidade regulatória para fiscalizar e incentivar a realização de novos projetos (JAMALI, 2004) e existência de um comitê composto por *stakeholders* que deliberará sobre a qualidade dos serviços (WEIERMAIR, PETERS E FREHSE, 2008).

O ambiente econômico favorável inclui a disponibilidade de recursos no mercado financeiro (OPAWOLE E AKINSIKU, 2012; ISMAIL, 2013).

O processo licitatório adequado inclui os seguintes fatores citados por Opawole e Akinsiku (2012): processo de licitação competitivo, transparência no procedimento licitatório e a

existência de consórcios privados fortes e compostos por empresas sólidas o que pode proporcionar um certame com concorrência entre os licitantes. A transparência de tal processo requer ainda a disponibilização para a sociedade de todos os documentos da PPP (WEIERMAIR, PETERS E FREHSE, 2008).

A cultura empreendedora de PPP, descrita por Tristão e Cutrim (2010), é influenciada pelas experiências dos setores privado e público com PPP (WEIERMAIR, PETERS E FREHSE, 2008).

Entre os fatores negativos também é possível encontrar fatores críticos resumo. Além disso, alguns dos fatores negativos parecem representar uma negação de um fator positivo apontado.

Esse parece ser o caso, por exemplo, da falta de aparato institucional que pode ser caracterizada pela falta de preparo técnico dos gestores do setor público e de um órgão central para gerenciar as PPPs (TRISTÃO E CUTRIM, 2010).

No mesmo sentido, o ambiente econômico desfavorável parece estar relacionado à baixa rentabilidade dos projetos de PPP e à dificuldade na obtenção de financiamento bancário (TRISTÃO E CUTRIM, 2010).

Em função da necessidade de realizar a reclassificação acima exposta, foi criado um novo quadro (quadro 5), contendo fatores críticos resumo e os demais que não foram reclassificados, que segmenta os fatores em positivos e negativos conforme sejam facilitadores ou constituam barreiras no que tange ao processo de estruturação de PPP.

Tipo do Fator	Fatores críticos	Autores
Positivo	Alocação adequada de riscos	Opawole e Akinsiku (2012); Hwang, Zhao e Gay (2013); Queiroz, Astesiano e Serebrisky (2014).
	Aparato institucional	Opawole e Akinsiku (2012); Hwang, Zhao e Gay (2013); Queiroz, Astesiano e Serebrisky (2014); Weiermair, Peters e Frehse; Jamali (2004); Ismail (2013).
	Qualidade do projeto	Opawole e Akinsiku (2012); Hwang, Zhao e Gay (2013); Queiroz, Astesiano e Serebrisky (2014); Weiermair, Peters e Frehse (2008); Jamali (2004).
	Ambiente econômico favorável	Opawole e Akinsiku (2012); Ismail (2013).
	Processo licitatório adequado	Opawole e Akinsiku (2012)
	Marco regulatório favorável	Opawole e Akinsiku (2012); Hwang, Zhao e Gay (2013); Ismail (2013).
	Compatibilidade entre as expectativas dos parceiros	Jamali (2004)
	Comprometimento dos gestores públicos da alta cúpula governamental	Weiermair, Peters e Frehse (2008)
	Cultura empreendedora de PPP	Weiermair, Peters e Frehse (2008); Tristão e Cutrim (2010)
	Compartilhamento de poder entre os parceiros	Opawole e Akinsiku (2012)
	Compromisso dos parceiros	Ismail (2013)
	Apoio popular	Opawole e Akinsiku (2012)
	Comunicação adequada com <i>stakeholders</i>	Weiermair, Peters e Frehse (2008)
Negativo	Risco político	Tristão e Cutrim (2010)
	Risco jurídico	
	Restrições ambientais	
	Desinteresse político do setor público, motivado por fatores ideológicos	
	Conflito de interesses entre os setores público e privado	
	Falta de aparato institucional	
Ambiente econômico desfavorável		

Quadro 5: Fatores críticos identificados na revisão de literatura reclassificados

Fonte: elaborado pelo autor

3. METODOLOGIA

O objetivo deste capítulo é descrever a pesquisa e suas características bem como apresentar os procedimentos metodológicos usados para coletar e analisar os dados.

3.1 Caracterização das organizações estudadas

As organizações estudadas foram aquelas envolvidas no processo de elaboração das seguintes PPPs do governo federal: 1) Colégio Militar de Manaus (CMM); e 2) Centro de Educação Física Almirante Adalberto Nunes (CEFAN). Essas PPPs são da modalidade administrativa e foram escolhidas, pois dentre as PPPs que integravam o portfólio da Unidade de PPP do governo federal no momento em que esta pesquisa estava sendo realizada, eram as que estavam em um estágio mais avançado.

Deve-se ressaltar que não foram selecionadas PPPs da modalidade patrocinada pois, embora houvesse projetos com essa característica no portfólio da unidade de PPP do governo federal, eles estavam nos estágios iniciais do processo de estruturação. Além disso, em que pese as PPPs estarem associadas à provisão de bens relacionados com infraestrutura (HODGE; GREVE, 2007), não foi selecionada nenhuma PPP de infraestrutura, pois, no momento em que esta pesquisa estava sendo realizada, não havia projeto deste tipo no referido portfólio.

3.2 Tipo de Pesquisa

Quanto aos fins, trata-se de uma pesquisa explicativa, pois pretendeu explicar a ocorrência de um fenômeno e esclarecer quais fatores contribuíram para a ocorrência de tal fenômeno (VERGARA, 2011).

Quanto aos meios de investigação, a pesquisa foi de campo e documental. Foi documental, pois usou materiais escritos conservados por diversas fontes os quais constituíram técnica complementar para atingir os objetivos específicos tendo em vista que, conforme leciona Godoy (1995), a análise documental pode ser utilizada para validar e aprofundar dados obtidos por meio de entrevistas e questionários.

Foi também uma pesquisa de campo, pois houve a realização de entrevistas de forma a promover uma investigação realizada no local onde ocorre o fenômeno ou que dispõe de elementos para explicá-lo (VERGARA, 2011).

3.3 Perfil dos entrevistados

Foram entrevistados indivíduos que participam da estruturação das PPPs acima citadas. Os entrevistados foram escolhidos a partir do conhecimento prático. Assim, foram escolhidos os técnicos que estavam trabalhando em projetos de PPP por um período igual ou superior a 6 meses.

Foram realizadas 14 entrevistas com técnicos dos seguintes órgãos públicos, empresa pública, empresas privadas e organismos internacionais: i) Unidade de PPP do governo federal; ii) Exército; iii) Marinha; iv) Empresas de consultoria especializadas em estudos econômicos e financeiros; v) Empresas de consultoria especializadas em estudos de engenharia e arquitetura; vi) Escritórios de advocacia que auxiliam a elaboração dos estudos jurídicos de uma PPP; vii) PNUD; viii) BNDES e ix) Órgãos de Controle (TCU e CGU).

Foi selecionado apenas um técnico do PNUD, BNDES, TCU e CGU, pois constatou-se que, em tais órgãos, um mesmo técnico pode ser responsável pela análise de dois projetos de PPP sobretudo quando estiverem relacionados à mesma área temática (Ex: CMM e CEFAN = Ministério da Defesa).

Em relação às demais entidades, ressalta-se que foi entrevistado um técnico por projeto de PPP, ou seja, um para o CEFAN e um para o CMM. Portanto, os informantes selecionados foram: i) 2 técnicos da Unidade de PPP do governo federal; ii) 1 técnico do Exército; iii) 1 técnico da Marinha; iv) 2 técnicos de empresas de consultoria especializadas em estudos econômicos e financeiros; v) 2 técnicos de empresas de consultoria especializadas em estudos de engenharia e arquitetura; vi) 2 técnicos de escritórios de advocacia que auxiliam a elaboração dos estudos jurídicos de uma PPP; vii) 1 técnico de organismo internacional do PNUD; viii) 1 técnico do BNDES e ix) 2 técnicos de Órgãos de Controle sendo um do TCU e outro da CGU.

Deve-se ressaltar que a seleção das entidades e o quantitativo de entrevistados buscou manter a isonomia entre membros do governo federal (unidade de PPP, bancos federais e órgãos

de controle) e de entidades não governamentais (empresas de consultoria, escritórios de advocacia e organismos internacionais).

Não foram entrevistados os representantes de agências reguladoras e de associações civis, pois, no decorrer das entrevistas, percebeu-se que esses atores não participaram da estruturação dos projetos ora analisados. Assim, para a consecução do objetivo da pesquisa, a coleta de dados com pessoas diretamente envolvidas no processo de estruturação dos dois projetos federais pareceu ser a melhor escolha em termos de informantes. Dessa forma, optou-se por excluir outros possíveis participantes. Ademais, não foi possível entrevistar o tomador da decisão (Presidente da República) em função da impossibilidade de acesso ao referido ator político.

3.4 Instrumentos de pesquisa e procedimentos de coleta e análise dos dados

A abordagem do estudo foi predominantemente qualitativa uma vez que se pretendeu identificar os fatores críticos para a estruturação de uma PPP a partir das experiências dos responsáveis pela sua elaboração.

Para a concretização do objetivo específico 1 (identificação de *stakeholders*) foram realizadas entrevistas semiestruturadas com os atores descritos no tópico 3.1. Trata-se de entrevista semiestruturada, pois, conforme explica Manzini (2013, p. 2), essa tem como característica questionamentos que são apoiados em teorias que se relacionam ao tema da pesquisa.

Cada participante foi questionado sobre quais seriam os *stakeholders* do processo de estruturação das PPPs citadas (Anexo A). Vale destacar que, antes da realização da entrevista, foi apresentado, aos participantes, o conceito amplo de *stakeholder* segundo Freeman e Reed (1983) de modo que os participantes tivessem uma percepção correta acerca do que irão responder. Foi escolhido o conceito amplo, pois, segundo Freeman e Reed (1983, p. 91), sob a perspectiva da estratégia corporativa, “*stakeholder* deve ser entendido em seu conceito amplo” dado que tal estratégia deve levar em consideração “todas as partes interessadas que podem afetar o alcance dos objetivos da firma”.

Em relação ao critério de identificação dos *stakeholders*, tem-se que foram considerados todos os *stakeholders* citados por, pelo menos, dois entrevistados. Além disso, foi utilizada a

análise de conteúdo por isso foram criadas as seguintes categorias: *stakeholders* internos, sociais/políticos e econômicos.

Essas categorias foram criadas a partir de Freeman e Reed (1983, p. 94) os quais mencionam que os *stakeholders* podem ser externos ou internos. Os externos envolvem os *stakeholders* econômicos e políticos. Por outro lado, os internos incluem os funcionários, os diretores e os acionistas. Entre os *stakeholders* econômicos estão os consumidores (usuários da PPP), fornecedores e sindicatos. Entre os *stakeholders* políticos estão os órgãos dos governos nacionais e estrangeiros. Assim, entre tais *stakeholders*, estariam ainda as instâncias legislativas, agências reguladoras e agências governamentais.

Para a concretização do objetivo específico 2 (identificar o poder de influência dos *stakeholders*), foi desenvolvido um roteiro semidisfarçado a partir dos estudos de Mitchell, Agle e Wood (1997), pois o respondente teve conhecimento sobre o objetivo do estudo e foram utilizadas principalmente questões fechadas. Tal roteiro visou complementar a identificação ao classificá-los conforme tipologia de Mitchell, Agle e Wood (1997). Para tanto, foram formuladas as seguintes afirmações a respeito da parte interessada: i) possui poder para influenciar a tomada da decisão de estruturar uma PPP; ii) suas solicitações são legítimas; e iii) a unidade decisória confere caráter prioritário (urgência) às referidas solicitações. Para efeito da pesquisa, deve-se entender o processo de estruturação de uma PPP como sendo a realização de todas as etapas previstas no item 2.2.2.1.

Foi utilizada a escala tipo Likert, objetivando representar numericamente as percepções de poder, legitimidade e urgência dos respondentes em relação a cada *stakeholder*. Trata-se de escala de cinco pontos de forma que 1 representa discordância integral e 5 representa concordância integral. No quadro 6 é apresentado um esboço do roteiro (Anexo B).

<i>Stakeholder</i>	Possui poder para influenciar a tomada da decisão de estruturar uma PPP?					Suas solicitações são legítimas ?					A unidade decisória confere caráter prioritário (urgência) às referidas solicitações?				
	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
<i>Stakeholder n</i>															

Quadro 6: Coleta de dados por Matriz de Mitchell, Agle e Wood (1997)

Fonte: elaborado por Falqueto (2012, p.88) a partir de Mitchell, Agle e Wood (1997)

Como o formulário foi respondido por catorze entrevistados, foram estabelecidos os seguintes indicadores:

- i) mais de sete respostas em 1 e 2 ou em 4 e 5: há um posicionamento da maioria dos participantes a favor ou contra a afirmação apresentada;
- ii) mais de sete respostas em 3: não é possível fazer inferências. A maioria dos participantes não concorda nem discorda da afirmação.

Deve-se ressaltar que alguns entrevistados citaram vários órgãos de um mesmo ministério (Planejamento e Fazenda) ou da mesma força armada (Exército ou Marinha). Nesse caso, foi considerada apenas uma única nota sendo escolhida a maior delas. Esse procedimento foi adotado porque o *stakeholder* considerado para fins da pesquisa é o Ministério ou Força Armada como um todo o que inclui os seus órgãos. Por exemplo, um entrevistado citou o CMM, Comando do Exército e o DECEX sendo que atribui nota 5 ao Comando do Exército. Nesse caso, como todos esses órgãos integram o Exército foi considerado apenas uma única nota cujo valor considerado foi 5.

Ainda sobre o objetivo específico 2, deve-se ressaltar que os entrevistados responderam a um formulário elaborado a partir de Falqueto (2012) que objetivou servir de subsídio para analisar o relacionamento de dependência entre cada *stakeholder* e o processo de estruturação das PPPs citadas (Anexo C). Os resultados foram divididos em duas tabelas (3 e 4) sendo que a Tabela 3 retrata a intensidade da influência de cada *stakeholder* ao passo que a Tabela 4 buscar verificar como se dá o relacionamento entre o *stakeholder* e o processo de estruturação das PPPs.

Em relação à Tabela 3, deve-se ressaltar que, a exemplo do que foi feito na análise do formulário sobre a tipologia dos *stakeholders*, alguns entrevistados citaram vários órgãos de um mesmo ministério (Planejamento e Fazenda) ou da mesma força armada (Exército ou Marinha). Nesse caso, foi considerada uma única intensidade sendo escolhida a de maior intensidade.

Em relação à Tabela 4, foi considerada apenas uma única assertiva sendo escolhida a que foi citada com maior frequência pelo entrevistado. Nas situações em que a frequência observada foi a mesma, considerou-se ambas variáveis. Por exemplo, um entrevistado citou dois órgãos do Ministério da Fazenda (SEAE e STN) tendo assinalado que um deles só influencia e que o outro influencia e é influenciado. Nesse caso, foi considerado que o referido Ministério apresenta os dois tipos de relacionamento.

Dessa forma, por exemplo, um entrevistado citou os seguintes órgãos da Marinha: CEFAN, o Comando Geral do Corpo de Fuzileiros Navais, a Diretoria de Administração e a Diretoria de Orçamento. Como ele respondeu que dois desses órgãos possuem alta influência bem como que, em relação à tabela 4, ele assinalou que todos eles influenciam e são influenciados. Portanto, nesse caso, o stakeholder Marinha foi considerado de alta influência (tabela 3) que influencia e é influenciado pela estruturação da PPP (Tabela 4).

Para a concretização do objetivo específico 3 (identificação dos fatores críticos) foram realizadas entrevistas semiestruturadas com a mesma amostra estratificada e não aleatória selecionada para os objetivos 1 e 2 (Anexo A).

Em tais entrevistas foi explicado o conceito de fator crítico de sucesso segundo Ismail (2013). Em seguida, foi feita a seguinte pergunta: “na sua visão, quais são os fatores críticos para o sucesso da estruturação da PPP xx (CEFAN e CMM)?”.

Foram considerados todos os fatores citados pelos entrevistados. Entretanto, deve-se ressaltar ainda que, devido à pertinência temática, alguns fatores citados pelos entrevistados foram agrupados dando origem a um fator com uma denominação mais genérica capaz de abarcá-los. Dessa forma, somente esses fatores mais genéricos foram citados no item 4.3. Assim, por exemplo, o fator aparato institucional inclui os seguintes aspectos citados como fatores críticos pelos entrevistados: i) capacidade de estruturar projetos; ii) motivação da equipe; iii) existência, dentro dos órgãos responsáveis pela estruturação, de especialistas multidisciplinares para que possam opinar sobre os estudos; iv) capacitação de servidores sobre PPP; e v) governança do processo de estruturação

Em seguida, foi apresentada uma lista com os fatores críticos elencados pelo entrevistado para que esse atribuísse uma nota 1 a 7 (escala Likert), objetivando representar numericamente as percepções de importância dos respondentes em relação a cada um dos fatores citados. A nota 1 representa o grau de importância mínimo e a nota 7, o máximo.

A definição da amplitude das notas (1 a 7) visou evitar a ocorrência de tendência central, pois, conforme explica Hoffmann (2002, p. 243), essa amplitude “capta uma melhor valoração em cada questão, pois o centro corresponde a apenas 14,3% das possibilidades de respostas” ao passo que se fosse usada uma escala de 1 a 5 normal, tal percentual corresponderia a 20%. O que o autor está afirmando é que o centro está entre 4 e 3. A subtração de tais números é igual a 1 (4-3=1) o qual, quando dividido por 7, é igual a 14,3%. O mesmo raciocínio vale para a escala de 1

a 5 sendo que o centro está 3 e 2. Deve-se ressaltar que esse procedimento metodológico pressupõe uma distribuição uniforme.

Entretanto, como em alguns casos, o número de fatores foi inferior a 7, adotou-se o seguinte procedimento: as notas foram atribuídas de forma proporcional ao número de fatores citados. Quando o entrevistado citou dois fatores, o mais importante leva a nota 7 e o menos, a nota 1. Contudo, nos casos em que o número de fatores foi superior a dois, manteve-se uma equidistância entre eles. Por exemplo, 3 fatores foram divididos nas seguintes notas 1, 4 e 7. Por sua vez, 4 fatores em 1, 3, 5 e 7. No caso de existirem 5 fatores, as notas seriam 1, 2,5, 4, 5,5 e 7. Por fim, 6 fatores seriam 1,15, 2,3, 3,45, 4,6, 5,75 e 7.

Visando obter uma inferência sobre os fatores mais significativos foi realizado o seguinte procedimento: as notas obtidas (n), por cada fator mencionado pelos entrevistados foram somadas. Além disso, foram somados todos os fatores (N). Posteriormente, dividiu-se o somatório das notas obtidas pelo fator (n) pelo somatório de fatores (N). Dessa forma, foi possível a importância relativa dos fatores mencionados.

Para efeito da aferição das notas obtidas por cada fator (n), deve-se ressaltar que os aspectos citados separadamente (ex: capacidade de estruturar projetos) mas que integram um dos fatores citados no item 4.3 (ex: aparato institucional) foram considerados em conjunto. Assim, se um entrevistado citou 7 fatores, porém dois deles se referiam a aspectos do aparato institucional (capacitação do servidores em PPP e governança do processo de estruturação de PPP), considerou-se que o entrevistado citou apenas 6 fatores sendo um deles o aparato institucional.

Por fim, para a concretização do objetivo específico 4 (conexão entre *stakeholders* e fatores críticos), foi apresentada uma lista com as classes de *stakeholders* identificadas no objetivo 1 para que o entrevistado pudesse associar tais classes com os fatores críticos. Assim, foi perguntado aos entrevistados se existiria uma conexão entre os fatores críticos e os *stakeholders* mencionados por ele. Caso a resposta fosse afirmativa, foi solicitado que ele explicasse quais seriam essas conexões de forma a associar cada *stakeholder* ao(s) seu(s) respectivo(s) fator(es).

Além disso, o entrevistado deveria discorrer sobre os motivos pelos quais ele entendia que eles estariam relacionados. Posteriormente, foi solicitado que, se possível, ele identificasse qual das conexões citadas era a mais importante para que uma estruturação de PPP pudesse ser bem sucedida. Foi considerada apenas uma conexão por entrevistado de forma que o somatório

das menções às relações descritas na tabela 6 totaliza 14, ou seja, o número de entrevistados.

Deve-se ressaltar que os resultados obtidos referentes aos objetivos específicos 1 a 3 foram confrontados com os descritos na revisão de literatura. Ademais, para realização das entrevistas, foram feitos contatos prévios por telefone. Além disso, ressalta-se que as entrevistas foram gravadas e degavadas. Durante a referida revisão foram consultadas as bases de dados da SPELL, CAPES, SAGE, EnANPAD. Além disso, foram consultados estudos produzidos por organismos internacionais que fomentam a realização de PPP como o BID e o Banco Mundial. Foram utilizadas, como critério de pesquisa, as palavras *critical sucess factor* e *Public Private Partnership* as quais deveriam constar no título dos artigos pesquisados. Após uma análise de pertinência temática, foram selecionados apenas os que estão descritos no quadro 4.

No que tange aos procedimentos de análise, tem-se que foi utilizada a análise de conteúdo. Segundo Bardin (1977, p. 48), a análise de conteúdo é um “conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção destas mensagens”.

A análise de conteúdo foi utilizada para a identificação de *stakeholders*, dos fatores críticos e da relação entre esses dois elementos, pois as informações resultantes das entrevistas foram organizadas para que, ao serem interpretadas à luz do referencial teórico, possibilitassem proceder a inferências sobre o objeto investigado (MATTOS, 2006).

Segundo Bardin (1977, p. 95), essa técnica de análise possui três fases: a pré-análise, a exploração do material e o tratamento dos resultados, a inferência e a interpretação. De acordo com Bardin (1977), a primeira fase tem por objetivo escolher os documentos a serem submetidos à análise, elaborar hipóteses e objetivos de trabalho bem como os indicadores que fundamentarão a interpretação dos dados. Nesse sentido, os documentos (corpus) foram as perguntas e respostas obtidas durante as entrevistas. Bardin (1977, p. 96) define corpus como sendo o “conjunto de documentos tidos em conta para serem submetidos aos procedimentos analíticos”. No caso do presente trabalho, a regra de definição do corpus foi a da representatividade tendo em vista que os entrevistados representam uma amostra do universo de *stakeholders* de PPPs do governo federal.

A segunda fase, segundo Bardin (1977, p. 101) consiste na realização de “operações de codificação ou enumeração em função de regras previamente estabelecidas”. A codificação corresponde à transformação dos dados brutos do texto de forma a permitir uma interpretação do

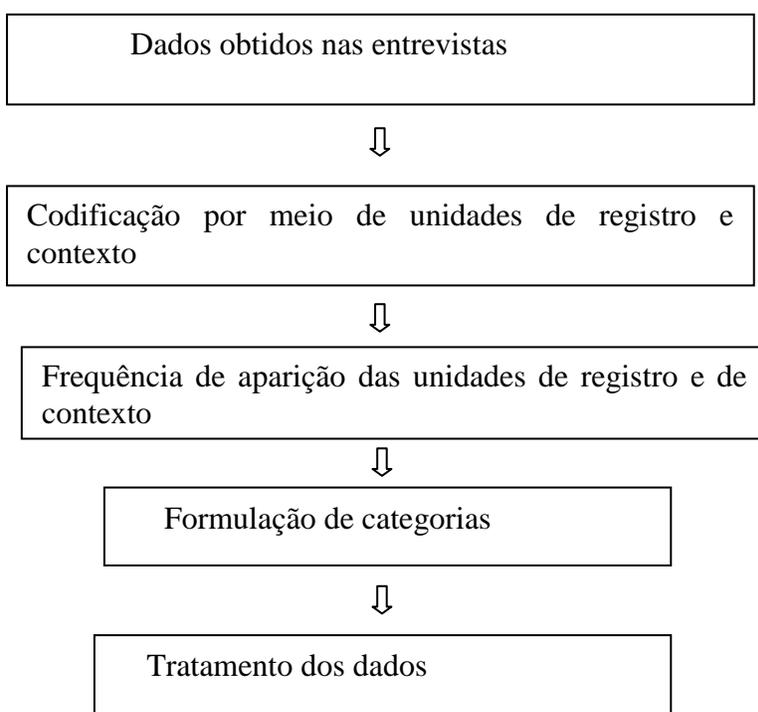
seu conteúdo. Tal processo compreende três escolhas: unidade de registro e contexto (recorte), regras de contagem (enumeração) e categorias (classificação). Alves e Blikstein (2010, p. 418) esclarecem que a análise de conteúdo é “um procedimento semiqualitativo que procura criar categorias tópicas sobre um texto a partir de uma forma de verificação de frequência de termos e conceitos”.

Assim, na presente pesquisa, tal processo foi realizado da forma a seguir descrita. A unidade de registro e contexto foi a palavra. Dessa forma, ao tratar do objetivo “identificação de fatores críticos para o sucesso de uma PPP”, tais unidades foram palavras como, por exemplo, importante e essencial.

A regra de contagem utilizada foi a de frequência simples de modo que, conforme escreve Bardin (1977, p. 109), todas as aparições da palavra possuíam o mesmo peso. A seleção dessa forma de contagem decorre do fato de que ela permite identificar a importância de uma unidade de registro conforme “aumenta a sua frequência de aparição” (BARDIN, 1977, p. 109).

A última fase, segundo Bardin (1977, p. 101) consiste em tratar e validar os dados brutos de forma que, a partir de tais dados, o analista possa “propor inferências e adiantar interpretações a propósito dos objetivos previstos para a pesquisa”. Dessa forma, no presente trabalho, os dados obtidos durante as entrevistas (dados brutos) foram tratados de forma que o pesquisador pudesse propor inferências sobre os objetivos específicos da pesquisa.

As etapas da análise de conteúdo são sintetizadas a seguir:





Proposição de inferências sobre *stakeholders* e fatores críticos de PPP do governo federal

Ilustração 2: Adaptada de Bardin (1977)

A análise é de conteúdo, pois os resultados foram produzidos a partir da análise das entrevistas. Conforme explica Bardin (1977, p. 45), ao realizar esse tipo de análise, é necessário efetivar uma “operação visando representar o conteúdo de um documento sob uma forma diferente da original a fim de facilitar, em um estágio ulterior, a sua consulta e referenciação”. Além disso, conforme explica Bardin (1977, p. 46), tal técnica permite passar de um documento primário (roteiro) para um secundário (seção de resultados da presente pesquisa).

No Quadro 7 apresenta-se a relação entre os objetivos específicos e os procedimentos adotados neste estudo.

Objetivos	Procedimentos
Identificação de <i>stakeholders</i>	Entrevistas
Identificação do poder de influência dos <i>stakeholders</i>	Aplicação de roteiro elaborado a partir de Mitchel, Agle e Wood (1997) elaborado por Falqueto (2012) e formulário baseado em Frooman (1999) e elaborado a partir de Falqueto (2012).
Identificação dos fatores críticos	Entrevistas
Verificação da conexão entre fatores críticos e <i>stakeholders</i>	Entrevistas

Quadro 7: Relação entre os objetivos específicos e os procedimentos metodológicos

Fonte: elaborado pelo autor

3.5 Síntese metodológica

Apresenta-se, no Quadro 8, um resumo dos procedimentos metodológicos utilizados no presente estudo.

Problema: Quais são os fatores críticos para a estruturação de PPPs no governo federal?				
Objetivo Geral: Identificar quais são os fatores críticos para a estruturação de PPP no Governo Federal a partir da visão dos <i>stakeholders</i>				
Objetivos específicos				
1. Identificar os <i>stakeholders</i>	2. Identificar o poder de influência dos <i>stakeholders</i>	3. Identificar os fatores críticos	4. Verificar a conexão entre fatores críticos e <i>stakeholders</i>	
Operacionalização da pesquisa				
Referências	Freeman e Reed (1983)	Michell, Agle, Wood (1997).	Hwang, Zhao e Gay (2013), Opawole e Akinsiku (2012), Ismail (2013), Jamali (2004), Weiermair, Peters e Frehse (2008) e Tristão e Cutrim (2010).	Hwang, Zhao e Gay (2013), Opawole e Akinsiku (2012), Ismail (2013), Jamali (2004), Weiermair, Peters e Frehse (2008) e Tristão e Cutrim (2010).
Abordagem	Qualitativa	Quantitativa	Qualitativa	Qualitativa
Método para escolha dos participantes	-	-	-	-
Técnica para coleta dos dados	Entrevista	Roteiro semiestruturado	Entrevista semiestruturada	Entrevista semiestruturada
Técnica de análise dos dados	Análise de conteúdo	Análise de conteúdo	Análise de conteúdo	Análise de conteúdo

Quadro 8: Síntese metodológica

Fonte: elaborado como resumo do método desta pesquisa, a partir do original de Falqueto (2012, p.98)

4. APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS

O objetivo deste capítulo é descrever os dados fazendo uma relação com os objetivos específicos da pesquisa.

4.1 Identificação de *stakeholders*

Os *stakeholders* identificados foram:

- 1) Ministério da Fazenda e seus órgãos (Secretaria do Tesouro Nacional – STN e Secretaria de Acompanhamento Econômico - SEAE)
- 2) Ministério do Planejamento e seus órgãos (Secretaria de Orçamento Federal – SOF e Unidade de PPP do Governo Federal)
- 3) Casa Civil
- 4) Exército e os seus órgãos (Departamento de Ensino e Cultura do exército - DECEX, Colégio Militar de Manaus – CMM, Comando do Exército e Escritório de Projetos - EPEX)
- 5) Marinha e seus órgãos (Centro de Educação Física Almirante Nunes – CEFAN, Comando Geral do Corpo de Fuzileiros Navais, Diretoria de Administração e Diretoria de Orçamento)
- 6) Usuários finais (alunos, atletas e demais usuários do CMM e do CEFAN)
- 7) Sociedade local (Manaus e Rio de Janeiro)
- 8) Consultorias (escritórios de advocacia, empresas de engenharia e consultorias econômicas)
- 9) Comitê Gestor de Parceria Público-Privada - CGP
- 10) Órgãos de Controle (Tribunal de Contas da União – TCU e Controladoria Geral da União – CGU)
- 11) Financiadores (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES)
- 12) Mídia (meios de comunicação)
- 13) Órgãos públicos locais e Autoridades locais (Ex: Prefeitura do Município de Manaus)
- 14) Concessionária (construtoras e prestadores dos serviços objeto da PPP)
- 15) Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)
- 16) Fornecedores e Subcontratados da concessionária

Os *stakeholders* citados durante a realização das entrevistas foram comparados com os descritos no Quadro 3. O resultado é descrito no Quadro 9, sendo que na coluna “*Stakeholders* identificados nas entrevistas” foram destacados (em negrito) aqueles que não encontraram respaldo na revisão de literatura, ou seja, que parecem ser peculiares às PPPs ora analisadas.

Stakeholder Revisão de Literatura	Autores que identificaram o stakeholder	Stakeholders identificados nas entrevistas
órgãos públicos responsáveis pela preparação e implementação de PPPs	Tristão e Cutrim (2010); Carrera (2012); Queiroz, Astesiano e Serebrisky (2014)	Ministério da Fazenda
órgãos públicos responsáveis pela preparação e implementação de PPPs	Tristão e Cutrim (2010); Carrera (2012); Queiroz, Astesiano e Serebrisky (2014)	Ministério do Planejamento
órgãos públicos responsáveis pela preparação e implementação de PPPs	Tristão e Cutrim (2010); Carrera (2012); Queiroz, Astesiano e Serebrisky (2014)	Casa Civil
órgãos públicos responsáveis pela preparação e implementação de PPPs	Tristão e Cutrim (2010); Carrera (2012); Queiroz, Astesiano e Serebrisky (2014)	Exército
órgãos públicos responsáveis pela preparação e implementação de PPPs	Tristão e Cutrim (2010); Carrera (2012); Queiroz, Astesiano e Serebrisky (2014)	Marinha
Consumidores	Escobedo (2013)	Usuários finais
Cidadãos	Corrêa (2004)	Sociedade local
Consultoria	Tristão e Cutrim (2010); Queiroz, Astesiano e Serebrisky (2014)	Consultorias
-	-	CGP
Órgãos de Controle	Corrêa (2004)	Órgãos de Controle
Financiador	Tristão e Cutrim (2010); Escobedo (2013); Queiroz, Astesiano e Serebrisky (2014)	Financiadores
Meios de comunicação	Corrêa (2004); Escobedo (2013)	Mídia
Autoridades locais	Tristão e Cutrim (2010); Carrera (2012); Corrêa (2004)	Órgãos públicos locais e Autoridades locais
Concessionária	Carrera (2012); Escobedo (2013); Queiroz, Astesiano e Serebrisky (2014)	Concessionária
-	-	PNUD
Fornecedores	Escobedo (2013)	Fornecedores

Quadro 9: Comparativo *Stakeholders* identificados (entrevistas x revisão de literatura)

Fonte: elaborado pelo autor

A partir da análise do Quadro 9, pode-se constatar que os dois *stakeholders* que parecem ser específicos das PPPs estudadas são o CGP e o PNUD.

O CGP foi o desenho institucional que o governo federal encontrou para que as principais decisões relativas às PPPs federais fossem tomadas por um colegiado interministerial composto por representantes do orçamento, do tesouro nacional (recurso financeiro e garantias à contraprestação) e dos assessores diretos do Chefe do Poder Executivo (Casa Civil).

A singularidade do PNUD decorre do fato de que o governo federal se utiliza de acordo de cooperação técnica que possui com tal instituição para contratar consultorias que auxiliam na estruturação de projetos de PPP dos órgãos públicos federais.

Em que pese às semelhanças na identificação de vários *stakeholders*, deve-se ressaltar que a classificação (categorias e subcategorias) feita no presente estudo é particular, não encontrando um paralelo perfeito com os estudos citados no quadro 3. Isso porque, em tais estudos, os autores se limitaram a identificar os *stakeholders* sem, contudo, classificá-los em categorias como é feito a seguir, o que pode ser considerado um avanço deste estudo em relação aos demais.

Partindo da premissa de que o governo federal é a organização objeto do estudo, foram classificados como *stakeholders* internos todos os órgãos do Poder Executivo Federal identificados pelos entrevistados.

Essa segmentação está em linha com o estudo realizado por Tristão e Cutrim (2010) os quais afirmam que, entre os *stakeholders* das PPPs, estão de um lado, órgãos da administração pública responsáveis pela implementação de PPPs, e de outro, a concessionária, financiadores e as consultorias. Enfim, os autores apresentam uma segmentação entre atores relativos ao parceiro privado e os atores referentes ao parceiro público.

A categoria *stakeholders* internos pode ser dividida em duas subcategorias: área meio e área fim. Dessa forma, a primeira subcategoria compreende os atores que, embora envolvidos no processo de estruturação, não integram a estrutura administrativa responsável pela implementação do projeto. Esse é o caso dos Ministérios da Fazenda e do Planejamento bem como da Casa Civil que são importantes atores por constituírem o CGP e por estabelecerem as diretrizes orçamentárias (SOF/MPOG) e financeiras (STN/MF). A segunda subcategoria é composta pelos responsáveis pela implementação e gestão do projeto.

Essa subdivisão está em consonância com os resultados observados em outros estudos como, por exemplo, Carrera (2012, p. 80) a qual escreve que os órgãos do Estado da Bahia envolvidos na estruturação da PPP Hospital do Subúrbio possuem papéis distintos. Assim, a

Secretaria de Fazenda e a Procuradoria do Estado atuam na fase de elaboração (área meio). Por outro lado, a Secretaria de Saúde realiza o “monitoramento e o acompanhamento do Hospital” (área fim – gestão do projeto).

A classificação dos atores em internos e externos também foi utilizada por Queiroz, Astesiano e Serebrisky (2014). Entretanto, os autores classificam como internos todos os órgãos públicos e como externos, apenas os atores privados. Além disso, eles não distinguem os internos em área meio e área fim e tampouco diferenciam a atuação das autoridades locais e federais.

Na categoria *stakeholder* político foram incluídos atores que possuem atribuições próprias de instâncias legislativas e/ou agências reguladoras. Esse é o caso dos órgãos ambientais, dos órgãos públicos e autoridades locais bem como do TCU o qual, por meio da Instrução Normativa TCU nº 52/2007, exerce o papel de instância legislativa no que tange às PPPs federais.

Também foram incluídos nessa categoria, os atores que não são órgãos públicos federais e que não desempenham funções relacionadas diretamente às atribuições do parceiro privado. Contudo, tais atores desempenham diferentes funções nos projetos de PPPs ora estudados por isso é necessário segmentá-los nas seguintes subcategorias: auxiliares do processo de estruturação, agentes do controle social e autoridades locais.

Na primeira subcategoria estão aqueles atores que, mesmo não integrando o governo federal, são importantes auxiliares no processo de estruturação de uma PPP, a saber: as consultorias e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) que auxiliam no relacionamento entre governo federal e as consultorias.

Na segunda subcategoria estão a mídia (meios de comunicação) e os órgãos de controle (notadamente o TCU) que, por meio da sua atuação, disponibilizam informações que favorecem um efetivo controle social dos projetos de PPP.

Na última subcategoria estão os órgãos públicos e autoridades locais bem como os órgãos ambientais que são importantes atores do processo de estruturação haja vista que o projeto deverá respeitar a legislação local no que tange, por exemplo, aos tributos municipais, aspectos ambientais e demais assuntos em relação aos quais devem ser observadas as normas municipais e/ou estaduais.

Na categoria de *stakeholder* econômico, foram classificados, conforme sugere Freeman e Reed (1983, p. 94), os usuários e beneficiários do projeto. Ademais, foram incluídos nessa

categoria aqueles *stakeholders* que não possuem vinculação administrativa com o governo federal e que desempenham funções relacionadas às atribuições do parceiro privado.

Por fim, em que pese o chefe do Poder Executivo (Presidência da República) tenha sido citado como *stakeholder*, ele é o tomador de decisão e não um *stakeholder*. Isso porque, em última instância, cabe à Presidência da República tomar a decisão de estruturar e implementar uma PPP. Assim, os *stakeholders* identificados podem ser classificados da forma exposta no quadro 10.

Categorias	Stakeholders
Interno – Área meio	Ministério da Fazenda Ministério do Planejamento Casa Civil CGP
Interno – Área Fim	Exército e os seus órgãos Marinha e seus órgãos
Político – Auxiliares	Consultorias PNUD
Político – Controle Social	Mídia Órgão de Controle
Político – Autoridades Locais	Órgãos públicos locais e Autoridades locais
Econômico	Usuários finais Sociedade local Financiadores Concessionária Fornecedores

Quadro 10: *Stakeholders* identificados

Fonte: elaborado pelo autor

4.2 Identificação do poder de influência dos *stakeholders*

A partir da análise das respostas do formulário elaborado por Falqueto (2012) baseado em Mitchell, Agle e Wood (1997) foi possível verificar a tendência dos dados para cada *stakeholder* em relação aos atributos citados pelos autores (poder, legitimidade e urgência). A Tabela 1 sintetiza os resultados observados.

Tabela 1

Resultados do Formulário sobre tipologia Mitchell, Agle e Wood (1997)

<i>Stakeholder</i>	Possui poder para influenciar a tomada da decisão de estruturar uma PPP?					Suas solicitações são legítimas ?					A unidade decisória confere caráter prioritário (urgência) às referidas solicitações?				
	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
Ministério do Planejamento				2	10				2	10				3	9
Ministério da Fazenda				2	5				2	5			2	3	2
Casa Civil					6			2		4					6
Exército				2	6				3	5			1	1	6
Marinha				2	6		1	1	3	3			4		4
Usuários	3	4			1	1	1	1	1	4	2		4	1	1
Sociedade Local	1	1			1		1			2		1		1	1
Consultoria	2		1	1	2		1	2		3	1		1	1	3
CGP		1		1				1		1		1			1
Órgãos de Controle		1			4				2	3	1		3		1
Financiadores		1	2	3				3	2	1		1	3	2	
Mídia	1		1			1	1				1	1			
Órgãos públicos e Autoridades locais	1		1		2	1	2			1	1	2			1
Concessionária	4	1	2			1	2	4			1	2	2	2	
Fornecedores		3			1	1	1	2			1	1	1		1
PNUD		1		1		1				1		1		1	

Fonte: elaboração própria.

Ao analisar as informações, verifica-se que os *stakeholders* que possuem o atributo poder em relação à estruturação das PPPs objeto do presente estudo são: Ministério do Planejamento, Ministério da Fazenda, o Exército e a Marinha. Os referidos *stakeholders* integram o governo central que, segundo Corrêa (2004, p. 47), é “um ator que tem poder porque controla recursos”. Segundo Falqueto, Hoffmann e Corrêa (2013), o poder do *stakeholder* sobre a organização pode ser coercivo (força ou ameaça), normativo (legislação, formas de comunicação) ou utilitário (detém recursos ou informações). Usando a classificação de Falqueto, Hoffmann e Corrêa (2013), percebe-se que poder pode ser exercido tanto de

forma normativa quanto utilitária. Esse parece ser o caso dos ministérios e forças armadas citados, pois as diversas etapas pré-contratação da PPP, previstas no art. 10 da Lei de PPP (Lei 11.079/2004), exigem a participação de órgãos relacionados com tais *stakeholders*. Dessa forma, o poder deles parece ser tanto do tipo utilitário (controle sobre recursos) quanto normativo. No caso do Ministério do Planejamento, o poder pode ser utilitário em função do conhecimento técnico detido pela Unidade de PPP, pois, segundo Corrêa (2004, p. 48), um *stakeholder* detém poder quando possui “controle sobre habilidades técnicas”.

Ademais, os resultados obtidos por Falqueto, Hoffmann e Corrêa (2013) são convergentes com os encontrados neste trabalho uma vez que constataram que um dos *stakeholders* que possui o atributo poder é a alta administração da universidade que, no caso da PPP, pode ser entendida como a alta administração do Exército e da Marinha as quais são as responsáveis pelo processo de estruturação. Conforme escrevem esses mesmos autores (2013, p. 10), os *stakeholders* poderosos são os que “gerenciam, controlam ou avaliam as estratégias da universidade e os que fornecem recursos financeiros à instituição”. Assim, tendo em vista que, no caso da PPP, os papéis descritos incluem ainda os Ministérios do Planejamento e Fazenda (fornecimento de recursos orçamentários e financeiros), pode-se afirmar que tais atores são poderosos devido a tais motivos.

Por outro lado, os *stakeholders* menos poderosos são os usuários finais, o que também é convergente com os resultados obtidos pelo estudo realizado por Falqueto, Hoffmann e Corrêa (2013).

Em relação ao atributo legitimidade, verifica-se que os *stakeholders* mais legítimos estão também entre os mais poderosos, ou seja, Ministério do Planejamento, Ministério da Fazenda e o Exército. Os referidos *stakeholders* integram o governo central que, segundo Corrêa (2004, p. 47), é um “ator que tem legitimidade porque suas atividades são legalmente chanceladas por atos do Poder Legislativo”. Ademais, Corrêa (2004, p. 48) ressalta que “parceiros públicos têm legitimidade por influenciar a tomada de decisão em função das suas atribuições como provedores de serviços públicos”.

Esses resultados estão em consonância com os observados por Falqueto, Hoffmann e Corrêa (2013) dado que o estudo apontou, entre os *stakeholders* mais legítimos, a alta administração e o Ministério do Planejamento.

No que tange à urgência, verifica-se que, segundo a maioria dos entrevistados, os únicos *stakeholders* que possuem tal atributo são o Ministério do Planejamento e o Exército.

Esses resultados estão em consonância com os observados por Falqueto, Hoffmann e Corrêa (2013) tendo em vista que o estudo constatou que, entre as exigências mais urgentes, estão as da alta administração e as do Ministério do Planejamento.

Entretanto, diferentemente do presente estudo, os autores constataram que as exigências dos órgãos de controle também são consideradas entre as mais urgentes. Isso pode decorrer do fato de que a participação de tais órgãos, em especial do TCU, ocorre mais intensamente na fase final do processo de estruturação. Deve-se ressaltar que nenhuma das duas PPPs pesquisadas tinha sido submetida à apreciação do TCU (Instrução Normativa nº 52/2007) no momento em que as entrevistas foram realizadas. Assim, é possível que este fato tenha influenciado as respostas dos entrevistados.

Após a análise dos atributos dos *stakeholders*, buscou-se relacioná-los conforme a categorização desenvolvida por Mitchell, Agle e Wood (1997). Foi considerado presente o atributo quando, pelo menos, sete entrevistados assinalaram as notas 4 ou 5 (concordância integral) ao atributo em questão.

Os resultados obtidos indicaram que os principais *stakeholders* da estruturação das PPPs estudadas se enquadram nos tipos determinados por Mitchell, Agle e Wood (1997), conforme Tabela 2.

Tabela 2

Stakeholders segundo tipologia Mitchell, Agle e Wood (1997)

Tipologia Mitchell, Agle e Wood	<i>Stakeholder</i>
Definitivo	Ministério do Planejamento e Exército
Dominante	Ministério da Fazenda
Adormecido	Marinha

Fonte: elaboração própria

A Marinha, por ser um *stakeholder* adormecido, possui poder para impor sua vontade no processo de estruturação de PPPs, porém parece não ter legitimidade ou urgência e, assim, seu poder fica em desuso. Contudo, trata-se de *stakeholder* que dever ser monitorado devido ao seu potencial em conseguir um segundo atributo (legitimidade ou urgência).

O Ministério da Fazenda, por ser um *stakeholder* dominante, tem sua influência assegurada por ser detentor de poder e pela legitimidade. O Ministério do Planejamento e o Exército são os *stakeholders* mais importantes (definitivos), pois possuem todos os atributos.

Além disso, tendo em vista que os referidos Ministérios e o Exército integram a estrutura do governo central, esses resultados parecem convergir com os encontrados por Corrêa (2004, p. 47) o qual afirma que “o governo central pode ser considerado, no mínimo, um *stakeholder* dominante”. No mesmo sentido, tais resultados estão relacionados aos encontrados por Palovita e Aho (2010) tendo em vista que tais atores podem ser caracterizados como formuladores de política pública para efeito da estruturação de um projeto de PPP. Assim, tanto no presente trabalho quanto no referido estudo, os formuladores de política pública podem ser considerados *stakeholders* definitivos.

Conforme explicado na metodologia, os entrevistados responderam ainda a um formulário elaborado a partir de Frooman (1999) que objetivou servir de subsídio para analisar o relacionamento de dependência entre cada *stakeholder* e o processo de estruturação das PPPs. Os resultados foram divididos em duas tabelas (3 e 4) sendo que a Tabela 3 retrata a intensidade da influência de cada *stakeholder* ao passo que a Tabela 4 buscar verificar como se dá o relacionamento entre o *stakeholder* e o processo de estruturação das PPPs.

Tabela 3

Influência dos *stakeholders*

<i>Stakeholder</i>	Influência a estruturação de uma PPP no governo federal?		Qual é a intensidade dessa influência?		
	Sim	Não	Baixa	Média	Alta
Ministério do Planejamento	12			1	11
Ministério da Fazenda	7			1	6
Casa Civil	4	2			4
Exército	8			3	5
Marinha	8			3	5
Usuários	5	3	2	2	1
Sociedade Local		3			
Consultoria	6		2		4
CGP	1	1			1
Órgãos de Controle	5			1	4
Financiadores	6			4	2
Mídia	1	1		1	
Órgãos públicos e Autoridades locais	3	1	1	1	1
Concessionária	4	3	2		2
Fornecedores	1	3			1
PNUD	2			2	

Fonte: elaboração própria

Tabela 4Análise dos *stakeholders* por influência

<i>Stakeholder</i>	Só influencia a estruturação	Só é influenciado pela estruturação	Influencia e é influenciado pela estruturação
Ministério do Planejamento	6		6
Ministério da Fazenda	2		5
Casa Civil	1	2	3
Exército	1		7
Marinha	1		7
Usuários	2	3	3
Sociedade Local		3	
Consultoria	6		
CGP	1	1	
Órgãos de Controle	4		1
Financiadores	1		5
Mídia		1	1
Órgãos públicos e Autoridades locais		1	3
Concessionária		3	4
Fornecedores		3	1
PNUD	2		

Fonte: elaboração própria

A partir da Tabela 3, pode-se perceber que, segundo a maioria dos respondentes (sete respostas somando as opções média e alta intensidade), os *stakeholders* mais influentes são também os mais poderosos (Marinha, Exército, Ministério do Planejamento e Ministério da Fazenda). Assim, parece haver uma relação entre influência e o atributo poder. Tendo em vista que o atributo poder ser decorrente do controle sobre recursos, sobre habilidades técnicas ou da detenção de prerrogativas legais, a capacidade de influência do *stakeholder* parece estar relacionado com a ocorrência de uma das referidas fontes de poder. Nesse sentido, Corrêa (2004, p. 47) afirma que o *stakeholder* é capaz de influenciar uma organização quando possui, entre outros fatores, “o controle sobre recursos, sobre habilidades técnicas e poder decorrentes de prerrogativas legais”.

Esse resultado está em consonância com o observado por Falqueto, Hoffmann e Corrêa (2013, p. 7) que, ao pesquisarem os *stakeholders* de uma universidade, encontraram que os mais influentes são “a alta administração da organização, os órgãos de controle, o ministério setorial (MEC) e o Ministério do Planejamento”. Assim, fazendo uma analogia com o presente estudo, a alta administração do projeto de PPP (Exército e Marinha) também

aparece entre os mais influentes bem assim em relação ao Ministério do Planejamento que, em função de suas atribuições orçamentárias, é um ator influente em ambos estudos.

Além disso, parece existir ainda uma convergência entre os referidos estudos no que tange aos autores menos influentes na medida em que, assim como foi observado por Falqueto, Hoffmann e Corrêa (2013), os usuários (alunos) e a sociedade local estão entre os *stakeholders* que exercem baixa ou nenhuma influência no processo de estruturação das PPPs ora analisadas.

Para efeito da análise dos resultados da Tabela 4, foi considerada a alternativa que foi assinalada com maior frequência em relação a cada *stakeholder*. Assim, por exemplo, considerou-se que o Ministério da Fazenda influencia e é influenciado pela estruturação. Deve-se salientar que, para alguns *stakeholders* (Ministério do Planejamento, CGP, Mídia e Usuário), não houve uma maior frequência absoluta. Nesse caso, foi analisada a maior frequência relativa assinalada à categoria que o *stakeholder* se encontra.

Assim, por exemplo, em relação ao Ministério do Planejamento e ao CGP que, por pertencerem à categoria interno área meio (M.F, MPOG, Casa Civil e CGP), foram considerados da seguinte forma: Ministério do Planejamento como um *stakeholder* que influencia e é influenciado por ser a opção mais assinalada entre os *stakeholders* que compõem a referida categoria. Como para o CGP não foi assinalada tal alternativa, considerou-se que ele só influencia a estruturação por ser essa a segunda opção mais assinalada entre os demais *stakeholders* da categoria. Aplicando o mesmo critério, a mídia deve ser considerada como um *stakeholder* que influencia e é influenciado. No mesmo sentido, a aplicação desse procedimento para o *stakeholder* usuário faz com que ele seja considerado como um *stakeholder* que influencia e é influenciado por ser a opção mais assinalada entre os *stakeholders* que compõem a sua categoria (econômico).

Os resultados apontam que a maioria dos *stakeholders* influencia e é influenciada pelo processo de estruturação das PPPs (Ministério do Planejamento, Ministério da Fazenda, Casa Civil, Exército, Marinha, financiadores, mídia, concessionária, usuário e órgãos públicos/Autoridades locais), o que evidencia a mútua dependência entre esses *stakeholders* e o processo de estruturação de PPPs (alta interdependência – quadro 11).

Deve-se ressaltar que a alta administração da organização (Exército e Marinha) também foi apontada como um *stakeholder* que influencia e é influenciado de acordo com o estudo realizado por Falqueto, Hoffmann e Corrêa (2013). Por outro lado, esse último estudo

encontrou que o Ministério do Planejamento é um ator que apenas influencia a universidade. A diferença pode residir no fato de que, diferentemente do que ocorre no caso da universidade, o papel do referido ministério nas PPPs não se restringe à função orçamentária devido as atribuições da Unidade de PPP que participa ativamente da elaboração dos estudos em parceria com os representantes do órgão setorial (Marinha e Exército) e do Ministério da Fazenda. Portanto, é possível que, devido ao papel desempenhado pela Unidade de PPP, tal ator seja percebido como um *stakeholder* que influencia e é influenciado.

O CGP, as consultorias, os órgãos de controle e o PNUD foram classificados como *stakeholders* que só influenciam tal estruturação. Nessa situação, o *stakeholder* exerce uma influência sobre o processo, mas não depende e não sofre influência dele, o que parece constituir um cenário em que o poder está com o *stakeholder* (poder do *stakeholder* - Quadro 11).

Por fim, a sociedade local e os fornecedores foram apontados como *stakeholders* que apenas são influenciados pelo referido processo, ou seja, em que pese sejam afetados pelo resultado do processo, não podem influenciá-lo. Esse cenário constitui o chamado poder da firma, nesse caso, o poder da organização (quadro 11).

A síntese dos resultados obtidos, após a análise da Tabela 4, é apresentada no Quadro 11, que representa os *stakeholders* da estruturação das PPPs do CEFAN e do CMM categorizados em uma adaptação da matriz desenvolvida por Frooman (1999).

O processo de estruturação da PPP influencia o <i>stakeholder</i> ?	O <i>stakeholder</i> influencia o processo de estruturação?	
	Não	Sim
Não	Baixa interdependência	Poder do Stakeholder CGP, consultorias, órgãos de controle e PNUD
Sim	Poder da Organização sociedade local e fornecedores	Alta interdependência Ministério do Planejamento, Ministério da Fazenda, Casa Civil, Exército, Marinha, financiadores, mídia, concessionária, usuários e órgãos públicos/autoridades locais

Quadro 11: Relação de influência entre os *stakeholders* e a estruturação das PPPs do CEFAN/CMM
Fonte: elaborado pelo autor com os dados da pesquisa, a partir do original de Frooman (1999).

Ao comparar os resultados das análises dos modelos de Mitchell, Agle e Wood (1997) e Frooman (1999), verifica-se que os *stakeholders* categorizados como definitivos (Exército e Ministério do Planejamento) possuem alta intensidade de influência. A mesma análise pode ser aplicada ao *stakeholder* dominante (Ministério da Fazenda). Assim, ao menos com relação aos *stakeholders* mais relevantes para a tomada de decisão, parece haver coerência entre as duas análises. Tal conclusão também foi encontrada no estudo realizado por Falqueto (2012).

4.3 Identificação dos fatores críticos

Os fatores críticos de sucesso (FCS) identificados são listados na sequência:

- 1) **Interesse político** (inclui: i) vontade política; ii) o comprometimento dos gestores da alta administração naval e do Comando do Exército; iii) compromisso do governante em fazer o projeto; e iv) o alinhamento do projeto com a política do governo federal).
- 2) **Aparato institucional** (inclui: i) existência de unidade, dentro do órgão, para se dedicar a estruturação do projeto; ii) capacidade de estruturar projetos; iii) a motivação da equipe; iv) existência, dentro dos órgãos responsáveis pela estruturação, de especialistas multidisciplinares para que possam opinar sobre os estudos; v) a capacitação de servidores sobre PPP; vi) governança do processo de estruturação; e vii) existência de órgão setorial capacitado para regular e fiscalizar a execução do projeto).
- 3) **Qualidade do Projeto**, ou seja, dos estudos que compõem a estruturação (inclui a perfeita definição do escopo do projeto, a clareza quanto aos objetivos do projeto, os critérios utilizados na seleção do parceiro privado e a inexistência das seguintes falhas: de planejamento, de governança, regulatórias, de participação popular e de elaboração de EVTEA. Tal qualidade proporciona a redução no tempo de avaliação dos estudos pelos órgãos internos (CGP) e externos - TCU).
- 4) **Marco regulatório adequado** (estável, funcional e com mecanismos de resolução de conflitos).
- 5) **Existência de uma cultura empreendedora com PPP**
- 6) **Compromisso entre os parceiros.**
- 7) **Ambiente econômico favorável** (inclui a inexistência de restrições de financiamento)
- 8) **Restrições orçamentárias**

- 9) **Alocação adequada de riscos** (adequado compartilhamento de riscos e combinação ótima de alocação de riscos).
- 10) **Prévia análise de custos e benefícios do projeto** (custo do projeto deve ser compatível com os seus benefícios. Inclui ainda o fato de que a rentabilidade do projeto deve ser condizente com as condições macroeconômicas)
- 11) **Risco político** (inclui a alteração dos agentes das instâncias decisórias das esferas de governo interessada em estruturar essa PPP, ou seja, a descontinuidade da instância decisória).
- 12) **Restrições ambientais.**
- 13) **Edital e Contrato bem elaborados** (evitar inconsistências no caderno de obrigações, nos indicadores de desempenho, falhas na alocação de risco. Tal item inclui ainda o estabelecimento de regras adequadas para a gestão compartilhada).
- 14) **Falta de processo licitatório competitivo.**
- 15) **Atendimento às recomendações dos órgãos de controle.**
- 16) **Oferecimento de garantias à contraprestação pública.**
- 17) **Compatibilidade entre as expectativas dos parceiros.**

Os fatores críticos apontados durante a realização das entrevistas foram classificados conforme as categorias identificadas no Quadro 5. Adicionalmente, os fatores críticos identificados foram classificados nas seguintes categorias: político, administrativo, ambiental, cultural, econômico e regulatório.

Na categoria político foram alocados os fatores que se referem à aderência do projeto às diretrizes da alta cúpula governamental. Na categoria administrativo foram classificados os fatores que estão relacionados ao trabalho desenvolvidos por técnicos governamentais e a estrutura administrativa dos órgãos responsáveis pela estruturação das PPPs. Na categoria ambiental está o fator relativo ao atendimento das diretrizes ambientais aplicáveis ao projeto. Na categoria cultural estão os fatores relacionados com o relacionamento entre os parceiros (público e privado) e a convergência de seus interesses. Na categoria econômico estão listados os aspectos relativos à conjuntura econômica. Por fim, na categoria regulatório, estão os aspectos relativos à regulação do projeto (legislação aplicável e estrutura de fiscalização).

O resultado é descrito no Quadro 12, sendo que na coluna “FCS identificados nas entrevistas” foram destacados (em negrito) aqueles que não encontraram respaldo na revisão de literatura.

Categoria	Tipo de FCS	FCS Revisão de Literatura	Autores que identificaram o FCS	FCS identificados nas entrevistas
Político	Positivo	Comprometimento dos gestores públicos da alta cúpula governamental	Weiermair (2008)	Interesse político
	Negativo	Risco político	Tristão e Cutrim (2010)	Risco político
Administrativo	Positivo	Aparato institucional	Opawole et al (2012); Hwang et al (2013); Queiroz, Astesiano e Serebrisky (2014); Weiermair (2008); Jamali (2004); Ismail (2013).	Aparato institucional
		Qualidade do projeto	Opawole et al (2012); Hwang et al (2013); Queiroz, Astesiano e Serebrisky (2014); Weiermair (2008); Jamali (2004).	Qualidade do projeto
		Alocação adequada de riscos	Opawole et al (2012); Hwang et al (2013); Queiroz, Astesiano e Serebrisky (2014).	Alocação adequada de riscos
		-	-	Prévia análise de custos e benefícios do projeto
		-	-	Edital e Contrato bem elaborados
		-	-	Atendimento às recomendações dos órgãos de controle
		-	-	Oferecimento de garantias à contraprestação pública
	Negativo	Processo licitatório adequado	Opawole et al (2012)	Falta de processo licitatório competitivo
Regulatório	Positivo	Marco regulatório favorável	Opawole et al (2012); Hwang et al (2013); Ismail (2013).	Marco regulatório adequado
Cultural	Positivo	Cultura empreendedora de PPP	Weiermair (2008); Tristão e Cutrim (2010)	Existência de uma cultura empreendedora com PPP
		Compromisso dos parceiros	Ismail (2013)	Compromisso entre os parceiros
		Compatibilidade entre as expectativas dos parceiros	Jamali (2004)	Compatibilidade entre as expectativas dos parceiros
Econômico	Positivo	Ambiente econômico favorável	Opawole et al (2012); Ismail (2013).	Ambiente econômico favorável
	Negativo	-	-	Restrições orçamentárias
Ambiental	Negativo	Restrições ambientais	Tristão e Cutrim (2010)	Restrições ambientais

Quadro 12: Comparativo FCS identificados (entrevistas e revisão de literatura)

Fonte: elaborado pelo autor

O Quadro 12 mostra que alguns FCS que foram descritos de maneira ampla na literatura também apareceram neste estudo. O marco regulatório adequado, que foi apontado por Opawole e Akinsiku (2012) e Ismail (2013), também foi ressaltado neste estudo. O marco regulatório pode ter essa importância em função de a PPP ser uma relação interorganizacional que depende de formalização, inclusive de obrigações, que, como escrevem Silva e Coser (2006), é essencial para sustentar a cooperação entre parceiros. Ou seja, Silva e Coser (2006) esclarecem que é importante conhecer obrigações por isso ter clareza quanto às regras aplicáveis ao contrato é imprescindível. Nesse sentido, também é importante ter um edital e contrato bem elaborado, pois os direitos e deveres dos parceiros são estabelecidos nesses documentos jurídicos.

A qualidade do projeto, ressaltada por Opawole e Akinsiku (2012), Hwang, Zhao e Gay (2013), Queiroz, Astesiano e Serebrisky (2014), Weiermair, Peters e Frehse (2008) e Jamali (2004), parece ser importante em função, entre outros aspectos, da necessidade de se ter uma perfeita definição do escopo do projeto e clareza quanto aos objetivos do projeto. Isso porque, conforme assinala Porto (2004), é importante definir os objetivos de cada uma das partes envolvidas bem como o objetivo que o projeto pretende realizar.

O aparato institucional, também indicado por Opawole e Akinsiku (2012), Hwang, Zhao e Gay (2013), Queiroz, Astesiano e Serebrisky (2014), Weiermair, Peters e Frehse (2008), Jamali (2004) e Ismail (2013), parece relevante, entre outros aspectos, em virtude da necessidade de se ter uma estrutura de governança para projeto. Isso porque a cooperação demanda esforços de coordenação, pois a PPP é formada por parceiros com cultura e práticas de gestão próprias. Por isso, conforme ressaltam Wegner e Padula (2012), monitorar as expectativas e o quanto continuam alinhadas, à medida que a parceria avança, é importante para manter o interesse de colaboração de todas as partes.

O compromisso entre os parceiros e a compatibilidade entre as expectativas dos parceiros, assinalados neste trabalho e anteriormente por Jamali (2004) e Ismail (2013), se apresenta como um FCS, pois, conforme esclarece Franco (2007), o processo de cooperação interorganizacional é sustentado por fatores de compatibilidade e de confiança mútua entre as partes. Nesse sentido, Silva e Coser (2006, p. 13) reforçam que uma das principais etapas do processo de estruturação de uma rede de cooperação é a “formação da consciência nas organizações de que elas estão comprometidas com empreendimentos comuns”.

Ademais, conforme escrevem Castro, Bulgacov e Hoffmann (2011), o comprometimento entre os parceiros é um dos mais importantes fatores para a formação e manutenção do relacionamento interorganizacional. A importância de tal comprometimento, no que tange ao parceiro público, está diretamente relacionada ao interesse político, também apontado por Weiermair, Peters e Frehse (2008), pois o parceiro público estará tão mais comprometido quanto maior o comprometimento dos gestores da alta administração em fazer o projeto e o alinhamento do projeto com a política pública pertinente. Se não houver tal apoio e alinhamento, é possível a ocorrência do risco político, apontado neste estudo e por Tristão e Cutrim (2010), já que o projeto poderá ser interrompido devido a alterações de prioridades em função de mudança de governo.

Assim, a cooperação tende a ser perene quando o projeto contar com o apoio de alta cúpula governamental e estiver alinhada com uma política de Estado e não apenas a do governo de plantão. Esse parece ser o caso da PPP do CMM que está relacionada com a política educacional que é uma política de Estado tendo inclusive previsão constitucional e planejamento específico (o artigo 214 da Constituição Federal estabelece o plano nacional da educação que possui duração decenal).

A alocação adequada de riscos, fator encontrado também por Opawole e Akinsiku (2012), Hwang, Zhao e Gay (2013) e Queiroz, Astesiano e Serebrisky (2014), parece ter relevo pelo fato de a PPP permitir a alocação do risco ao parceiro que está mais apto a gerenciá-lo. Assim, por exemplo, o parceiro público consegue transferir o risco da construção e manutenção de um prédio para o parceiro privado o qual é mais capacitado por contar, na maioria das vezes, no seu quadro societário, com construtoras que detêm *expertise* no assunto.

A alocação do risco ao parceiro mais capacitado para suportá-lo permite a redução de custos e incertezas (reduz a necessidade de aditivos contratuais e novas licitações) o que constituem alguns dos principais objetivos de uma cooperação. Isso, porque, conforme afirma Franco (2007), as empresas que fazem parte de processo de cooperação estratégico possuem, entre os seus principais objetivos, o de diminuir a incerteza que se verifica no meio envolvente onde elas operam, mediante uma redução de custos e riscos.

As restrições ambientais, fator que também foi apontado por Tristão e Cutrim (2010), são críticas por impedir ou até inviabilizar a conclusão de um projeto. Nesse sentido, constitui uma praxe, nas PPPs, o fato de o parceiro público disponibilizar informações a serem utilizadas nos estudos de arquitetura e engenharia como, por exemplo, as características

geológicas do terreno no qual será construído o empreendimento. Isso vai ao encontro do que afirmam Silva e Coser (2006) quando ressaltam a importância de que seja disponibilizado o maior número de informações possíveis sobre os parceiros e a parceria de forma a diminuir o nível de incertezas. A referida ampliação de informações é importante ainda para incrementar o número de parceiros privados interessados em celebrar o contrato de PPP, evitando assim a falta de processo licitatório competitivo, fator crítico esse que também foi encontrado Opawole e Akinsiku (2012).

Deve-se salientar que, como pode ser constatado no Quadro 12, em que pese a maioria dos fatores identificados nas entrevistas já terem sido citados em estudos anteriores, existem fatores que parecem ser peculiares às PPPs ora analisadas. São eles: i) prévia análise de custos e benefícios do projeto (análise *value for money*); ii) Edital e Contrato bem elaborados; iii) atendimento às recomendações dos órgãos de controle; iv) oferecimento de garantias à contraprestação pública e v) restrições orçamentárias

A análise *value for money* (VFM) parece decorrer da importância que vem sendo atribuída a tal avaliação não apenas pelos órgãos estruturadores de PPP como também por organismos internacionais como, por exemplo, o Banco Mundial que publicou recentemente um estudo sobre o tema: *value for money analysis: how governments choose when to use PPP to deliver public infrastructure and service*. A importância desse fator parece decorrer do fato de que, conforme é apontado no referido estudo (BANCO MUNDIAL, 2013, p. 10), “a análise VFM faz parte de um típico processo de avaliação de um projeto de PPP que compara a PPP com outras formas de contratação e entrega do projeto”.

O edital e contrato bem elaborado, segundo o entrevistado (E12) que o enumerou, é um fator crítico, pois isso evita “inconsistências no caderno de obrigações e incoerências dos indicadores de desempenho”. Essas falhas devem ser evitadas porque, conforme afirma o referido entrevistado, “uma PPP é bem sucedida quando não há falhas de planejamento na modelagem da PPP, não foi feita atropelando os prazos, os EVTEAs estão completos e bem elaborados e existe um caderno de obrigações com os respectivos indicadores de desempenho”.

O atendimento às recomendações dos órgãos de controle parece decorrer da singularidade do processo pré-licitação de uma PPP no governo federal em que, diferentemente das PPPs desenvolvidas pelos demais entes federativos, a aprovação pelo TCU constitui um requisito para a conclusão da estruturação e posterior contratação da PPP.

O oferecimento de garantias, segundo o entrevistado (E4) que o citou, decorre do histórico de mau pagador dos governos o que leva o parceiro privado a solicitar esse tipo de proteção para o caso de o governo não honrar seus compromissos financeiros (contraprestação).

A existência de restrições orçamentárias, segundo o entrevistado (E13) que o enumerou, é um fator crítico que pode inviabilizar a implementação de uma PPP, pois influencia a ocorrência de outros fatores igualmente críticos como, por exemplo, a questão da vontade política. Assim, conforme exemplificou o entrevistado (E13): “a gente pode pensar no setor de saneamento onde existe uma grande necessidade mas talvez, em alguns municípios que não tem capacidade de endividamento, essa vontade política não apoia esse tipo de projeto porque existem limitações orçamentárias”.

Conforme foi explicado no capítulo referente à metodologia, foi apresentada uma lista com os fatores críticos elencados pelos entrevistados para que eles atribuíssem uma nota 1 a 7 (escala likert), objetivando representar numericamente as percepções de importância dos respondentes em relação a cada um dos fatores citados. A Tabela 5 sintetiza os resultados.

Tabela 5
Importância relativa dos fatores críticos identificados

Tipo do FCS	Fator Crítico	Somatório das notas obtidas pelo fator (n)	Importância Relativa do Fator (n/N)
Positivo	Interesse político	46	21%
	Aparato institucional	29	13%
	Qualidade do projeto	39	18%
	Existência de marco regulatório adequado	16	7%
	Existência de uma cultura empreendedora com PPP	7	3%
	Compromisso entre os parceiros	5	2%
	Ambiente econômico favorável	13	6%
	Alocação adequada de riscos	5	2%
	Prévia análise de custos e benefícios do projeto	8	4%
	Edital e Contrato bem elaborados	16	7%
	Falta de processo licitatório competitivo	6	3%
	Atendimento às recomendações dos órgãos de controle	4	2%
	Compatibilidade entre as expectativas dos parceiros	7	3%
	Oferecimento de garantias à contraprestação pública	1	0%
	Negativo	Risco político	14
Restrições ambientais		3	1%

Fonte: elaborado pelo autor

Considerando como fatores mais críticos aqueles cuja importância relativa (n/N) seja superior a 5%, pode-se afirmar que os fatores mais importantes na opinião dos entrevistados são: i) o interesse político; ii) aparato institucional; iii) qualidade do projeto; iv) marco regulatório adequado; v) ambiente econômico favorável; vi) risco político; e vii) Edital e Contrato bem elaborados.

O interesse político é importante porque, como afirmam Weiermair, Peters e Frehse (2008, p. 11), “uma PPP só será bem sucedida se houver o comprometimento do alto escalão”, ou seja, “os agentes públicos mais graduados devem se envolver ativamente no suporte da PPP”. Ademais, o envolvimento do governante é importante porque, conforme ressaltam os autores, um líder político pode ter um papel crucial na redução dos equívocos sobre o valor para o público de uma implementação efetiva de uma PPP.

Em relação ao aparato institucional, Hwang, Zhao e Gay (2013, p. 427) afirmam que o fator crítico mais importante é a existência de um agência pública bem organizada o que “implica que o setor público deve ter a *expertise* adequada e a capacidade de implementar uma PPP”. No mesmo sentido, Jamali (2004) afirma que é crucial ter uma forte estrutura na administração central para guiar a implementação de uma política nova e complexa como é o caso das PPPs.

A qualidade do projeto e a importância da elaboração do Edital e o Contrato foram apontados, no estudo conduzido por Queiroz, Astesiano e Serebrisky (2014), como algumas das principais causas para o insucesso na implementação de PPPs.

A existência de marco regulatório adequado também foi considerado como um dos mais críticos nos estudos conduzidos por Hwang, Zhao e Gay (2013) e por Ismail (2013). Segundo Ismail (2013, p. 13), “projetos de PPP tendem a funcionar melhor quando existe um marco regulatório”. Queiroz, Astesiano e Serebrisky (2014, p. 13) ressaltam a importância de um marco regulatório de PPP ao escreverem que a Lei de PPP brasileira “contém disposições que impedem que o gestor público implementem projetos sem a devida priorização dos estudos e de assumir compromissos financeiros que não possam ser honrados no futuro”. Entretanto, em que pese o referido marco ser necessário pra reduzir o risco jurídico, Tristão e Cutrim (2010) advertem que a minimização de tal risco requer ainda a existência de jurisprudência consolidada sobre PPP e a celeridade no trâmite dos processos judiciais.

A existência de um ambiente econômico favorável também é destacada por Opawole e Akinsiku (2012) e Ismail (2013) como um dos fatores críticos mais importantes. Segundo

Ismail (2013, p. 14), a existência de um cenário econômico de estabilidade é importante, pois “promoverá razoável certeza no mercado o que reduzirá os riscos para os parceiros privados”.

O risco político é um dos fatores mais críticos, pois, conforme escrevem Hwang, Zhao e Gay (2013, p. 429), tendo em vista que contratos de PPP são de longo prazo, “qualquer mudança nas políticas governamentais ou no regime pode impor riscos adicionais ou aumento de custos”.

4.4 Verificação da conexão entre fatores críticos e *stakeholders*

Esta seção aborda as conexões identificadas relatando os motivos que, segundo os entrevistados, justificam a associação entre as duas variáveis.

O interesse político está associado à Marinha, ao Exército e ao CGP e seus integrantes (Casa Civil e os Ministérios da Fazenda e do Planejamento), pois, se o projeto não estiver alinhado com a respectiva política pública do governo federal, não haverá interesse político em promovê-lo, ou seja, conforme assinalou o entrevistado E5, “se o governo não tiver interesse em executar o projeto, ele não vai acontecer”. No mesmo sentido, foi apontada a relação entre o CGP e o interesse político, pois, conforme afirmado pelo entrevistado E2, dada a sua composição, “o CGP espelha a vontade política”.

O interesse político, em virtude do comprometimento dos gestores da alta administração naval e do Comando do Exército, foi associado ao Exército e a Marinha. Esse comprometimento é importante, haja vista que, conforme ressalta o entrevistado E14 ao falar sobre a PPP do CEFAN, “o comandante do corpo de fuzileiros é um oficial General que pertence à alta administração naval. Então se esse membro da alta administração tem um projeto na sua área e não está comprometido com esse projeto, ele consegue parar o projeto em qualquer fase”.

O interesse político também foi associado ao financiador, pois, conforme explica o entrevistado E14 ao utilizar o BNDES no seu exemplo, “uma decisão política de focar o atingimento de metas econômicas pode fazer com que os desembolsos necessários para as empresas a título de financiamento não sejam realizados já que comprometeriam a expectativa de superávit do ano”.

Outra conexão diz respeito ao aparato institucional e a consultoria, pois, conforme explica o entrevistado E1, “pelo fato de não termos capacidade de elaborar a documentação

técnica, há necessidade de contratação de consultoria e serviços de apoio técnico na condução de determinados processos da PPP”. No mesmo sentido, o entrevistado E2 reforça que “a consultoria também influencia na capacitação dos servidores no sentido de que você aprende muito com ela”.

O aparato institucional também está relacionado com o CGP tendo em vista que, conforme informou o entrevistado E2, “o CGP tem muita influência na governança porque a gente estruturou o CGP para atuar em cada fase desse processo. Tanto na avaliação dos estudos quanto na aprovação”.

O aparato institucional, em virtude do aspecto da existência de unidade para se dedicar à estruturação do projeto, está diretamente ligado ao Exército e a Marinha, pois, conforme explica o entrevistado E2 ao falar sobre a PPP do CMM, em função da elaboração do projeto, o Exército “estruturou a unidade de PPP com capacitação lá dentro”. No mesmo sentido, o entrevistado E14, ao falar sobre a PPP do CEFAN, pontua que “a existência de especialistas para analisar o projeto é fundamental para que a Marinha possa deixar espelhado nos estudos, o desejo relacionado ao projeto que se esperar desenvolver”.

O aparato institucional também está associado com o Ministério do Planejamento, pois esse participa do processo de governança da estruturação do projeto, contratando as consultorias e participando, em conjunto com os representantes da Marinha e do Exército, das discussões técnicas com as consultorias. Além disso, o referido Ministério, por meio da sua Unidade de PPP, tem realizado cursos de capacitação em PPP para servidores públicos municipais, estaduais e federais. O aparato institucional foi ainda associado ao Exército e Marinha em virtude da existência de órgão setorial capacitado para regular e fiscalizar a execução do projeto.

O aparato institucional está conectado com a mídia, pois, conforme explica o entrevistado E2, “a mídia está relacionada com a governança do processo de estruturação porque ela identifica as contradições dentro do próprio governo no processo”.

A qualidade do projeto (o que inclui a perfeita definição do escopo do projeto e a clareza quanto aos objetivos do projeto) está vinculada com o Exército e a Marinha tendo em vista que, conforme explica o entrevistado E2 ao falar sobre a PPP do CMM, “o corpo do colégio tem que entender o que é o projeto”.

Esse fator também está relacionado com os Ministérios da Fazenda e do Planejamento, pois, conforme informou o entrevistado E7, tais ministérios “têm poder para influenciar o modelo de negócio do projeto”.

A referida qualidade ainda se relaciona com os órgãos de controle, segundo o entrevistado E2, “pois se não tiver clareza quanto ao objeto, o órgão de controle vai identificar e apontar em seu relatório as incongruências do projeto”. A perfeita definição do escopo do projeto também está relacionada com a mídia, pois, segundo o entrevistado E2, a mídia “pode criticar o projeto se ele não for claro”.

A qualidade do projeto (que inclui a qualidade dos estudos) está vinculada à consultoria e aos órgãos do governo federal relacionados com o projeto notadamente Ministério do Planejamento (Unidade de PPP do governo federal), a Marinha e ao Exército, pois, conforme argumenta o entrevistado E12, esses três *stakeholders* “têm que estar preocupados com falhas de planejamento, falhas de elaboração de EVTEA e falhas de participação popular”.

Além disso, a referida qualidade também foi associada às autoridades locais, à consultoria e aos financiadores. A associação com as autoridades locais decorre da necessidade de se evitar eventuais falhas de planejamento e participação popular. No que tange à consultoria, a associação decorre de falhas na elaboração de EVTEA. A conexão com os financiadores ocorre pois, conforme explica o entrevistado E12 ao se referir ao BNDES,

“além de ser agente financiador também dá consultoria para elaboração do EVTE então ele está relacionado às falhas de elaboração de EVTEA, inconsistências no caderno de obrigações, incoerências dos indicadores de desempenho, falhas na alocação de risco, falta de processo licitatório competitivo e restrições de financiamento”.

Como pode ser constatado, o entrevistado E12 associa ainda, aos financiadores, os seguintes fatores críticos: Edital e Contrato bem elaborados (inconsistências no caderno de obrigações, incoerências dos indicadores de desempenho e falhas na alocação de risco), falta de processo licitatório competitivo e ambiente econômico favorável (restrições de financiamento).

A qualidade do projeto também foi associada ao *stakeholder* órgãos de controle, pois, de acordo com a Instrução Normativa TCU nº 52/2007, o atendimento às recomendações do TCU é pré-requisito para a aprovação dos estudos e posterior licitação. Deve-se ressaltar que tal fator crítico foi associado ainda à Casa Civil e ao CGP.

A prévia análise de custos e benefícios do projeto, em virtude do aspecto rentabilidade do projeto condizente com as condições macroeconômicas, refere-se aos financiadores, pois esses atores buscam atuar em projetos que sejam rentáveis sob a perspectiva financeira. Conforme salienta o entrevistado E2, o financiador “é influenciado pelo o que se quer porque há projetos que não têm atratividade e o financiador vai atuar dificultando a estruturação”.

A prévia análise de custos e benefícios do projeto também está conectada ao Ministério do Planejamento e a Marinha, pois, conforme foi apontado pelo entrevistado E8, “certamente as decisões da Marinha tomadas com ou sem aderência aos estudos realizados acabam por comprometer ou viabilizar o projeto. Da mesma forma que as intervenções do Ministério do Planejamento sobre as decisões da Marinha no campo da viabilidade econômica podem salvar ou afundar o projeto”.

A prévia análise de custos e benefícios do projeto também está relacionada com os usuários finais tendo em vista que, conforme salientou o entrevistado E5, “se o custo do projeto for alto demais, os usuários vão se manifestar contrariamente e vão tornar instável o apoio político ao projeto”.

O oferecimento de garantias à contraprestação pública está associado aos financiadores, pois, conforme explica o entrevistado E4, a satisfação do crédito do financiador (empréstimo) “dependerá substancialmente da saúde financeira da SPE inclusive, diversos projetos são analisados em sua etapa preliminar pelos financiadores”. Ademais, “um dos pontos centrais desta análise do financiador costuma ser exatamente a solidez das garantias de pagamento oferecidas pelo parceiro público uma vez que quem está desembolsando os recursos para a constituição do ativo é o financiador”.

O fator “Edital e Contrato bem elaborado” está relacionado com os órgãos do governo federal afetos ao projeto, notadamente Ministério do Planejamento (Unidade de PPP do governo federal), a Marinha e ao Exército, pois, conforme argumenta o entrevistado E12, esses três *stakeholders* “têm que estar preocupados com inconsistências no caderno de obrigações, incoerências dos indicadores de desempenho e falhas na alocação de risco”. Este fator crítico também foi associado às consultorias, pois elas seriam responsáveis por incoerências nos indicadores de desempenho e falhas na alocação de risco. Esse fator também associado ao Ministério da Fazenda, à Casa Civil e ao CGP.

A importância do tema também é ressaltada pelo entrevistado E5 ao afirmar que “se a parte regulatória e o contrato não estiverem claros, o projeto ou não vai ser implantado ou se implantado vai gerar uma grande quantidade de conflitos que vai inviabilizar o seu sucesso”.

Embora a existência de marco regulatório adequado tenha sido atribuída aos órgãos do governo federal relacionados com o projeto, tal relação foi atribuída apenas à Casa Civil e aos Ministérios da Fazenda e Planejamento, pois a Marinha e o Exército não participam das discussões sobre alterações do marco regulatório das PPPs federais.

O fator restrições orçamentárias é afeto aos Ministérios do Planejamento e da Fazenda em função da atuação do primeiro na elaboração do Orçamento Geral da União (OGU) e, no caso do segundo, em virtude da disponibilidade financeira relativa aos créditos previstos no OGU.

A existência de um ambiente econômico favorável foi vinculado aos financiadores, pois, conforme afirma o entrevistado E14, “não adianta falar em parceria se o ambiente não é propício à participação das empresas em projetos que, na maioria dos casos, demandam a participação de agentes financiadores”. Esse fator também associado aos Ministérios da Fazenda e Planejamento bem como à Marinha.

A existência de uma cultura empreendedora com PPP, conforme afirma o entrevistado E6, diz respeito “não só com o governo, mas também com a concessionária, os financiadores e os fornecedores”.

A alocação adequada de riscos foi associada à Marinha e ao Ministério do Planejamento. A compatibilidade entre as expectativas dos parceiros foi conectada aos seguintes *stakeholders*: Marinha, Exército, Ministério do Planejamento e Concessionária.

O compromisso entre os parceiros diz respeito à concessionária, pois, conforme explica o entrevistado E14, “se a empresa não estiver compromissada, não há que se falar em parceria”. Tendo em vista que o compromisso deve ser mútuo, esse fator foi atribuído aos órgãos públicos que celebram o contrato de PPP (Marinha e Exército).

O atendimento às recomendações dos órgãos de controle está relacionado com a Marinha e o Exército tendo em vista que eles são os órgãos responsáveis por submeter o projeto à aprovação prévia do TCU.

Embora o risco político seja atribuído de forma difusa ao governo federal, ele parece estar relacionado com o CGP tendo em vista que, segundo o Decreto nº 5.385/2005, cabe a tal Comitê: i) autorizar a abertura de procedimentos licitatórios relativos às PPP federais; ii)

definir os serviços prioritários para execução no regime de PPP; e iii) definir os critérios para subsidiar a análise sobre conveniência e oportunidade de contratação sob o regime PPP.

As restrições ambientais e o falta de processo licitatório competitivo foram associadas ao Ministério do Planejamento (Unidade de PPP do governo federal), a Marinha e ao Exército porque, conforme explica o entrevistado E12, “eu considero que esses fatores de risco estão associados à Unidade de PPP porque ela detém *know how* e conhecimento porque participa transversalmente de várias PPPs. São itens que ela deveria estar atenta ao coordenar junto com o ministério setorial”.

Uma síntese das conexões descritas é apresentada no Quadro 13.

Fator Crítico		Stakeholder													
		Exército	Marinha	MPOG	M.F	Casa Civil	CGP	Autoridades Locais	Mídia	Órgãos de Controle	Usuários	Concessionária	Consultoria	Fornecedores	Financiadores
Positivo	Interesse político	X	X	X	X	X	X								X
	Aparato institucional	X	X	X			X		X				X		
	Qualidade do Projeto	X	X	X	X	X	X	X	X	X			X		X
	Marco regulatório adequado			X	X	X									
	Cultura empreendedora com PPP	X	X	X	X	X	X					X		X	X
	Compromisso entre os parceiros	X	X									X			
	Ambiente econômico favorável		X	X	X										X
	Alocação adequada de riscos		X	X											
	Prévia análise de custos e benefícios		X	X							X				X
	Edital e Contrato bem elaborados	X	X	X	X	X	X						X		X
	Atendimento às recomendações dos órgãos de controle	X	X												
	Oferecimento de garantias à contraprestação														X
Compatibilidade entre as expectativas dos parceiros	X	X	X								X				
Negativo	Risco político						X								
	Restrições ambientais	X	X	X											
	Restrições orçamentárias			X	X										
	Falta de processo licitatório competitivo	X	X	X											X

A análise do Quadro 13 em conjunto com a tipologia descrita na Tabela 2 permite, ao menos do ponto de vista da inferência, identificar quais são os fatores críticos mais importantes. Isso porque é esperado que os fatores mais relevantes sejam aqueles relacionados aos *stakeholders* mais importantes, ou seja, Exército, Marinha e Ministérios do Planejamento e da Fazenda (Tabela 2).

Ademais, a identificação dos fatores críticos associados a tais *stakeholders* permite compreender a importância atribuída a eles segundo uma análise feita sob a perspectiva teórica de Mitchell, Agle e Wood (1997).

O Exército é um *stakeholder* definitivo, pois está associado a fatores que lhe confere poder, legitimidade e urgência. Assim, tais atributos parecem decorrer da associação desse ator com interesse político, elaboração do Edital e Contrato e qualidade do projeto.

No que tange ao interesse político devem ser ressaltados os aspectos relativos ao comprometimento da alta cúpula governamental e o alinhamento do projeto com a política do governo federal. O referido comprometimento proporciona o que Mitchell, Agle e Wood (1997) denominam de urgência no atendimento do seu interesse e o poder de influenciar o processo de estruturação da PPP.

O alinhamento do projeto com a política do governo federal proporciona o atributo legitimidade, pois, fazendo uma adaptação do conceito de Mitchell, Agle e Wood (1997) para o caso de uma PPP, contribui para a percepção de que o projeto constitui uma ação compatível com o interesse público (sistema de normas, valores, crenças e definições socialmente construído).

O poder decorre ainda do papel desempenhado pelo Exército na elaboração do Edital e Contrato, pois, por ser o Poder Concedente, o Exército pode redigir tais instrumentos a sua afeição. O Exército possui ainda o poder de influenciar o projeto devido a sua relação com o fator qualidade do projeto tendo em vista que é responsável pela definição do escopo do projeto e os critérios utilizados na seleção do parceiro privado.

O Ministério do Planejamento também é um *stakeholder* definitivo, o que parece decorrer da sua associação com o aparato institucional (poder), marco regulatório adequado (poder), ambiente econômico favorável (poder), restrições orçamentárias (poder e urgência) e interesse político (legitimidade).

O aparato institucional proporciona poder, pois o referido Ministério dispõe de uma unidade de PPP que se dedica a estruturação dos projetos de PPP bem como possui

especialistas multidisciplinares que podem analisar e contribuir para o desenvolvimento de PPPs sejam elas federais, estaduais ou municipais.

O poder parece decorrer ainda da participação desse Ministério na criação do arcabouço jurídico de PPP no âmbito federal. Tal participação permite que o ministério promova alterações visando influenciar a trajetória jurídico-institucional do processo de estruturação de PPPs no governo federal.

O poder também parece estar associado ao ambiente econômico favorável, no que tange ao aspecto disponibilidade de recursos financeiros para PPP, pois o Ministério do Planejamento, por meio da Secretaria do Programa de Aceleração do Crescimento (SEPAC), disponibiliza recursos para serem aplicados em PPPs dos entes federados. A título de exemplo, cita-se a Portaria nº 185/2012 que selecionou projetos de PPP voltados para a mobilidade urbana aos quais serão destinados recursos via OGU ou financiamento (bancos públicos).

Essa atuação da SEPAC aliada à questão orçamentária confere poder e urgência ao Ministério do Planejamento, pois, conforme explicam Mitchell, Agle e Wood (1997), o *stakeholder* será tão mais poderoso quanto mais necessário para a organização seja o recurso que ele controla. Nesse sentido, o poder e a urgência decorrem do fato que o Ministério do Planejamento controla um recurso essencial para a estruturação de PPPs que é o Orçamento da União.

A legitimidade e a urgência decorrem das mesmas razões apontadas no caso do Exército tendo em vista que, por ser um dos três ministérios que integram o CGP, o Ministério do Planejamento está associado ao interesse político.

O Ministério da Fazenda é um *stakeholder* dominante o que parece decorrer da sua associação com o ambiente econômico favorável (poder), marco regulatório (poder), restrições orçamentárias (poder) e interesse político (legitimidade).

O referido ministério está associado ao ambiente econômico favorável em função da sua influência sobre a disponibilidade de recursos financeiros que são destinados para linhas de financiamento, notadamente as relativas ao BNDES que são, muitas vezes, viabilizadas por meio de aportes do Tesouro Nacional. No mesmo sentido, seu poder parece decorrer ainda da sua atuação no que tange ao controle dos recursos disponibilizados aos órgãos públicos federais para honrar despesas orçamentárias aí incluídos os pagamentos das PPPs.

O poder do Ministério da Fazenda parece decorrer ainda da sua participação nas discussões sobre marco regulatório tendo em vista que possui em seus quadros a Procuradoria Geral da Fazenda Nacional e a Secretaria do Tesouro Nacional que são os atores do governo federal mais influentes no que tange à contabilização e definição de garantias relativas às PPPs.

A associação do Ministério da Fazenda com o interesse político ocorre, a exemplo do Ministério do Planejamento, por ser ele um integrante do CGP.

A Marinha é um *stakeholder* adormecido o que parece decorrer da sua associação com os fatores aparato institucional, interesse político, qualidade do projeto e elaboração de Edital e Contrato. O primeiro pelo fato de a referida força armada possuir especialistas multidisciplinares que opinam sobre o projeto. O segundo é proveniente do comprometimento da alta administração naval que proporciona o poder de influenciar o processo de estruturação. O terceiro é proveniente do fato de que, tal qual o Exército, é responsável pela definição do escopo do projeto e os critérios utilizados na seleção do parceiro privado. O último decorre das prerrogativas conferidas à Marinha por ser ela o Poder Concedente.

Além de explicar os motivos que justificam a conexão entre os fatores críticos e os *stakeholders*, os entrevistados identificaram qual das conexões citadas por eles é a mais importante para que uma estruturação de PPP pudesse ser bem sucedida. Assim, a Tabela 6 demonstra as associações identificadas como as mais importantes. Ademais, deve-se ressaltar que os resultados da Tabela 6 parecem corroborar a análise relativa a associação entre os *stakeholders* mais importantes (Tabela 2) e os fatores críticos a eles relacionados.

Tabela 6
Conexões decisivas para o sucesso da estruturação

Conexão	Somatório das menções obtidas pela relação (n)	Importância relativa da relação (n/total de entrevistados)
Interesse político e órgãos públicos responsáveis pelo projeto (Marinha, Exército e CGP)	7	50%
Qualidade do projeto e Consultoria/órgãos públicos responsáveis pelo projeto	3	21%
Marco regulatório adequado e Casa Civil e Ministérios da Fazenda e do Planejamento	1	7%
Concessionária e o compromisso entre os parceiros	1	7%
Ambiente econômico favorável e órgãos públicos responsáveis pelo projeto	1	7%
Edital e Contrato bem elaborados e órgãos públicos responsáveis pelo projeto (Marinha, Exército e CGP)	1	7%

Fonte: elaborado pelo autor

5. CONCLUSÕES

O objetivo da presente pesquisa foi identificar os fatores críticos para a estruturação das PPPs no Governo Federal e sua conexão com os *stakeholders* de tais projetos. Para tanto, foram estudadas duas PPPs federais (CMM e CEFAN). Por meio da realização de entrevistas com técnicos que participam da estruturação de tais projetos foi possível identificar os *stakeholders* (item 4.1), os fatores críticos (item 4.3) e a associação entre essas duas variáveis (item 4.4).

Dentre os diversos *stakeholders* citados pelos entrevistados, pode-se perceber que vários já haviam sido identificados por outros estudos (quadro 9). Entretanto, deve-se ressaltar que o presente estudo contribui para a pesquisa sobre PPP ao propor uma classificação que não encontra paralelo perfeito com os estudos citados na revisão de literatura. Isso porque, em tais estudos, os autores limitam-se a identificar os *stakeholders* sem, contudo, classificá-los nas categorias como é feito no item 4.1.

Além de identificar os *stakeholders*, o presente trabalho buscou verificar o poder de influência do mesmo. Nesse sentido, a maioria dos entrevistados elegeu como mais influentes os órgãos públicos do governo federal responsáveis pela estruturação quais sejam: Marinha, Exército e Ministérios do Planejamento e da Fazenda. Isso até parece natural, contudo há de se entender que, se por um lado, os órgãos públicos são os responsáveis pela proposta da política pública, por outro, a maneira como essa política é implementada tem relação direta com os resultados que pode alcançar.

A Marinha foi identificada como um *stakeholder* adormecido. O Ministério da Fazenda, por sua vez, como um *stakeholder* dominante. O Ministério do Planejamento e o Exército foram classificados como *stakeholders* definitivos. Tendo em vista que os referidos Ministérios e o Exército integram a estrutura do governo central, esses resultados parecem convergir com os encontrados na revisão de literatura segundo os quais o governo central pode ser considerado, no mínimo, um *stakeholder* dominante.

Ainda sobre esse tema, os resultados encontrados na Tabela 3 parecem apontar para uma relação entre poder e influência, uma vez que os *stakeholders* identificados como mais influentes são também os mais poderosos (Marinha, Exército, Ministério do Planejamento e Ministério da Fazenda).

Os resultados observados sinalizam ainda que a maioria dos *stakeholders* influencia e é influenciada pelo processo de estruturação das PPPs citadas no presente estudo, o que

evidencia a mútua dependência entre esses *stakeholders* e o processo de estruturação de PPPs (alta interdependência – Quadro 11). Ou seja, este estudo reforça assim o conceito clássico de *stakeholder* de Freeman e Reed (1983), mas como aditivo (influencia e é influenciado) e não como exclusivo (influencia ou é influenciado).

Deve-se ressaltar que, ao comparar os resultados das análises dos modelos de Mitchell, Agle e Wood (1997) e Frooman (1999), verificou-se que os *stakeholders* categorizados como definitivos (Exército e Ministério do Planejamento) possuem alta intensidade de influência. A mesma análise pode ser aplicada ao *stakeholder* dominante (Ministério da Fazenda). Assim, ao menos com relação aos *stakeholders* mais relevantes para a tomada de decisão, parece haver coerência entre as duas análises.

Em relação ao objetivo específico 3 (identificação de FCS), constatou-se que a maioria dos fatores identificados nas entrevistas já haviam sido citados em estudos anteriores (Quadro 12). Entretanto, existem fatores que parecem ser peculiares às PPPs ora analisadas. São eles: i) prévia análise de custos e benefícios do projeto (análise *value for money*); ii) edital e Contrato bem elaborados; iii) atendimento às recomendações dos órgãos de controle; iv) oferecimento de garantias à contraprestação pública e v) restrições orçamentárias.

Essa peculiaridade parece decorrer de aspectos específicos do processo de estruturação de PPP no governo federal como a submissão prévia do projeto ao TCU, o que ressalta a importância do fator atendimento às recomendações dos órgãos de controle. Ademais, a atuação dos técnicos do TCU parece ressaltar a importância de outros dois fatores a prévia análise de custos e benefícios do projeto (análise *value for money*) e Edital e Contrato bem elaborados. Isso porque esses dois aspectos do processo de estruturação são regularmente analisados sendo, inclusive, alvo de recomendações do Tribunal.

Os outros aspectos parecem estar relacionados com o histórico dos governos no Brasil. Assim, tendo em vista que a maioria da revisão de literatura sobre esse tema versa sobre a realidade de países estrangeiros, tais fatores podem não ocorrer em tais países. Esse parece ser o caso do oferecimento de garantias à contraprestação pública e das restrições orçamentárias que estariam relacionados com a falta de confiança do investidor em relação ao cumprimento de obrigações por parte do parceiro público.

Em relação ao objetivo específico 4 (verificação da conexão entre os fatores críticos e os *stakeholders* identificados), pode-se afirmar que foram identificadas diversas associações as quais, ao serem analisadas em conjunto com a tipologia descrita na Tabela 2, permitem, ao

menos do ponto de vista da inferência, identificar quais são os fatores críticos mais importantes. Isso porque é esperado que os fatores mais relevantes sejam aqueles relacionados aos *stakeholders* mais importantes. Nesse sentido, os fatores críticos mais relevantes são os associados aos Exército, Marinha e Ministérios do Planejamento e da Fazenda.

O Exército foi associado a fatores que lhe confere poder, legitimidade e urgência. Tais atributos parecem decorrer da associação desse ator com interesse político (poder e urgência), elaboração do Edital e Contrato (poder) e qualidade do projeto (poder). O Ministério do Planejamento, tal qual o Exército, foi associado a fatores que lhe confere os três atributos citados. Tais atributos parecem decorrer da associação com aparato institucional (poder), marco regulatório adequado (poder), ambiente econômico favorável (poder), restrições orçamentárias (poder e urgência) e interesse político (legitimidade).

O Ministério da Fazenda foi associado ao ambiente econômico favorável (poder), marco regulatório (poder), restrições orçamentárias (poder) e interesse político (legitimidade). A Marinha foi associada aos seguintes fatores que parecem lhe conferir poder: aparato institucional, interesse político, qualidade do projeto e elaboração de Edital e Contrato.

A análise dos resultados permite realizar algumas recomendações a serem feitas sobre o processo de estruturação de PPPs no governo federal.

A primeira diz respeito ao monitoramento dos *stakeholders*. Nesse sentido, os *stakeholders* definitivos e dominante (Exército, Ministérios do Planejamento e Fazenda) devem ser atentamente monitorados pelo tomador de decisão, pois, conforme explicam Mitchell, Agle e Wood (1997), podem formar uma coalização dominante, influenciando significativamente o processo de estruturação da PPP. A Marinha, por ser um *stakeholder* adormecido, deve ser monitorado devido ao seu potencial em conseguir um segundo atributo (legitimidade ou urgência).

A segunda recomendação diz respeito aos fatores críticos que parecem ser peculiares às PPPs analisadas, a saber: i) prévia análise de custos e benefícios do projeto (análise *value for money*); ii) Edital e Contrato bem elaborados; iii) atendimento às recomendações dos órgãos de controle; iv) oferecimento de garantias à contraprestação pública e v) restrições orçamentárias.

A análise *value for money* (VFM) é importante para comparar de PPP com outras de contratação e entrega do projeto. Edital e Contrato bem elaborados evitam falhas como inconsistências no caderno de obrigações e incoerências dos indicadores de desempenho. O

atendimento às recomendações dos órgãos de controle parece decorrer da singularidade do processo pré-licitação de uma PPP no governo federal em que a aprovação pelo TCU constitui um requisito para a conclusão da estruturação e posterior contratação da PPP.

O oferecimento de garantias parece decorrer do histórico de mau pagador dos governos o que leva o parceiro privado a solicitar esse tipo de proteção para o caso de o governo não honrar seus compromissos financeiros. A existência de restrições orçamentárias é um fator crítico, pois pode inviabilizar a implementação de uma PPP bem como influenciar a ocorrência de outros fatores críticos como, por exemplo, a questão da vontade política.

A terceira recomendação diz respeito aos fatores críticos mais importantes os quais parecem ser aqueles associados aos *stakeholders* mais importantes. Assim, é relevante identificar as conexões entre tais fatores e *stakeholders*, pois tal identificação permite ao tomador de decisão conceber estratégias para se relacionar com tais atores tendo em perspectiva os fatores críticos a eles relacionados, ou seja, os aspectos que podem facilitar ou dificultar o processo de estruturação de uma PPP.

A análise das referidas conexões permite ainda fazer uma quarta recomendação acerca dos quatro fatores que, por estarem associados a todos os stakeholders principais, parecem ser os mais importantes (interesse político, qualidade do projeto, cultura empreendedora com PPP e Edital/Contrato bem elaborados). Isso porque tais fatores estão sob a área de atuação dos gestores públicos. Assim, transformá-los em elementos facilitadores do processo de estruturação dependerá da atuação do gestor público.

Nesse sentido, é importante que os referidos gestores assegurem que os projetos de PPP estejam alinhados com as diretrizes da respectiva política pública para garantir que o fator interesse político seja alcançado. Além disso, é importante que o gestor, utilizando-se de capacidades internas ou da expertise de consultorias, desenvolva um projeto de qualidade e que os instrumentos contratuais sejam bem elaborados de forma a não apenas a evitar falhas nos estudos técnicos bem como a garantir que o caderno de obrigações, os indicadores de desempenho e os direitos e deveres dos parceiros estejam claros e bem definidos. Esses elementos são essenciais para o bom desenvolvimento da parceria durante a gestão da PPP.

No que tange à cultura empreendedora com PPP, deve-se salientar que esse elemento não depende apenas do setor público, pois a criação da referida cultura requer a participação de agentes públicos e privados na disseminação do conhecimento acerca desse arranjo institucional inovador bem como na aceitação desse modelo como uma forma de

implementação de projetos de interesse público. Isso porque os gestores públicos devem se informar melhor sobre essa forma de concretizar investimentos de forma a considerá-la quando da decisão sobre a referida implementação. Além disso, os potenciais parceiros privados devem estar capacitados para celebrar contratos que envolvem peculiaridades decorrentes do fato de um dos celebrantes ser o Poder Público. Entre tais especificidades estão, por exemplo, uma eventual fiscalização do contrato por uma agência reguladora e a prestação de contas ao TCU.

O presente trabalho permite ainda fazer recomendações sobre a PPP enquanto uma forma de cooperação interorganizacional.

A primeira diz respeito à importância do marco regulatório como um mecanismo apto a esclarecer as obrigações dos parceiros e contribuir para que eles tenham clareza quanto às regras aplicáveis ao contrato de PPP. Nesse sentido, também é importante ter edital e contrato bem elaborado, pois os direitos e deveres dos parceiros são estabelecidos nesses documentos jurídicos.

A segunda se refere à qualidade do projeto que é singular para definir os objetivos de cada uma das partes envolvidas. O aparato institucional também é relevante em virtude da necessidade de se ter uma estrutura de governança para projeto. Isso porque, por ser uma cooperação, a PPP demanda esforços de coordenação, pois é formada por parceiros com cultura e práticas de gestão próprias.

A terceira diz respeito ao compromisso entre os parceiros e a compatibilidade entre as expectativas dos parceiros que são importantes, pois o processo de cooperação interorganizacional é sustentado por fatores de compatibilidade e de confiança mútua entre as partes.

A quarta diz respeito à alocação adequada de riscos, pois a alocação do risco ao parceiro mais capacitado para suportá-lo permite a redução de custos e incertezas (reduz a necessidade de aditivos contratuais e novas licitações) o que constituem alguns dos principais objetivos de uma cooperação.

Deve-se ressaltar, contudo, que o presente trabalho está sujeito aos limites inerentes às pesquisas qualitativas que se utilizam de entrevistas como meio de coleta de dados. Ademais, deve-se salientar que as inferências do trabalho não devem ser generalizadas por se tratar de estudo de caso sobre duas PPP específicas.

Dessa forma, não é possível estender os resultados e conclusões dessa pesquisa para todas as PPPs do Brasil. Além disso, o estudo buscou verificar *stakeholders* e fatores críticos relacionados com o processo de estruturação. Portanto, os resultados não devem estendidos para a fase de implantação e gestão de uma PPP por se tratar de uma etapa posterior à estruturação.

Além disso, outra limitação decorre do número de formulários aplicados (14). Assim, por se tratar de uma amostra pequena para inferências estatísticas, na análise desses dados, não foi possível aplicar uma abordagem quantitativa para complementar as conclusões aqui alcançadas e diversificar o método.

Diante do exposto, uma das recomendações para futuros trabalhos é aplicar a mesma metodologia com uma amostra que permita análises estatísticas mais elaboradas. Outra recomendação é a de aplicar o mesmo método com *stakeholders* que estejam relacionados com a etapa pós-estruturação (gestão da PPP). Por fim, recomenda-se ainda ampliar a amostra de PPPs analisadas, ou seja, aplicar a mesma metodologia, porém pesquisar a estruturação de PPPs de Estado e Municípios. Dessa forma, será possível desenvolver um estudo comparativo visando conceber subsídios para uma eventual generalização.

REFERÊNCIAS

ALVES, Mário A.; BLIKSTEIN, Izidoro. Análise da narrativa. In: GODOI, Christiane K (Org.). **Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais: paradigmas, estratégias e métodos**. 2º ed. São Paulo: Saraiva, p. 403-428, 2010.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.

BORGES, André. Investimento da União em transporte fica abaixo da meta. **Valor Econômico**. São Paulo. 02 jul. 2013. Disponível em: < http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=18811&Itemid=75>. Acesso em: 13 jul. 2013.

BANCO MUNDIAL. *Value for money analysis: how governments choose when to use PPP to deliver public infrastructure and service*. Report from World Bank Global Round-Table, Washington DC, The World Bank, 2013. Disponível em: <http://www.ppiaf.org/sites/ppiaf.org/files/publication/VFM.pdf>. Acesso em: 05 jul. 2014.

BRASIL. **Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004**. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/111079.htm>. Acesso em: 27 dez. 2012.

BRASIL. **Instrução Normativa TCU n.º 52, de 4 de julho de 2007**. Dispõe sobre o controle e a fiscalização de procedimentos de licitação, contratação e execução contratual de Parcerias Público-Privadas (PPP), a serem exercidos pelo Tribunal de Contas da União. Disponível em: < www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/IN/.../INT2007-052.doc>. Acesso em: 27 dez. 2012.

CARRERA, Mariana B. M. **Parceria Público-Privada na saúde no Brasil: Estudo de caso do Hospital do Subúrbio de Salvador – Bahia**. Dissertação de Mestrado. Escola de Administração de Empresas de São Paulo. Fundação Getúlio Vargas, 2012.

CORRÊA, Ricardo Gomes. 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**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 34-52, Jul./Dec. 2004.

DAL FABRO, Paulo César. **Análise de value for money**. Seminário sobre melhores práticas de PPP. Ministério do Planejamento. Disponível em: < http://www.planejamento.gov.br/hotsites/ppp/conteudo/eventos/cursos/arq_down/cdp_2_AnaliseVFM_Paulo_Dal_Fabro.pdf>. Acesso em: 26 dez. 2012.

ESCOBEDO, Sabino. **Involving Stakeholders in the Design of the PPP Arrangement**. Seminário PPPs in Infrastructure. Banco Mundial. Disponível em: < <http://siteresources.worldbank.org/ECAEXT/Resources/Day1Session4.pdf>>. Acesso em: 09 jul. 2013.

FALQUETO, Júnia M. Z. **A implantação do planejamento estratégico em universidades: o caso da Universidade de Brasília**. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade. Programa de Pós Graduação em Administração. Universidade de Brasília, 2012.

FALQUETO, Júnia; HOFFMANN, Emil; GOMES, Ricardo. A influência dos stakeholders na implantação do planejamento estratégico em uma instituição pública de ensino superior. IN: **XXXVII ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO - ENANPAD**, Rio de Janeiro, p. 1-16, 2013.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro 35(1), p. 119-144, 2001.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Disseminação de políticas públicas e programas governamentais no nível subnacional de governo. **Revista Administração e Diálogo**. São Paulo: PUC-SP, n.11, v. 2, p. 69-89, 2008.

FERRAREZI, E.; AMORIM, Sônia N.; TOMACHESKY, João A. Sustentabilidade de iniciativas premiadas no Concurso Inovação: indícios de mudança na gestão do governo federal?. **Cadernos ENAP**, v. 34, p. 11-53, 2010.

FRANCO, Mário J. B. Tipologia de processos de cooperação empresarial: uma investigação empírica sobre o caso português. **Revista de Administração Contemporânea**, Curitiba, v. 11, n. 3, p. 149-176, Jul./Set. 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rac/v11n3/a08v11n3>. Acesso em: 20 jun. 2014.

FREEMAN, R. Edward; REED, David L. Stockholders and Stakeholders: a new perspective on corporate governance. **California Management Review**, vol. xxv, n.3, spring, 1983.

FROOMAN, J. Stakeholder influence strategics. **Academy of Management Review**, Vol. 24, n. 2, April, 1999.

GODOY, Arilda Schmidt. Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, vol.35, n.3, p. 20-29, 1995.

GOVERNO DE MINAS GERAIS. **Manual de Padronização de Regras Chave de Parcerias Público-Privadas**. Unidade Central de Parceria Público-Privada, Minas Gerais, 2013. Disponível em: <http://www.ppp.mg.gov.br/projetos-ppp/projetos-em-elaboracao/arquivos-para-download-manual-ppp/MANUAL%20PPP-MG%20%282%29.pdf>> Acesso em: 27 jun. 2013.

GOVERNO DO RIO DE JANEIRO. **Manual de Parceria Público-Privada**. Unidade de Parceria Público-Privada, Rio de Janeiro, 2008. Disponível em: http://download.rj.gov.br/documentos/10112/167695/DLFE-32801.pdf/manual_PPP.pdf>. Acesso em: 27 jun. 2013.

GOVERNO FEDERAL. **Termo de referência para a contratação de consultoria**.

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Brasília, 2012.

HODGE, Graeme; GREVE, Carsten. Public – Private Partnerships: An International Performance Review. **Public Administration Review**. vol. 67, p. 545–558, Mai-Jun 2007. Disponível em: <<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1540-6210.2007.00736.x/abstract>>. Acesso em: 23 out. 2013.

HWANG, B. G.; ZHAO, X.; GAY, M. J. S. Public private partnership projects in Singapore: Factors, critical risks and preferred risk allocation from the perspective of contractors. **International Journal of Project Management**, v. 31, p. 424-433, 2013.

HOFFMANN, V.E.; PROCOPIAK Fo.; J.A.; ROSSETTO, C.R. As estratégias de influência dos *stakeholders* nas organizações da indústria da construção civil: setor de edificações em balneário Camboriú – SC. **Ambiente Construído**, Porto Alegre, v. 8, n. 3, p. 21-35, jul./out. 2008.

CASTRO, M.; BULGACOV, S.; HOFFMANN, V.E. Relacionamentos Interorganizacionais e Resultados: Estudo em uma Rede de Cooperação Horizontal da Região Central do Paraná. **Revista de Administração Contemporânea**, Curitiba, v. 15, n. 1, p. 25-46, Jan./Fev. 2011.

HOFFMANN, V.E. **Los factores competitivos de la empresa a partir de la perspectiva de los distritos industriales. Un estudio de la industria de cerámica de revestimiento de Brasil** (Tesis Doctoral). Universidade de Zaragoza, Zaragoza, España, 2002.

ISMAIL, Suhaiza. Critical success factors of public private partnership (PPP) implementation in Malaysia. **Asia-Pacific Journal of Business Administration**, v. 5, n.1, p. 6-19, 2013.

JAMALI, Dima. A public private partnership in the Lebanese telecommunications industry: critical success factors and policy lessons. **Public works Management Policy**, v. 9, p.103-119, 2004.

LYRA, M. G.; GOMES, R. C.; JACOVINE, L. A. O papel dos *stakeholders* na sustentabilidade da empresa: contribuições para a construção de um modelo de análise. **Revista de Administração Contemporânea**, Curitiba, v. 13, p. 39-42, Junho 2009.

MANZINI, Eduardo José. **Entrevista semi-estruturada: análise de objetivos e de roteiros**. Programa de Pós Graduação em Educação, Unesp, Marília, p. 1-10. Disponível em: <<http://www.sepq.org.br/IIsipeq/anais/pdf/gt3/04.pdf>>. Acesso em: 22 out. 2013.

MATTOS, Pedro Lincoln C. L. Análise de entrevistas não estruturadas: da formalização à pragmática da linguagem. In: GODOI, Christiane K (Org.). **Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais**. São Paulo: Saraiva, p. 347-373, 2006.

MEDEIROS, Janann Joslin *et al.* Parcerias Público-Privadas: uma proposta analítica preliminar. IN: **ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA - ENAPG**, Rio de Janeiro, p. 1-14, 2004. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnAPG/enapg_2004/ENAPG148.pdf>. Acesso em: 28 jun. 2013.

MELO, Marcus André; SILVA, Pedro Luiz Barros. O Processo de Implementação de Políticas Públicas no Brasil: Características e Determinantes na avaliação de programas e projetos. *Caderno NEPP-UNICAMP*, nº 48, p. 2-16, 2000.

MITCHELL, R. K.; AGLE, B. R.; WOOD, D. J. Toward a theory of stakeholder identification and salience: defining the principle of the who and what really counts. *Academy of Management Review*, vol. 22, n. 4, p. 853-886, 1997.

NARDIA, Haigh; GRIFFITHS, Andrew. The natural environment as a primary stakeholder: the case of climate change. *Business Strategy And The Environment*, vol.18(6), p.347-359, 2009.

OLIVEIRA, Gesner. **Propostas para destravar parcerias e concessões no Brasil. GO Associados**, São Paulo, 2011.

OPAWOLE, A.; AKINSIKU, O. E. Critical success factors in public private partnership (PPP) on infrastructure delivery in Nigeria. *Journal of Facilities Management*, v. 10, n.3, p. 212-225, 2012.

PALOVITTA, Ari; AHO, Vilma Luoma. Recognizing definitive stakeholders in corporate environmental management. *Management Research Review*, vol. 33(4), p.306-316, 2010.

PEREIRA, Bruno Ramos; PROL, Flávio Marques. **1º Edição do Banco de Dados das PPPs**. Observatório das Parcerias Público-Privadas - PPP Brasil, p. 1 a 12, 2011. Disponível em: <http://pppbrasil.com.br/portal/sites/default/files/Relat%C3%B3rio%20-%20Banco%20de%20dados%20das%20PPPs%20-%20Final%20v2.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2014.

PORTO, Geciane Silveira. Características do Processo Decisório na Cooperação Empresa-Universidade. *Revista de Administração Contemporânea*, Curitiba, v. 8, p. 29-52, Jul/Set. 2004.

QUEIROZ, Cesar; ASTESIANO, Gaston; SEREBRISKY, Tomas. **An Overview of the Brazilian PPP Experience from a Stakeholders' Viewpoint**. Inter-American Development Bank. Technical note nº IDB- TN- 641, 2014. Disponível em: <http://publications.iadb.org/handle/11319/6399?locale-attribute=en>. Acesso em: 02 jul. 2014.

RIBEIRO, Maurício Portugal. **Concessões e PPP's – melhores práticas em licitações e contratos**. São Paulo: Atlas, 2011.

RIBEIRO, Maurício Portugal; PRADO, Lucas Navarro. **Comentários à Lei de PPP – Parceria Público-Privada: fundamentos econômico-jurídicos**. São Paulo: Malheiros editores, 2007.

SELIN, Steven; BEASON, Kim. Interorganizational Relations in Tourism. *Annals of Tourism Research*, Vol. 18, p. 639-652, 1991.

SHULMAN, Arthur; MATTHEWS, Judy. Competitive advantage in Public sector organizations: Explaining the public good/sustainable competitive advantage paradox. **Journal of Business Research**, 58(2), p. 1-13, 2005. Disponível em: <<http://eprints.qut.edu.au/6977/1/6977.pdf>>. Acesso em: 28 jun. 2013

SILVA, Clóvis M. da.; COSER, Claudia. Rede de Relações Interorganizacionais no Campo Organizacional de Videira - SC. **Revista de Administração Contemporânea**, Curitiba, v. 10, n. 4, p. 09-45, Out./Dez. 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rac/v10n4/a02v10n4.pdf> >. Acesso em: 26 jun. 2013.

SZWARCFITER, Cláudio; DALCOL, Paulo R. Economias de Escala e de Escopo: Desmistificando alguns Aspectos da Transição. **Revista Produção**. Belo Horizonte, v. 17, nº 2, p.117-129, 1997. Disponível em: <<http://www.revistaproducao.net/arquivos/websites/32/v07n2a01.pdf>>. Acesso em: 02 jul. 2013.

TEIXEIRA, Maria G. C.; MORAES, Ivy B. O diálogo com stakeholders na teoria e na prática: análise da relação de uma empresa pública do setor industrial com seus stakeholders para a construção de uma política de responsabilidade social. **Revista de Administração da UFSM**, Santa Maria, v. 6, edição especial, p. 843-859, mai/2013.

TRISTAO, José A. M.; CUTRIM, Sérgio S. Aplicação do Método Delphi para Identificação e Avaliação dos Fatores Restritivos à Realização de Parcerias Público-Privadas (PPPs). IN: **ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO - ENANPAD**, Rio de Janeiro, p. 1-16, 2010.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 13º Ed. São Paulo: Atlas, 2011.

VERSCHOORE, Jorge Renato; BALESTRIN, Alsones. Fatores Relevantes para o Estabelecimento de Redes de Cooperação entre Empresas do Rio Grande do Sul. **Revista de Administração Contemporânea**, Curitiba, v. 12, n. 4, p. 1043-1069, Out./Dez. 2008.

WEGNER, Douglas; PADULA, Antônio D. Quando a cooperação falha: um estudo de caso sobre o fracasso de uma rede interorganizacional. **Revista de Administração Mackenzie**. São Paulo, v. 13, n. 1, p. 145-171, Jan./Fev. 2012. Disponível em: <<http://editorarevistas.mackenzie.br/index.php/RAM/article/view/1604>>. Acesso em: 26 jun. 2013.

WEIERMAIR. K.; PETERS, M.; FREHSE, J. Success factors for public private partnership: cases in Alpine Tourism development. **Journal of Services Research**, Special Issue, p. 7-21, 2008.

ANEXOS

Anexo A

Perguntas das entrevistas

Objetivos específicos	Questões e procedimentos
1. Identificar os <i>stakeholders</i>	<p>Entrevista Estruturada. Apresentação do conceito amplo de <i>stakeholders</i> segundo Freeman e Reed (1983) Pergunta: 1) Na sua opinião, quais são os <i>stakeholders</i> do projetos de PPP x (CEFAN ou CMM)?</p>
2. Identificar o poder de influência dos <i>stakeholders</i>	<p>Entrevista Estruturada Apresentação dos conceitos de poder, legitimidade e urgência segundo Mitchel, Agle e Wood (1997) Apresentação de conceitos relativos às estratégias de influência segundo Frooman (1999) Aplicação de formulário elaborado a partir de Frooman (1999) e Mitchel, Agle e Wood (1997) Perguntas: 2) A partir da sua resposta ao formulário, explicita por que você os considera como os <i>stakeholders</i> mais influentes?</p>
3. Identificar os fatores críticos	<p>Entrevista Estruturada. Apresentação do conceito de fator crítico de sucesso citado por Ismail (2013) Perguntas: 3) O que você considera como uma estruturação de PPP bem sucedida? Quais são os indicadores desse sucesso? 4) Qual o peso você atribui a cada um desses indicadores de forma que a soma deles totalize 100%? 5) Existem fatores críticos para o sucesso de uma estruturação de PPP? Caso a resposta seja afirmativa, quais são esses fatores? 6) Por que você considera esses fatores como críticos? 7) É possível hierarquizar esses fatores? Caso a resposta seja afirmativa, enumere, atribuindo nota de 1 a 7, tais fatores em ordem crescente de importância. 8) Explicita os motivos que justificam a colocação atribuída a cada fator.</p>
4. Verificar a conexão entre fatores críticos e <i>stakeholders</i>	<p>Entrevista Estruturada Apresentação de lista com os fatores críticos elencados pelo entrevistado Apresentação de lista com os <i>stakeholders</i> identificados nos objetivos 1 e 2. Perguntas: 9) Existe conexão entre os fatores críticos e os <i>stakeholders</i> mencionados anteriormente? Caso a resposta seja afirmativa, explicita tais conexões associando cada <i>stakeholder</i> ao(s) seu(s) respectivo(s) fator(es) e discorra sobre o(s) motivo (s) pelos quais você entende que eles estão associados? 10) Qual dessas conexões é a mais importante para que uma estruturação de PPP possa ser bem sucedida? Por qual(is) motivo(s) você entende que ela é a mais importante?</p>

Anexo B

Formulário Mitchell, Agle e Wood

<i>Stakeholder</i>	Possui poder para influenciar a tomada da decisão de estruturar uma PPP?					Suas solicitações são legítimas ?					A unidade decisória confere caráter prioritário (urgência) às referidas solicitações?				
	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
<i>1</i>															
<i>2</i>															
<i>3</i>															
<i>4</i>															
<i>5</i>															
<i>6</i>															
<i>7</i>															
<i>8</i>															
<i>9</i>															
<i>10</i>															

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Mitchell, Agle e Wood (1997)

Anexo C

Formulário Frooman

<i>Stakeholder</i> <i>r</i>	Influencia a estruturação de uma PPP no governo federal?		Qual é a intensidade dessa influência?			Só influencia a estruturação	Só é influenciado pela estruturação	Influencia e é influenciado pela estruturação
	Sim	Não	baixa	média	alta			
1								
2								
3								
4								
5								
6								
7								
8								
9								
10								

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Frooman (1999)