

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM
GESTÃO DE ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS

Greize Pohlmann

**IMPLANTAÇÃO DE PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO
BRASIL:
FATORES CRÍTICOS E PROPOSTA DE MELHORIAS**

Santa Maria, RS
2022

Greize Pohlmann

**IMPLANTAÇÃO DE PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL:
FATORES CRÍTICOS E PROPOSTA DE MELHORIAS**

Dissertação apresentada ao Curso de Pós-Graduação Profissional em Gestão de Organizações Públicas, da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM, RS), como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Gestão de Organizações Públicas.

Orientadora: Prof^a. Dra^a. Dalva Maria Righi Dotto

Santa Maria, RS
2022

Pohlmann, Greize
IMPLANTAÇÃO DE PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL:
FATORES CRÍTICOS E PROPOSTA DE MELHORIAS / Greize
Pohlmann.- 2022.
153 p.; 30 cm

Orientador: Dalva Maria Righi Dotto
Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa
Maria, Centro de Ciências Sociais e Humanas, Programa de
Pós-Graduação em Gestão de Organizações Públicas, RS, 2022

1. Parcerias Público-Privadas 2. Fatores Críticos de
Sucesso 3. Gestão Pública 4. Política de Concessões
Públicas I. Righi Dotto, Dalva Maria II. Título.

Sistema de geração automática de ficha catalográfica da UFSM. Dados fornecidos pelo autor(a). Sob supervisão da Direção da Divisão de Processos Técnicos da Biblioteca Central. Bibliotecária responsável Paula Schoenfeldt Patta CRB 10/1728.

Declaro, GREIZE POHLMANN, para os devidos fins e sob as penas da lei, que a pesquisa constante neste trabalho de conclusão de curso (Dissertação) foi por mim elaborada e que as informações necessárias objeto de consulta em literatura e outras fontes estão devidamente referenciadas. Declaro, ainda, que este trabalho ou parte dele não foi apresentado anteriormente para obtenção de qualquer outro grau acadêmico, estando ciente de que a inveracidade da presente declaração poderá resultar na anulação da titulação pela Universidade, entre outras consequências legais.

Greize Pohlmann

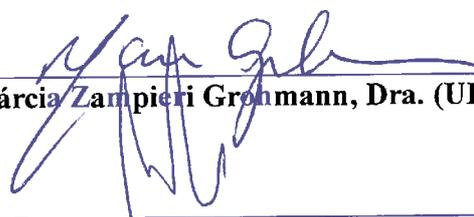
**IMPLANTAÇÃO DE PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL:
FATORES CRÍTICOS E PROPOSTA DE MELHORIAS**

Dissertação apresentada ao Curso de Pós-Graduação Profissional em Gestão de Organizações Públicas, da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM, RS), como requisito parcial para obtenção do título de **Mestre em Gestão de Organizações Públicas**.

Aprovada em 08 de junho de 2022.



Dalva Maria Righi Dotto, Dra. (UFSM)
(Presidente/Orientador)



Márcia Zampieri Grohmann, Dra. (UFSM)

Marcelo Zepka Baumgarten, Dr.

Santa Maria, RS
2022

E na pudica hostilidade das virtudes
provincianas, contra as mulheres de maus
costumes, perpetua-se um velho terror.
(Simone de Beauvoir)

RESUMO

IMPLANTAÇÃO DE PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL: FATORES CRÍTICOS E PROPOSTA DE MELHORIAS

AUTORA: Greize Pohlmann

ORIENTADORA: Prof.^a Dr.^a Dalva Maria Righi Dotto

O presente estudo teve como objetivo propor melhorias que se mostrem viáveis para a implantação e execução de parcerias público-privadas no Rio Grande do Sul. Esses arranjos são uma coalizão entre os setores público e privado que conciliam as competências e investimentos privados com os propósitos da administração pública e representam uma alternativa para ampliar a eficiência do setor público, melhorando os serviços disponíveis, sem aumentar os prejuízos governamentais. Contudo, são alianças complexas que devem agregar benefícios que justifiquem a participação da iniciativa privada em atendimento às demandas da sociedade e tornaram-se, por essas razões, unidades de análise para esta pesquisa. A amostra teve como respaldo as dez (10) maiores parcerias do Brasil, sendo que sete (7) participaram da pesquisa, dentre as quais uma (1) do Estado Rio Grande do Sul. Para efetivar o estudo, optou-se por pesquisa qualitativa, operacionalizada por meio da aplicação de entrevistas semiestruturadas, na qual os agentes foram instados a se manifestar sobre dezesseis (16) fatores críticos de sucessos das parcerias: I - Matizes políticas (interesse, comprometimento e risco político) e boa governança; II - Aparato Institucional; III - Atendimento às recomendações dos órgãos de controle; IV - Marco regulatório adequado; V - Edital e contrato bem elaborados; VI - Processo licitatório competitivo; VII - Qualidade dos projetos e prévia análise de seus custos e benefícios; VIII - Existência de uma cultura empreendedora com PPP; IX - Compromisso entre os parceiros; X - Oferecimento de garantias à contraprestação pública; XI - Oferecimento de garantias à contraprestação pública; XII - Alocação adequada de riscos; XIII - Ambiente econômico favorável; XIV - Restrições orçamentárias; XV - Restrições ambientais; e, XVI - Comunicação adequada com os *stakeholders*. Complementando a entrevista semiestruturada, foram consultados e analisados documentos públicos disponíveis. Os principais resultados apontam que, na percepção dos participantes, a experiência dos *stakeholders* do Rio Grande do Sul na gestão do processo da parceria público-privada da CORSAN foi proficiente, sendo que apenas um dos fatores críticos de sucesso foi avaliado de modo negativo. A simetria entre os resultados das entrevistas enuncia que existe equilíbrio entre as respostas e convergência de ideias na maioria dos fatores, mormente, positivos. No entanto, há fatores críticos de sucesso que podem ser revistos e melhorados. A divergência mais acentuada observada é referente ao fator VIII (existência de uma cultura empreendedora em parcerias público-privadas), no qual a percepção de um dos *stakeholder* diverge dos demais, que têm amparo na literatura consignada no referencial teórico. Por fim, cumprindo-se o objetivo do trabalho, foram apresentadas sugestões para aprimorar a implantação e execução de parcerias público-privadas e, também, percebeu-se que é preciso ampliar os estudos sobre esses arranjos, porque são recentes no âmbito do estado, o que demanda um aprofundamento nos levantamentos e nas análises, sobretudo, no que tange a opinião dos cidadãos sobre possíveis prejuízos causados à população e ao meio ambiente e os impactos socioeconômicos advindos da implantação destas parcerias, considerando as peculiaridades do Rio Grande do Sul.

Palavras-chave: Parcerias Público-Privadas. Fatores Críticos de Sucesso. Gestão Pública. Política de Concessões Públicas.

ABSTRACT

IMPLEMENTATION OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIPS IN BRAZIL: CRITICAL FACTORS AND PROPOSAL FOR IMPROVEMENTS

AUTHOR: Greize Pohlmann
ADVISOR: Prof.^a Dr.^a Dalva Righi Dotto

The present study aimed to propose improvements that prove to be viable for the implementation and execution of public-private partnerships in Rio Grande do Sul. These arrangements are a coalition between the public and private sectors that reconcile private competencies and investments with the purposes of public administration and represent an alternative to increase the efficiency of the public sector, improving the available services, without increasing government losses. However, they are complex alliances that must add benefits that justify the participation of private initiative in meeting the demands of society, and for these reasons they became units of analysis for this research. The sample was based on the ten (10) largest partnerships in Brazil, seven (7) of which participated in the research, including one (1) from the state of Rio Grande do Sul. To carry out the study, a qualitative research was chosen, operationalized through the application of semi-structured interviews, in which the agents were asked to speak about sixteen (16) critical success factors of the partnerships: I - Political nuances (interest, commitment and political risk) and good governance; II - Institutional apparatus; III - Compliance with the recommendations of the control bodies; IV - Appropriate regulatory framework; V - Notice and contract well prepared; VI - Competitive bidding process; VII - Quality of projects and prior analysis of their costs and benefits; VIII - Existence of an enterprising culture with PPP; IX - Commitment among partners; X - Offering of guarantees to the public consideration; XI - Offering of guarantees to the public consideration; XII - Adequate risk allocation; XIII - Favorable economic environment; XIV - Budgetary restrictions; XV - Environmental restrictions; and, XVI - Adequate communication with stakeholders. Complementing the semi-structured interview, available public documents were consulted and analyzed. The main results indicate that, in the perception of the participants, the experience of the stakeholders of Rio Grande do Sul in the management of the public-private partnership process of CORSAN was proficient, and only one of the critical success factors was negatively evaluated. The symmetry between the results of the interviews shows that there is balance between the answers and convergence of ideas in most of the factors, especially the positive ones. However, there are critical success factors that can be reviewed and improved. The most pronounced divergence observed is related to factor VIII (existence of an entrepreneurial culture in public-private partnerships), in which the perception of one stakeholder diverges from the others, which are supported by the literature consigned in the theoretical framework. Finally, fulfilling the objective of the work, suggestions were presented to improve the implementation and execution of public-private partnerships and, also, it was realized that it is necessary to expand the studies on these arrangements, because they are recent in the state, which requires further research and analysis, especially with regard to the opinion of citizens about possible losses caused to the population and the environment and the socioeconomic impacts arising from the implementation of these partnerships, considering the peculiarities of Rio Grande do Sul.

Keywords: Public-Private Partnerships. Critical Success Factors. Public Management. Policy of Public Concessions.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Legislação Estadual sobre Parcerias Público-Privadas	19
Figura 2 – Desenho da Pesquisa	55
Figura 3 – Fatores Críticos de Sucesso e síntese da descrição	66
Figura 4 – Resumo da Parceria Público-Privada da Região Metropolitana de Porto Alegre...	68
Figura 5 – Etapas concluídas da parceria público-privada da CORSAN	69
Figura 6 – Motivos determinantes para cooperação, segundo Menezes (2021).....	105

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Vantagens de uma parceria público privada, segundo Thamer e Lazzarin (2015)	38
Quadro 2 – Fatores Críticos de Sucesso de uma parceria público-privada, conforme Li <i>et al.</i> (2005).....	42
Quadro 3 – Fatores Críticos de Sucesso de um parceria público-privada de acordo com Menezes (2014).....	43
Quadro 4 – Lista com as 10 maiores parcerias público-privadas do Brasil	57
Quadro 5 – Parcerias público-privadas assinadas pelo Município de Porto Alegre	58
Quadro 6 – Fatores Críticos de Sucesso e autores.....	63
Quadro 7 – Fatores e percepção do <i>stakeholder</i> referente à parceria público-privada da CORSAN	71
Quadro 8 – Síntese da percepção referente ao Fator I	77
Quadro 9 – Síntese da percepção referente ao Fator II	78
Quadro 10 – Síntese da percepção referente ao Fator III.....	79
Quadro 11 – Síntese da percepção referente ao Fator IV.....	79
Quadro 12 – Síntese da percepção referente ao Fator V	80
Quadro 13 – Síntese da percepção referente ao Fator VI.....	81
Quadro 14 – Síntese da percepção referente ao Fator VII	82
Quadro 15 – Síntese da percepção referente ao Fator VIII.....	83
Quadro 16 – Síntese da percepção referente ao Fator IX.....	84
Quadro 17 – Síntese da percepção referente ao Fator X.....	85
Quadro 18 – Síntese da percepção referente ao Fator XI.....	86
Quadro 19 – Síntese da percepção referente ao Fator XII	87
Quadro 20 – Síntese da percepção referente ao Fator XIII	88
Quadro 21 – Síntese da percepção referente ao Fator XIV.....	89
Quadro 22 – Síntese da percepção referente ao Fator XV	91
Quadro 23 – Síntese da percepção referente ao Fator XVI.....	92
Quadro 24 – Resumo das sugestões de melhoria constante na seção 4.3.....	120

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AGERGS	Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul
AGESAN-RS	Agência Reguladora Intermunicipal de Saneamento do Rio Grande do Sul
AGU	Advocacia-Geral da União
BACEN	Banco Central do Brasil
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
CAGE	Contadoria e Auditoria-Geral do Estado
CEE	<i>European Commission</i>
CGU	Controladoria-Geral da União
CONJUR	Consultoria Jurídica
CORSAN	Companhia Rio-Grandense de Saneamento
FCS	Fatores Críticos de Sucesso
INFRAERO	Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária
IPCA	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
LAI	Lei de Acesso a informação
MG	Minas Gerais
MINFRA	Ministério da Infraestrutura
OS	Organizações Sociais
PFI	<i>Private Finance Initiative</i>
PGE	Procuradoria-Geral do Estado
PPPs	Parcerias Público-Privadas
PSC	<i>Public Sector Comparator</i>
RS	Rio Grande do Sul
SA	Sociedade Anônima
SARS-CoV-2	Novo Corona Vírus
SEMA	Secretaria do Meio Ambiente e Infraestrutura
SPGG	Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão
SP	São Paulo
SPE	Sociedade de Propósito Específico

SPOG	Secretaria Estadual do Planejamento, Orçamento e Gestão do Rio Grande do Sul
TCE	Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul
TI	Tecnologia da Informação
UNPE	Unidade de Negócios e Parcerias Estratégicas
VFM	<i>Value for Money</i>

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	14
1.1	PROBLEMA DE PESQUISA.....	17
1.2	OBJETIVOS	18
1.2.1	Objetivo geral	18
1.2.2	Objetivos específicos	18
1.3	JUSTIFICATIVA.....	19
1.4	ESTRUTURA DO TRABALHO.....	21
2	REFERENCIAL TEÓRICO	22
2.1	ORIGENS E DEFINIÇÕES DAS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS.....	22
2.1.1	Contextualização histórica sobre parcerias público-privadas	22
2.1.2	Conceitos e modalidades das parcerias público-privadas	27
2.1.2.1	Concessão patrocinada	29
2.1.2.2	Concessão administrativa	33
2.2	VISÃO CRÍTICA SOBRE AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS: PRÓS E CONTRAS.....	37
2.3	FATORES CRÍTICOS DE SUCESSO CONCERNENTES ÀS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS.....	40
2.4	ESTUDOS REALIZADOS SOBRE PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL, NO PERÍODO DE 2015 A 2020.....	44
2.5	O PAPEL DOS <i>STAKEHOLDERS</i> NAS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS.....	49
3	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	53
3.1	DESENHO DE PESQUISA.....	53
3.2	CARACTERIZAÇÃO DO MÉTODO DE PESQUISA	54
3.3	UNIDADES DE ANÁLISE E DEFINIÇÃO DA AMOSTRA A SER PESQUISADA.....	57
3.4	COLETA DE DADOS E INSTRUMENTO DE PESQUISA	59
3.5	DEFINIÇÃO DAS VARIÁVEIS – COMPOSIÇÃO DO ROTEIRO DE ENTREVISTA	62
3.6	ANÁLISE DE DADOS	64
4	APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS	66

4.1	ANÁLISE DAS ENTREVISTAS COM OS STAKEHOLDERS DO RIO GRANDE DO SUL, REFERENTE À PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA DA CORSAN	67
4.1.1	Caracterização da empresa e descrição do contrato de parceria.....	67
4.1.2	A percepção do <i>stakeholder</i> do Rio Grande do Sul, referente à parceria público-privada da CORSAN.....	70
4.2	ANÁLISE COMPARATIVA DAS ENTREVISTAS REALIZADAS COM STAKEHOLDERS DE PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS DE OUTROS GOVERNOS ESTADUAIS E MUNICIPAIS	75
4.2.1	Matizes políticas (interesse, comprometimento e risco político) e boa governança	76
4.2.2	Aparato institucional.....	77
4.2.3	Atendimento às recomendações dos órgãos de controle.....	78
4.2.4	Marco regulatório adequado.....	79
4.2.5	Editais e contratos bem elaborados.....	80
4.2.6	Processo licitatório competitivo.....	81
4.2.7	Qualidade dos projetos e prévia análise de seus custos e benefícios	81
4.2.8	Existência de uma cultura empreendedora em parceria público-privada	82
4.2.9	Compromisso entre os parceiros.....	84
4.2.10	Oferecimento de garantias à contraprestação pública.....	85
4.2.11	Compatibilidade entre as expectativas dos parceiros.....	85
4.2.12	Alocação adequada de riscos.....	86
4.2.13	Ambiente econômico favorável	87
4.2.14	Restrições orçamentárias	89
4.2.15	Restrições ambientais	90
4.2.16	Comunicação adequada entre <i>stakeholders</i>	91
4.3	PROPOSTA DE MELHORIAS QUE SE MOSTRAM VIÁVEIS PARA A IMPLANTAÇÃO E EXECUÇÃO DE PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO RIO GRANDE DO SUL	93
4.3.1	Fator I - Matizes políticas (interesse, comprometimento e risco político) e boa governança	94
4.3.2	Fator II - Aparato institucional.....	96
4.3.3	Fator III - Atendimento às recomendações dos órgãos de controle.....	98
4.3.4	Fator IV - Marco regulatório adequado	100

4.3.5	Fator V - Edital e contratos bem elaborados	101
4.3.6	Fator VI - Processo licitatório competitivo	102
4.3.7	Fator VII - Qualidade dos projetos e prévia análise de seus custos e benefícios	104
4.3.8	Fator VIII - Existência de uma cultura empreendedora em parceria público-privada	106
4.3.9	Fator IX - Compromisso entre os parceiros	106
4.3.10	Fator X - Oferecimento de garantias à contraprestação pública	107
4.3.11	Fator XI - Compatibilidade entre as expectativas dos parceiros	109
4.3.12	Fator XII - Alocação adequada de riscos	110
4.3.13	Fator XIII - Ambiente econômico favorável	112
4.3.14	Fator XIV - Restrições orçamentárias	113
4.3.15	Fator V - Restrições ambientais	115
4.3.16	Fator XVI - Comunicação adequada entre <i>stakeholders</i>	117
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	123
5.1	LIMITAÇÕES	125
5.2	SUGESTÃO DE TRABALHOS FUTUROS	125
	APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA	144
	ANEXO A – RESOLUÇÃO CORSAN N. 21/2019, CRIA A UNIDADE DE NEGÓCIOS E PARCERIAS ESTRATÉGICAS – UNPE	150

1 INTRODUÇÃO

As parcerias público-privadas (PPPs) surgiram no ordenamento jurídico brasileiro em 2004, com a edição da Lei n. 11.079/04; embora em vigência há 17 anos, a norma, que prevê concessão patrocinada e concessão administrativa, contemporiza que vários de seus aspectos sejam revisitados e aperfeiçoados, buscando-se – assim - avanço para esses arranjos. Para Câmara (2011), as PPPs têm potencial para providenciar a delegação a parceiros privados de arranjos que, seja sob a óptica técnica, seja pelo viés econômico, não tenham como se sustentar apenas com os resultados dos encargos do usuário, isso, independentemente se pela baixa capacidade contributiva do usuário, ou se pela baixa procura pelo serviço a ser prestado.

Em outras palavras, um ambiente em que a administração pública não tenha recursos, ou não disponha de capacidade técnica, é propício para a implantação de uma PPP. Hermeticamente, Dalpozzo e Janete (2015) exprimem que as parcerias são um mecanismo que propicia que o poder público supere os entraves de curto prazo, partilhando a remuneração do investimento empreendido pelo setor privado em anuais e reiteradas dotações orçamentárias, sem prejuízo das diretrizes estabelecidas na Lei de Responsabilidade Fiscal, ressaltadas na Lei das PPPs.

Garantir à sociedade o predicado de próspera e desenvolvida perpassa pela capacidade de seus gestores adaptarem-se às novidades concernentes ao modo de gerir a máquina pública, sem olvidar, no entanto, do caráter social a que estão adstritos, o que pode vir a ser um obstáculo aos administradores que, amiúde, enfrentam cenários de recursos escassos, que lhes impõem pensar em alternativas para superá-los. Em face da premente dificuldade de prosseguir a uma tradição de financiamento dos grandes investimentos públicos, os governos de diversos países encontraram, na parceria com o setor privado, uma alternativa para provisão de serviços públicos (BRITO E SILVEIRA; 2005), ensejando as PPPs. Costa Neto (2008) infere, ainda, que esses ajustes surgiram como uma opção viável e flexível para o Estado responder, de forma satisfatória, a um nicho de demandas essenciais ao crescimento e desenvolvimento de um país.

Nesse sentido, Anjos (2019) também reconhece os contratos de parcerias como um modo alternativo de viabilização de investimentos, em face da escassez de recursos, ocasionada pela moderação dos gastos públicos, em confronto com a ampliação da demanda pela oferta de serviços de qualidade. Para compensar a elevada carga tributária à qual o contribuinte brasileiro está obrigado, nesse ambiente, é forçoso o processo regulatório para a equalização das ações prescritas. Thamer e Lazzarini (2015) acrescentam que, diferentemente de outras formas de contratação de serviços públicos, as PPPs têm natureza cooperativa e de divisão de riscos e

compartilham a posição na região intermediária do espectro de possibilidades de contratação de serviços públicos, seja quando é analisada a divisão de responsabilidades entre público e privado, e/ou em relação à transferência de riscos entre os parceiros.

Desse modo, ao compartilhar as ilações de Klijn e Teisman (2003), tem-se que PPPs encerram uma cooperação entre atores públicos e privados, com caráter durável, em que os protagonistas desenvolvem produtos e/ou serviços mútuos, nos quais riscos, custos e benefícios são compartilhados. Essa tendência vai ao encontro do que Thamer e Lazzarini (2015) mencionam ser uma inclinação mundial à conciliação de interesses públicos e privados, em projetos de alto impacto. Kort *et al.* (2016), pondera, ademais, que uma cooperação mais pujante entre atores públicos e privados pode agregar valor, ao produzir resultados políticos melhores e mais eficientes do que executar os projetos individualmente.

A favor dessas coalizões, Thamer e Lazzarin (2015) acrescentam o aspecto favorável do compartilhamento de proveitos. Essa distribuição, para Aragão (2005), facilitaria a implantação de projetos vultosos, os quais, individualmente, nem o setor público, nem o privado, poderia fazer arcar com as obrigações. Meyer (2021) insere fatores que colocam as PPP como alternativa para o fomento às melhorias no setor público, entre eles, a crise fiscal que impacta na capacidade de investimentos e de custeio do setor público; busca por inovações e criatividade; intolerância das comunidades com a má prestação de serviços públicos; e, por fim, a polarização política, cenário em que as PPPs seriam vistas como estratégias ideologicamente neutras.

Em perspectiva contrária, para Brito e Silveira (2005), essas alianças não podem assentar-se apenas em aspectos econômicos, devem atender ao uso racional dos recursos públicos e a eficiência na prestação de serviços, e não dissimular privatizações ou terceirização de serviços públicos, como referem Thamer e Lazzarin (2015). Em razão da heterogeneidade a que estão submetidas, as PPPs, são ajustes que demandam maior atenção para evitar comportamentos contrários aos princípios da administração, tais como, condutas oportunistas inclinações a parentelismos.

A despeito da visão atribuída ao Direito Administrativo de que as Parcerias celebradas entre os setores público e privado, em sentido amplo, aludem a diversos ajustes havidos entre esses, com a introdução no ordenamento jurídico brasileiro da Lei n. 11.074/04 (Lei das PPPs), a expressão Parcerias Público-Privadas é reservada aos contratos de concessão especial que se bifurca em patrocinada e administrativa (FRANÇA; 2011).

A referida norma instituiu uma nova concepção de concessão¹, mas não trouxe, no entanto, explicitamente, um conceito do que é uma PPP, ocasionando certa imprecisão na definição desses arranjos. No entendimento de França (2011), a locução parceria público-privada está inserida em um contexto genérico, que prejudica o alcance de sua exata dimensão como instrumento colocado à disposição da administração pública. Para Thamer e Lazzarini (2015), o conceito de PPP é difuso e variável, ou seja, depende da legislação em regência do país em estudo. No Brasil, Justen Filho (2005a) define as PPPs como um arranjo organizacional de longa duração, no qual ao sujeito privado é atribuído o dever de executar obra pública e/ou prestar serviço público.

É relevante qualificar as duas modalidades de concessões especiais², lançadas pela Lei das PPPs: a primeira é a concessão patrocinada, que é aquela em que há, adicionalmente, à tarifa cobrada dos usuários, contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado. Ou seja, como assevera França (2011), a concessão patrocinada conjuga, como meio de remuneração ao parceiro privado, a tarifa paga pelos usuários a uma contraprestação pecuniária paga pelo poder público. A segunda modalidade prevista na norma brasileira é a concessão administrativa, que se consubstancia em um contrato de prestação de serviços de que a Administração Pública é a usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens. Nesse caso, o parceiro privado é remunerado pelo parceiro público por contraprestação pecuniária, ainda que não existam empecilhos, como nos traz França (2011), para que receba recursos de outras fontes, acessórias, complementares ou alternativas, ou ainda decorrentes de projetos associados³.

No Rio Grande do Sul, a Lei n. 12.234/05 estabelece que contrato de parceria público-privada é o ajuste celebrado entre a Administração Pública e entes privados, que estabelece vínculo jurídico para implantação, expansão, melhoria ou gestão, no todo ou em parte, e sob o controle e fiscalização do Poder Público, de serviços, empreendimentos e atividades de interesse público, em que haja investimento pelo parceiro privado, que responderá pelo seu respectivo financiamento e pela execução do objeto.

Conquanto a lei que trata das PPPs no Brasil seja de 2004, e no Rio Grande do Sul de 2005, os projetos de parcerias são complexos e de longo prazo, o que requer um tempo para assimilação e criação de uma cultura sólida de cooperação entre o setor público e o privado,

¹ As concessões comuns estão previstas na lei n. 8.987/1995, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previstos no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências.

² Lei n. 11.079/04, artigo 2º, Parágrafos 1 e 2.

³ Vide Lei 11.079/04, artigo 6º.

envolvendo o novo arranjo das PPPs; Nessa conjuntura, os *stakeholders* secundários, representantes dos governos, enquanto atores estratégicos, assumem uma parcela da responsabilidade pelo sucesso dos projetos de parcerias; dessa maneira, conhecer suas experiências nos processos das PPPs e suas alternativas para a solução dos problemas desse ambiente pode trazer ganhos para projetos futuros.

Igualmente, uma relação dialógica entre os *stakeholders* representantes do governo, que conforme Freeman (1984) estão inseridos no rol de *stakeholders* secundários, e os *stakeholders* primários, designação dada por Freeman (1984) aos representantes, dentre outros, da comunidade, empregados e clientes, é oportuna para que a sociedade compreenda, de forma ampla, as implicações advindas das políticas que envolvem as parcerias, para que a população interessada possa, em conjunto com o poder público, discutir soluções regionais, dando mais efetividade à participação da população na gestão dos recursos públicos.

A seguir, com o problema de pesquisa, busca-se, além de reforçar o conhecimento existente, aprofundar o tema das PPPs, por meio da resposta à indagação proposta.

1.1 PROBLEMA DE PESQUISA

As PPPs, segundo Dias (2014), alcançam capital privado para a execução de projetos de políticas públicas, evitando que o governo onere em demasia o orçamento de investimentos, ou seja, os contratos de parcerias público-privadas permitam que o Estado reserve erário, sem deixar de apresentar inovação para os setores a que se destinam as parcerias.

No que concerne aos efeitos, reflexos das políticas de PPPs, notadamente àquele de que as parcerias poderiam proporcionar aumento de investimentos – por meio do setor privado -, sem que isso tenha muito impacto no endividamento público, Brito e Silveira (2005) recomendam cuidados porque, se mal concebida e, sobretudo, mal administrada, podem vir a acentuar as crises fiscais. Ainda que seja verdade que uma das vantagens de se firmar uma parceria, que inclua aporte de capital privado, seja a oportunidade de se antecipar um benefício econômico e social, antes tido apenas como possível a longo prazo, é fato que esse recurso remete a um comprometimento de receitas futuras.

Quanto aos benefícios que podem ser percebidos a partir das PPPs, Grimsey e Lewis (2005) sugerem que o sistema agrega proveitos, tanto para o setor privado, quanto para o público, em razão da possibilidade de ganhos de eficiência e atração de capital de risco, Van Ham e Koppenjan (2001) acrescentam a mitigação de incertezas de longo prazo, Hodge e Greve

(2007) destacam a promoção de novos produtos e serviços e Klein *et al.* (2010), fomento ao empreendedorismo e inovação.

Por seu turno, Cutrim *et al.* (2017), em pesquisa sobre o atraso no desenvolvimento de projetos de PPPs, destacam três fatores preponderantes que prejudicam seus projetos: a) desinteresse político do setor público, motivado por fatores ideológicos; b) risco político; e c) o tempo decorrido ainda não suficiente para a criação de uma cultura empreendedora com parcerias entre o setor público e o privado, envolvendo o novo arranjo das PPP.

Nesse escopo, em 2019, o governo do Rio Grande do Sul criou o Programa RS Parcerias, com o objetivo de promover concessões e Parcerias Público-Privadas (Governo/RS, 2019), sendo que a responsabilidade sobre as políticas de parcerias é um encargo da Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão (SPGG), exercido pelo Departamento de Concessões e PPPs, criado pelo do Decreto 53.495/17, que exerce atividades operacionais e de coordenação executiva do Programa de Concessões e Parcerias Público-Privadas.

Em 2021, o Rio Grande do Sul possuía – pelo menos - 8 (oito) projetos de PPPs (RS Parcerias, 2021) em execução e tem intenção de ampliá-los. Embora seja presumível que o estado tenha capacidade para gerir os empreendimentos que propõe, também é factível pensar que existem aspectos que podem melhorar. A partir da revisão teórica, 16 (dezesesseis) Fatores Críticos de Sucesso (FCS) se destacaram, cenário em que se formulou o seguinte problema de pesquisa: Que melhorias podem ser propostas para a implantação e execução de PPPs no estado do Rio Grande do Sul?

1.2 OBJETIVOS

1.2.1 Objetivo geral

Propor melhorias que se mostrem viáveis para a implantação e execução de parcerias público-privadas no estado do Rio Grande do Sul.

1.2.2 Objetivos específicos

- Investigar os fatores críticos de sucesso que os *stakeholders* secundários, representantes do governo do Rio Grande do Sul, experimentam nos procedimentos de implantação e execução de parcerias público-privadas, efeitos (positivos ou negativos) e medidas adotadas;

- Examinar como são realizadas as parcerias em outros governos estaduais e municipais brasileiros, referente a existência e conformidade com fatores críticos de sucesso de parcerias público-privadas;
- Analisar a percepção dos *stakeholders* secundários, representantes de instituições públicas, por meio de um estudo comparativo das práticas de implementação e execução de parcerias público-privadas existentes.

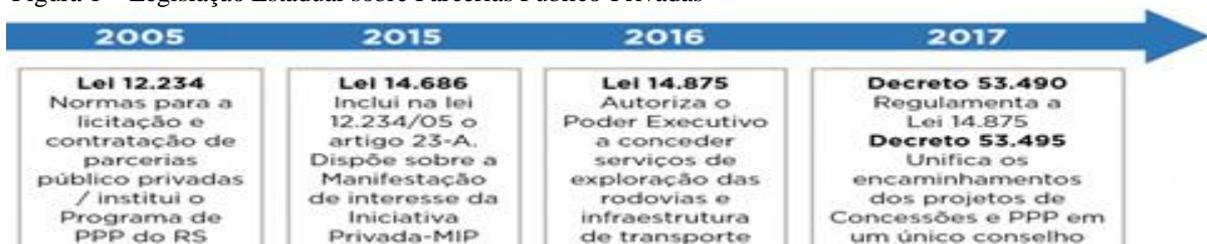
1.3 JUSTIFICATIVA

As PPPs são um tema atual que aponta uma alteração do Estado e de seu modo de ação, sendo que as discussões concernentes às parcerias devem partir da concepção do fim da força verticalizada do Estado, o que ocasiona o fim da segregação entre o direito a que se submete a administração pública e o direito dos particulares (SCHIRATO; 2011).

Para Pereira (2020), as parcerias são instrumentos que oportunizam aos gestores economia orçamentária com, por exemplo, concessões administrativas ou patrocinadas de hospitais, escolas, creches e presídios, perfazendo uma resposta adequada para problemas sociais perpetrados. Nessa linha, Menezes (2014), acresce que, quanto ao segundo fator, é factível perceber que os problemas a serem respondidos pelas políticas de PPPs, normalmente são comuns a diversas localidades, razão pela qual a inovação tem potencial de ser útil a estas outras regiões. Como exemplo disso, Menezes (2014) lembra que tem havido uma convergência entre os problemas sociais objetos de PPPs e a agenda de políticas públicas de algumas localidades, notadamente nos Estados do Rio de Janeiro, Minas Gerais e São Paulo.

O Rio Grande do Sul, com a promulgação da Lei n. 11.079/04, em 2005, editou a norma n. 12.234/05, prelúdio das normas para licitação e contratação de parcerias público-privadas no Estado, complementada com novos dispositivos legais sobre o tema, nos anos de 2015, 2016 e 2017, conforme apresentado na figura 1.

Figura 1 – Legislação Estadual sobre Parcerias Público-Privadas



Fonte: SPGG/RS ([s.d.])a

Nesse escopo de criação, o Programa RS Parcerias sugeriu que as concessões ou PPPs não se restrinjam ao modal rodoviário, como é típico das concessões públicas, e a outros setores da infraestrutura como hidrovias, Porto do Rio Grande, aeroportos regionais, mas que abranjam outros setores, tais como construção e administração de escolas, prédios públicos e presídios, equipamentos da área da Cultura e do Turismo, entre outros, que estão sendo cotados pelo governo (SPGG/RS, 2019).

Este estudo se refere à PPP da CORSAN que compreende nove (9) municípios da região metropolitana de Porto Alegre (Alvorada, Cachoeirinha, Canoas, Eldorado do Sul, Esteio, Gravataí, Guaíba, Sapucaia do Sul e Viamão) (CORSAN, 2020a), visto que era a única - em nível estadual - nessa fase de desenvolvimento nos anos de 2020 e 2021, quando este estudo foi desenvolvido. A PPP de Esgotamento Sanitário da CORSAN, que integra o Programa RS Parcerias, prevê um investimento de R\$ 1,77 bilhão, dividido em obras em execução pela CORSAN (R\$ 370 milhões) e investimentos do parceiro privado (estimativa de R\$ 1,4 bilhão) (CORSAN/RS, 2020a).

A companhia manifestou a vontade de lançar novas PPPs em esgotamento sanitário (CORSAN/RS, 2020a), no entanto, em 2022, a parceria que é objeto desse estudo, permanece sendo a única da organização.

Inclui-se, no referido Programa, a PPP para o sistema prisional gaúcho, cujo projeto está em fase de estruturação e um projeto para o parque zoológico de Sapucaia do Sul (SPGG; [s.d.]b). Também há projetos em etapa de estudos: Concessão da Estação Rodoviária de Porto Alegre; Projeto Rota Rodovias ERS 324/BRS 470, Passo Fundo - Marau - Casca- Nova Prata com 115,3 Km; Projeto Rota Rodovias ERS 020/ERS 235, Cachoeirinha-Taquara-São Francisco de Paula-Canela, com 117,7 Km; Projeto Rota Rodovia RSC 287, entre Tabai-Venâncio Aires-Santa Cruz-Santa Maria (Camobi), com 204,5 Km (SPGG; [s.d.]b).

Portanto, esse estudo mostra-se relevante porque, assim como observar e seguir os aspectos que oportunizaram os resultados positivos, identificar e estudar os fatores que contribuem para os resultados negativos é importante para superá-los e/ou contorná-los e, um estudo nesses dois sentidos, serve de vetor para o gestor público na elaboração e implementação de projetos de PPPs. Isso porque, conforme infere Menezes (2014), as parcerias têm elevado potencial de disseminação, enquanto programa governamental, porquanto compõem os quatro atores cruciais ao processo de disseminação de políticas públicas, reconhecidos por Farah (2008, pg. 8), que são: a capacidade de responder a um problema social; a existência de um problema comum a diversas localidades; o reconhecimento da situação ou condição como

problema social; e sua inclusão na agenda governamental e de decisão (KINGDON, 1995 apud FARAH, 2008) das localidades receptoras.

Enfim, se por um lado existem argumentos a favor das PPPs, existem outros fatores que as contrapõem. Então, esse estudo pretende somar-se aos estudos apresentados, aprofundando a análise desse instituto, de modo a ampliar a compreensão sobre esses arranjos contratuais, para otimizar os gastos públicos dispensados aos seus financiamentos.

Considerando a pretensão da autora de atuar diretamente na secretaria de governo que responde pelas parcerias do Rio Grande do Sul e diante da diversidade de projetos, é pertinente, portanto, a análise das PPPs existentes em território brasileiro e, especialmente do estado do Rio Grande do Sul, para criação de um ambiente que desperte e instigue as discussões, para que a sociedade participe da gestão pública, aprimorando a transparência na disposição dos recursos públicos, efetivando a execução de projetos, estimulando a inovação das tecnologias sociais e, também, no intuito de contribuir efetivamente no planejamento de novas parcerias.

1.4 ESTRUTURA DO TRABALHO

O Capítulo I apresenta uma contextualização do tema proposto, com um texto que se propõe à compreensão sobre políticas públicas e Parcerias Público-privadas. Também inclui a apresentação do problema de pesquisa que envolve o tema, os objetivos – geral e específicos -, a justificativa e, por fim, a estrutura da dissertação.

O Capítulo II trata da fundamentação teórica dos assuntos referentes ao estudo, em que se propõe apresentar os principais elementos teóricos pertinentes e relativos as PPPs que possam contribuir para um aprofundamento com amplitude suficiente, para dar o suporte teórico necessário para a proposta de pesquisa. O Capítulo III apresenta os procedimentos metodológicos adotados para a pesquisa; o capítulo IV traz a apresentação e análise dos resultados da pesquisa com uma abordagem sobre os achados dos estudos; ainda no capítulo IV, são apresentadas as 16 (quinze) recomendações de melhoria baseadas nos resultados das entrevistas, com amparo na revisão teórica constante no Capítulo II.

O Capítulo V apresenta as considerações finais da pesquisa; e, finalizando o estudo, as referências bibliográficas. No apêndice A, o roteiro de entrevista semiestruturada; e no B, a Resolução CORSAN n. 21/2019, que cria a Unidade de Negócios e Parcerias Estratégicas – UNPE.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

O propósito deste capítulo é apresentar conceitos importantes que servirão de alicerce para uma maior compreensão do tema do estudo. Partindo-se de um prólogo histórico sobre origem das concessões especiais, discorre-se sobre os conceitos e modalidades das parcerias, conforme a Lei n. 11.079/04, separando entre concessões patrocinada e administrativa.

Na sequência são apresentadas as visões a favor e contra aos ajustes de PPPs uma seleção de Fatores Críticos de Sucesso (FCS) levantados em estudos anteriores e um compêndio sobre estudos realizados sobre PPPs no Brasil, no período de 2015 a 2020 Encerrando o capítulo, aborda-se a teoria dos *stakeholders* e sua aceção no contexto das PPPs.

2.1 ORIGENS E DEFINIÇÕES DAS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS

2.1.1 Contextualização histórica sobre parcerias público-privadas

A história nos aponta que parcerias entre instituições privadas e públicas não são propriamente recentes, por exemplo, Oliveira (2006) aponta que os franceses já utilizavam o método de concessão de serviços públicos para construir pontes e canais, desde os séculos XVII e XVIII. CEE (2003) avança ainda mais no contexto histórico e assinala a existência em um livro publicado em 530 DC, que trata de leis públicas e privadas e é inteiramente dedicado a projetos públicos⁴. Para CEE (2003), a publicação é cristalina quanto à existência de leis de concessão e de uma lei, em específico, regulando as concessões do governo. No entanto, esta prática desapareceu durante o século quinto, com a queda do Império Romano e reapareceu durante a Idade Média, notadamente na construção de cidades fortificadas e na ocupação de novas terras no sudoeste francês, segundo CEE (2003). Cordeiro (2008, p. 43) constata que na Europa do século XII houve associações entre os capitais reais e privados, sendo que um dos exemplos é a parceria firmada entre o rei inglês e uma instituição bancária italiana, “na qual o banco financiou a abertura de uma mina de prata e, após explorá-la, por um período pré-determinado, entregou-a ao Governo Inglês”. Dias (2014), verifica também a existência do sistema na obra do Canal de Oxford, no Reino Unido e na Espanha, com concessões a particulares que duraram quatro séculos. O século XIX, para Oliveira (2006), é o período em

⁴ Hodge e Greve (2007) indicam que contratos privados na esfera pública são numerosos e remetem a outros exemplos, tais como: Mateus, o cobrador de impostos, reportado na Bíblia e o serviço de limpeza privada de lâmpadas de ruas públicas em Inglaterra do Século XVIII.

que o regime de concessões foi mais prestigiado, ocasião em que foi utilizado para a construção de ferrovias, equipamentos urbanos provedores de serviços essenciais, tais como: água, saneamento, transporte, iluminação.

Contudo, as guerras europeias do século seguinte reverteram essa tendência (DIAS, 2014), cenário que, para CEE (2003), ampliou o papel do estado, seja nos projetos necessários para enfrentar a situação de conflito, seja para lidar com as suas consequências. Oliveira (2006) entende que a primeira metade do século XX foi pautada por instabilidade política e monetária, e isso determinou o declínio das concessões, reforçado pela nacionalização das cinco maiores companhias ferroviárias francesas, em 1937, e das de eletricidade e gás, em 1946. No período próximo à década de 30, o governo nacional era o preeminente agente produtor e promotor da economia brasileira, por meio da industrialização (ANJOS; 2019).

O governo era responsável por quase todos os setores da economia. Fornecia bens e serviços e realizava investimentos diretamente ou através de empresas estatais. Para tal, usava tanto recursos fiscais, como recursos próprios das empresas, mas também recorria a empréstimos e financiamentos internacionais e nacionais, fator esse responsável pelo alto grau de endividamento do setor público nacional (ANJOS; 2019, p. 177).

Para Dias (2014), existe ainda outro fator de mitigação à expansão das PPPs, o contexto ideológico que pautava o período: as ideias comunistas de Marx e Lênin grassaram pela Europa do Leste e países da extinta União Soviética, “criando organismos e mecanismos de atuação exclusivamente estatal, e possibilitando o desenvolvimento de grandes obras públicas” (DIAS, 2014, p. 24).

Em contraposição ao modelo intervencionista, a política dominante no final de século XX passou a se pautar no que veio a ficar conhecido como neoliberalismo. A dita doutrina nascia como alternativa “aos estados planejadores e com poderes de interferir na liberdade individual, no direito de propriedade e nas livres trocas no mercado” (GÖTTEMSI e MOLLO, 2020, p. 2).

O neoliberalismo ganha sua forma mais estruturada a partir do denominado Consenso de Washington. Segundo Nunes (2016), esta expressão foi cunhada pelo economista norte americano John Williamson, para se referir a um arcabouço ideológico e político que recebia o apoio da burocracia americana e os organismos multinacionais com sede em Washington, cujas recomendações eram:

Disciplina fiscal, redução de gastos públicos, reforma fiscal e tributária (aumentando a base de tributação e tributando principalmente de forma indireta), até abertura comercial e econômica dos países, liberalização da taxa de câmbio e do comércio

exterior, eliminação de restrições ao investimento financeiro direto, privatização e venda de estatais, desregulamentação e direito à propriedade intelectual. (GÖTTEMSI e MOLLO, 2020, p. 2).

Em dito contexto é que o Reino Unido promove as parcerias público-privadas que se aproximam àquelas que conhecemos atualmente (ARAGÃO, *et al.* 2008). Para França (2011, p. 17), a ideia, originada no Reino Unido, de *Public-Private-Partnerships* emergiu como uma busca por um sistema alternativo e eficiente, “para amealhar recursos financeiros do setor privado e aplicá-los em financiamento, desenvolvimento e operação de projetos relacionados à prestação de serviços básicos à sociedade”, porém a aceção de *Public-Private-Partnerships* inglês abrange, de maneira geral, todas as formas de parcerias articuladas entre os setores público e privado.

A partir da interpretação do modelo britânico, França (2011) entende que o método deles que mais se aproxima do brasileiro é a *private finance initiative* (PFI), que surgiu em 1992, no governo conservador de John Major, e se consubstancia em conjunto de ações de estímulos à aplicação de capital privado na prestação de serviços públicos, em que há a transferência ao parceiro privado, do risco associado ao empreendimento (FRANÇA, 2011, p. 18). Nessa esteira, o modelo de contratação foi irradiado para outros países, entre os quais: França, Portugal, Itália, Espanha, Estados Unidos da América, Austrália e África do Sul (FRANÇA, 2011).

No Brasil, Dias (2014) sugere que as relações entre a administração pública e a iniciativa privada existem há mais de um século. Gauld (2006, apud Dias 2014), infere que tais relações remontam ao Brasil imperial, ocasião em que surgiram, como alternativa à falta de capital para obras de porte elevado, persistindo no decorrer da República Velha. Não obstante, Moraes (1994) ressalva que tais iniciativas não remetem a uma política própria para a vinculação de capital público e privado na consecução de infraestrutura pública; é, antes, fruto da vontade de empreendedores em projetos específicos⁵.

Na década de 30, sob a administração de Getúlio Vargas e seguintes, até o início dos anos 80, o Estado brasileiro fomentou a economia nacional (DIAS, 2014) e proveu, com recursos públicos, a infraestrutura de base necessária ao desenvolvimento do país (MORAES, 1994). Nesse período, como aduz Dias (2014), projetos audaciosos, por exemplo, a construção de Brasília, foram executados com recursos financeiros públicos, somente; da mesma forma

⁵ Textos literários destacam que, por terras brasileiras, no final do século XIX, os investimentos em infraestrutura idealizados por Irineu Evangelista de Souza, o Visconde de Mauá, foram precursores do que mais tarde chamaria-se parceria público-privada. (O Barão da Ferrovia).

ocorreu com as grandes obras incluídas e realizadas nos seguintes programas governamentais, observando a licitação convencional: Planos SALTE (1950-1951), de Metas (1956-1961), trienal (1963-1964), Ação Econômica do Governo (1964-1967), Decenal (1967) e Nacional de Desenvolvimento I e II (1973 a 1979) (MATOS, 2002).

Contudo, Dias (2014) lembra que as fontes internacionais de recursos que guarneceram as políticas mencionadas se esgotaram, e isso, associado à estagnação estrutural da administração pública federal, alterou o panorama estabelecido o que levou a um colapso na prestação dos serviços públicos. Em gestões seguintes – Governos Collor, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso – começou-se a buscar iniciativas de transformar o Estado e racionalizar o setor público, com a implantação de privatizações e concessão de setores estratégicos de infraestrutura, buscando resguardar à administração pública somente os meios institucionais de controle e regulação (DIAS, 2014). Para Matias-Pereira (2007), a reforma do Estado era uma medida indispensável para garantir que o governo guarnecesse, de forma adequada, as demandas da sociedade. Tais mudanças, sob o alicerce do moderno papel estatal, oportunizaram a conjugação de ações públicas e privadas, com vistas ao cumprimento dos objetivos da administração pública (DIAS, 2014).

O professor e economista Luiz Carlos Bresser-Pereira, então Ministro no Governo de Fernando Henrique Cardoso, foi o responsável por conduzir a Reforma Gerencial do Estado, aqui no Brasil, iniciada nos anos 90. Ele tinha como objetivo tornar os serviços sociais do Estado mais eficientes. Para que isso ocorresse, ele propôs o que chamou de mudanças na forma de gestão e forma de propriedade. A primeira consistia na mudança da gestão baseada na supervisão direta dos regimes rígidos e na auditoria. O fim era elevar a busca por resultado na administração pública, a competição com alvo na excelência entre entidades congêneres e o controle social. Já quanto à forma de propriedade, a mudança de caráter estrutural se assentava na sugestão de transformar entidades públicas, que prestavam os serviços do Estado em Organizações Sociais (OS), com a ideia de que o setor privado conseguiria ser mais eficiente no sentido de reduzir custos. (NEMI *et al.*; 2019)

Bresser-Pereira (2017, p. 153), apresenta as características da reforma gerencial que permitem ganhos de eficiente, com a prestação dos serviços com o menor custo possível, maior abrangência e qualidade, pois ela:

- (1) torna os gerentes dos serviços responsáveis por resultados, ao invés de obrigados a seguir regulamentos rígidos;
- (2) premia os servidores por bons resultados e os pune pelos maus;
- (3) realiza serviços que envolvem poder de Estado por meio de agências executivas e reguladoras; e — o que é mais importante —
- (4) mantém gratuitos os grandes serviços de consumo coletivo, mas

transfere sua oferta para organizações sociais, ou seja, para provedores públicos não estatais que recebem recursos do Estado e são controlados por meio de contrato de gestão.

Inicialmente taxadas erroneamente de medidas neoliberais, a reforma gerencial que o professor Bresser propunha, não tinha o viés de reduzir o tamanho do Estado. Ele a via como uma forma de legitimar a política do Estado Social com prestação de serviços sociais e científicos que, naquele momento, estava em ataque por defensores do neoliberalismo. (BRESSER-PEREIRA; 2010)

A despeito da intenção primeira das propostas do Ministro, à época Luiz Carlos Bresser-Pereira, não fosse a privatização dos serviços prestados pelo Estado aos moldes neoliberais, como foi visto, ele sinalizou a necessidade de ceder segmentos estatais à iniciativa privada.

Nesse patamar, é importante acrescentar que a Constituição Federal brasileira, de 1988, no art. 175, já autorizava que o poder público concedesse, em geral, à iniciativa privada, a prestação de serviços públicos, desde que o processo fosse precedido de licitação, porém, como aduz Pereira (2017), a carta magna não constitui, dentro do sistema organizativo, um ou outro modelo de concessão, apenas aponta delineamentos mínimos na configuração da concessão de serviços públicos aos parceiros privados. Assim, se fazia necessário uma legislação que propiciasse a execução das ações projetadas e que garantisse a observância de princípios e preceitos relacionados à defesa da coisa pública.

Em 2004, é sancionada a Lei n. 11.079/04. Para Dias (2014, pg. 27), o marco legal das PPPs:

[...] incorporou conceitos oriundos da experiência internacional e visou a garantir que as parcerias público-privadas fossem um instrumento efetivo na viabilização de projetos fundamentais ao crescimento do País e fossem balizadas na atuação transparente da Administração Pública e nas regras de responsabilidade fiscal.

Nessa esteira, outros entes federados propuseram legislações regionais próprias, como é o caso do Rio Grande do Sul que trouxe a seu ordenamento jurídico a Lei Estadual n. 12.234/05.

Do exposto, é possível perceber que o instituto da PPPs resulta de uma conjuntura histórica que conduziu o Estado, em razão da necessária satisfação de serviços e utilidades, a criar um mecanismo que lhe permitisse, por intermédio de parceiros privados e com riscos compartilhados com esse, realizar grandes obras ou alterá-las ou, ainda, melhorá-las para, assim, alcançar bem-estar social à população. Passa-se, portanto, aos conceitos estabelecidos sobre o tema e suas modalidades.

2.1.2 Conceitos e modalidades das parcerias público-privadas

A lei das PPPs brasileira é lacônica quanto ao conceito de parceria público-privada; traz apenas que se trata de um contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa⁶. Ato contínuo, define a primeira como a concessão de serviços públicos ou de obras públicas, de que trata a legislação que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos⁷, quando envolver, adicionalmente, a tarifa cobrada dos usuários, contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado; e a segunda, como o contrato de prestação de serviços de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens. Cumpre-se, de início, anotar que, conforme infere França (2011), a Lei 11.079/04 reservou o termo PPP para os contratos de concessões especiais acontecidos sob sua égide, o que afasta a interpretação ampla, na qual o conceito de parcerias público-privada confunde-se com outros ajustes havidos entre os setores público e privado. Entende, portanto, Sundfeld (2005) que as parcerias referidas na lei da PPPs têm sentido estrito e são vínculos negociais para os quais se adota a forma de concessão patrocinada e de concessão administrativa. Apenas tais avenças se sujeitam ao regime definido pela Lei 11.079/04.

A doutrina é vasta em conceitos para PPP no sentido estrito: Cutrim *et al.* (2016) definem concessões especiais como uma contratação, entre o setor público e o setor privado, mediante compartilhamento dos riscos, para a execução de projetos ou prestação de serviços públicos. Para Brito e Silveira (2005, p. 12) a alocação de riscos é um dos mais importantes pontos dos projetos de parcerias; nessas avenças os riscos serão coordenados entre os parceiros “dependendo do setor e do escopo do serviço”. É possível perceber, então, que os riscos se alocam de forma horizontal por determinado prazo, circunstanciado, caso a caso, de modo a conviverem os propósitos público e privado.

O contrato deve ser suficientemente longo para que o setor privado tenha o incentivo de investir em material, equipamentos e tecnologia, além de adotar uma gestão de serviços que otimize os custos ao longo da vida útil do projeto. Por outro lado, contratos muito longos podem ser bastante inflexíveis, caso não sejam previstos mecanismos de revisão periódica (BRITO e SILVEIRA; 2005, p. 13).

Para Estache e Saussier (2014), quando se fala em PPPs, trata-se de acordos contratuais de longo prazo entre determinado operador, que pode ser uma empresa privada ou um

⁶ Art. 2º, Lei 11.079/2004.

⁷ Lei nº 8.987/1995.

consórcio, e uma entidade pública (central ou local), sob a qual um serviço é fornecido, geralmente, com investimentos relacionados. Mais precisamente, as PPPs podem ser definidas como contratos globais (agrupando investimentos e prestação de serviços) com pagamentos em atraso.

Por seu turno, ampliando a visão dos autores anteriores, tem-se que:

[...] a parceria público-privado comporta definição de natureza contratual em face dos ordenamentos nacionais que não a distinguem como contrato típico. Serão espécies de parceria público-privada todas as iniciativas conjugadas entre o Poder Público e o setor produtivo privado de cooperação financeira e organizacional, destinadas a satisfazer um interesse da coletividade e sustentar o seu desenvolvimento, qualificadas pela distribuição calibrada dos riscos e por um vínculo associativo entre as partes, consolidado por contrato cuja celebração se justifica pela apuração do *Value for Money* e estruturada sobre um *project finance* – o que remete à participação de um terceiro agente formal na parceria público-privada: a instituição financeira que aprovará o *project finance* e, nele amparada, financiará a parceria público-privada. (OLIVEIRA, 2006 p. 77).

Brito e Silveira (2005, p. 08-09) destacam em seu conceito outro fator, o controle contratual:

[...] é uma forma de provisão de infraestruturas e serviços públicos em que o parceiro privado é responsável pela elaboração do projeto, financiamento, construção e operação de ativos, que posteriormente são transferidos ao estado. O setor público torna-se parceiro, na medida em que ele é comprador, no todo ou em parte, do serviço disponibilizado. O controle do contrato passa a ser por meio de indicadores relacionados ao desempenho na prestação do serviço, e não mais ao controle físico-financeiro de obra.

De forma bastante didática, destacando ponto a ponto, Pombeiro (2003, p. 51) entende que PPPs são:

[...] qualquer forma estável e de longo prazo de associação empresarial ou relação contratual: (a) entre, pelo menos, uma entidade pública e outra privada; (b) para o provimento de necessidades públicas que devam ser asseguradas ou controladas pela Administração Pública e por ela suportadas, total ou parcialmente; (c) com fins lucrativos por parte da entidade privada ou ganhos de '*VfM – Value for Money*' quando esta seja uma instituição sem fins lucrativos; (d) visando a ganhos de '*VfM – Value for Money*' relativamente ao '*PSC – Public Sector Comparator*', por parte da entidade pública; (e) com riscos e funções de gestão compartilhados; (f) contra pagamentos por dotações orçamentais públicas, variáveis em função do grau de realização dos objetivos, dos requisitos de disponibilidade, níveis de serviço oferecidos e utilizados e, eventualmente, de outros requisitos, todos, prévia e contratualmente definidos pela entidade pública; (g) e/ou contra a cobrança de tarifas aos utentes; e/ou contra a exploração acessória de ativos ou mercados do domínio público em ordem à redução de encargos para os utentes ou para a Administração.

Ao revés da norma nacional, a Lei Estadual em regência no Rio Grande do Sul encerra um conceito de PPP, sem apartá-lo das diretrizes que balizam o assunto⁸:

Para os fins desta Lei, considera-se contrato de parceria público-privada o ajuste celebrado entre a Administração Pública e entes privados, que estabeleça vínculo jurídico para implantação, expansão, melhoria ou gestão, no todo ou em parte, e sob o controle e fiscalização do Poder Público, de serviços, empreendimentos e atividades de interesse público, em que haja investimento pelo parceiro privado, que responderá pelo seu respectivo financiamento e pela execução do objeto, observadas as seguintes diretrizes: I - eficiência no cumprimento das missões de Estado e no emprego dos recursos da sociedade; II - respeito aos interesses e direitos dos destinatários dos serviços e dos entes privados incumbidos da sua execução; III - indelegabilidade das funções de regulação, jurisdicional e do exercício de poder de polícia, da defesa judicial da Administração Direta e Indireta do Estado, da segurança pública e das atividades fazendárias; IV - responsabilidade fiscal na celebração e execução das parcerias; V - transparência dos procedimentos e das decisões; VI - repartição dos riscos de acordo com a responsabilidade de cada parceiro, conforme disposto em edital; VII - sustentabilidade financeira e vantagens socioeconômicas do projeto de parceria; VIII - preservação do equilíbrio econômico-financeiro da parceria público-privada. (RIO GRANDE DO SUL, 2005).

Conquanto a definição de PPPs seja um encargo que exige bastante atenção para não torná-lo conciso em demasia ou estendê-lo ao ponto de descaracterizá-lo, faz-se necessário agrupar as visões colecionadas acima, para que se estabeleça a interpretação que será adotada no presente estudo. Assim, infere-se que PPPs, concessões de natureza especial, atreladas aos princípios que regem a Administração Pública, traduzem a concórdia - ora na modalidade patrocinada, ora na administrativa, a depender - entre atores privados, inclusive consórcios e públicos, destinada à satisfação de determinados interesses públicos ou execução de projetos, na qual é possível distribuir os riscos inerentes ao negócio e equilibrar os propósitos públicos aos privados.

A partir dessa acepção, passa-se a examinar as modalidades de concessões especiais, que são: patrocinada e administrativa.

2.1.2.1 Concessão patrocinada

A lei 11.079/04⁹ conceitua, ainda que brevemente, a concessão patrocinada como aquela em que há adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários, contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado. Fernandez *et al.* (2016) esclarecem que a tarifa prevista na

⁸ Lei Estadual 12.234/2005, art. 2º.

⁹ Lei n. 11.079/05, art. 2º, parágrafo 1º.

concessão patrocinada é uma importante distinção das concessões comuns¹⁰, regidas pela Lei n. 8.987/95; nestas o custeio dos serviços prestados pela entidade privada será um encargo do usuário final dos serviços; Di Pietro (2009) acresce que, na concessão patrocinada, a contraprestação prevista é obrigatória, enquanto na tradicional, se existir, é excepcional. França (2011) compartilha do mesmo entendimento e, ainda, de que tal diferença substancial permite que, na concessão patrocinada, a amortização do investimento feita pelo parceiro privado é realizada mediante tarifas pagas por usuários e recursos públicos. As concessões patrocinadas são arranjos nos quais Ferraz (2008) percebe uma relação tripartite, com a presença do poder concedente (administração pública), concessionário (ente privado) e usuários.

Malgrado a Lei das PPPs tenha sido promulgada em 2004, Cutrim *et al.* (2016), entende que as PPPs realizadas no contexto brasileiro ainda são tímidas; em 2015, ultrapassados mais de 10 anos da regulamentação das concessões especiais, existiam apenas 74 dessas alianças, das quais apenas 13 eram da modalidade patrocinada, sendo que a primeira concessão assinada no Brasil sob essa acepção foi o projeto para exploração da operação dos serviços de transporte de passageiros da Linha 4 do Metrô de São Paulo, firmado em 29 de novembro de 2006, entre a Companhia do Metropolitano de São Paulo - Metrô do Estado de São Paulo e a Concessionária da Linha 4 do Metrô de São Paulo S.A. (Parcerias - SP).

Ao encontro desses autores, diversos outros, tais como: Brito e Silveira (2005), Oliveira (2006) e Di Pietro (2009, p. 147) compartilham, a despeito do jogo de palavras, semântica concisa de concessão patrocinada, a saber:

[...] concessão patrocinada é a concessão de serviços ou obras públicas de que trata a Lei no 8.987/1995 quando envolver, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários, complementação de receita pela autoridade pública em forma de contraprestação pecuniária. (BRITO E SILVEIRA, 2005. p. 14).

Justen Filho (2005b, p. 19) assinala, ainda, em seu conceito, fatores que são mais relacionados ao sistema de remuneração:

A concessão patrocinada (subsidiada) compreende os casos conhecidos de concessão de serviço público ou de obra pública, em que a fruição pelos usuários não conduz a uma remuneração apta a proporcionar a amortização do investimento. Por isso, o Estado tem de complementar o pagamento devido ao concessionário.

Por seu turno, Di Pietro (2009, p. 147) traz um discurso bastante alinhado ao conceito legal:

¹⁰ Para Mânica e Brustolin (2017), no que tange ao objeto da contratação, tanto a concessão comum como a patrocinada podem ter como objeto serviços públicos, precedidos ou não da execução de obra pública.

Concessão patrocinada é o contrato administrativo pelo qual a Administração Pública (ou parceiro público) delega a outrem (o concessionário ou parceiro privado) a execução de um serviço público, precedida ou não de obra pública, para que o execute, em seu próprio nome, mediante tarifa paga pelo usuário, acrescida de contraprestação pecuniária para pelo parceiro público ao parceiro privado.

Do exposto, é possível perceber as características iniciais do instituto que são a contratação pela Administração Pública de um determinado parceiro privado que deverá executar um serviço público, precedido ou não de obra pública. O parceiro privado deverá realizar o objeto do contrato em nome próprio. Sendo seu encargo os investimentos de infraestruturas, e receber tarifas pagas pelos usuários, acrescidas de contraprestação paga pelo parceiro público, no limite de 70% da remuneração dos parceiros, salvo autorização legislativa para um percentual maior¹¹.

Quanto aos percentuais da contraprestação prevista, para Oliveira (2006 p. 117):

Ao eleger esse limite para a estipulação convencional, a regra permite que a subvenção estatal seja até maior que o dobro da receita tarifária e até não impede que seja ainda ampliada, embora nesse caso retire do Poder Executivo e atribua ao Legislativo a chancela da conveniência e oportunidade de aumentá-la.

Além dessa visão preliminar, é possível trazer ao contexto outras peculiaridades da versão patrocinada das concessões públicas: para Justen (2006 p. 118) “a concessão patrocinada estipula que o Estado, na condição de gestor dos recursos egressos da sociedade, transfira parcela de seus ativos para o custeio de serviço público que aproveitará aos indivíduos em favor de quem o respectivo serviço for prestado.”

Aduz, ainda, o Autor:

A contraprestação adicional da Administração, aplicável para serviços de prestação onerosa em dimensão tal que seu custeio exclusivo pela tarifa do usuário inviabilizaria o próprio serviço, configura providência destinada a proporcionar modicidade tarifária ao mesmo tempo em que mantém a atratividade da exploração da concessão para o parceiro privado. (JUSTEN, 2006, p. 117).

Ou ainda, a oportunidade de composição da remuneração do parceiro privado por meio de tais receitas tem dupla aplicação, porque preserva o valor módico das tarifas e acarreta uma redução da contraprestação do serviço público. (FRANÇA, 2011).

Ao revés, há autores que observam contradição na concessão patrocinada, porque:

[...] embora a concessão de serviços públicos clássica seja adotada para poupar investimentos públicos ou para acudir à carência deles, e esta última razão sempre foi

¹¹ Lei 11.079/07, art. 10, parágrafo 3º.

a habitualmente apontada, entre nós, como justificativa para a introdução das PPP's, a lei pressupõe que na modalidade patrocinada a contraprestação pecuniária a ser desembolsado [sic] pelo Poder Público poderá corresponder a até 70% da remuneração do contratado ou mais que isto, se houver autorização legislativa (art. 10, §3o). Logo, é possível, de direito, que alcance qualquer percentual, desde que inferior a 100%. Seguramente, este não é um modo de acudir à carência de recursos públicos; antes, pressupõe que existam disponíveis e implica permissão legal para que sejam despendidos: exatamente a antítese das justificativas apontadas para exaltar este novo instituto. (MELLO, 2007, p. 749).

A despeito da visão de Mello (2007), de que a imposição de uma contraprestação, nos percentuais legais, estaria de encontro às justificativas de que as concessões patrocinadas seriam uma possível solução para a escassez de recursos públicos, para Oliveira (2006, p. 118 e 119):

Esse custeio, que sob a concessão comum é obtido internamente (pela cobrança de tarifa), passa a ser provido também externamente, com recursos suplementares advindos do Estado – o que estabelece um mecanismo em aparente contradição com utilidade fundamental da concessão, correspondente à exoneração dos recursos orçamentários estatais em serviços aproveitados por fração dos integrantes da Sociedade e a concentração do gasto com serviço público pelos indivíduos que dele fruem diretamente.

Ou seja, existem fatores inegáveis que justificam a contraprestação adicional, por exemplo, a “magnitude do volume de recursos necessários para iniciar a fruição, o número de usuários em quantidade previsivelmente insuficiente e a notoriedade da baixa capacidade econômica dos usuários de certo serviço em determinado local” (OLIVEIRA, 2006, p. 118).

Os argumentos de Talamini *et al.* (2005) se coadunam com os de Oliveira (2006) e incluem que, num primeiro momento, é imprescindível questionar as razões estatal para a contratação de uma concessão patrocinada:

A primeira pergunta que se pode fazer é: por que o Estado faria isso? Ora, porque o projeto pode gerar externalidades não capturadas diretamente pelo empreendimento. Pode viabilizar, por exemplo, uma nova área agrícola, nova fronteira agrícola. Pode descentralizar atividades econômicas no país. Ou ainda: o objetivo pode ser meramente a desurbanização. Logo, existem outras espécies de retorno de cunho social que não são capturados pelo preço, por isso, o setor público tem interesse em pagá-lo (IBRAHIM ERIS, *apud*, TALAMINI *et al.*; 2005, p.171).

Ademais, aponta Pereira (2000, p. 212 e 213):

O regime da PPP traz um novo perfil para esse tema. Pode ser uma inovação fundamental para assegurar a realização da solidariedade, mesmo que não se adote o sistema de tarifas redistributivas. Ao prever (a) a possibilidade de custeio total ou parcial dos serviços pelo Poder Público e (b) mecanismos de vinculação de recursos públicos a esse custeio, a lei federal elimina o problema fundamental existente na opção tributária de realização da solidariedade. É possível, por essa via, assegurar que os recursos públicos, de origem tributária, necessários à concretização da solidariedade, atingirão efetivamente o seu destino.

Do contexto em que se inserem as concessões patrocinadas, é possível aferir que, conforme lições de Oliveira (2006, p. 119): “a concessão patrocinada mitiga o elemento tradicional que fundamenta a concessão de serviço público pela desoneração econômica da Sociedade através da oneração econômica dos usuários”. Contudo, pode ser uma medida capaz de trazer uma solução sobre as maneiras com que se realiza solidariedade social, porque na modalidade patrocinada:

O subsídio aos usuários economicamente enfraquecidos faz-se linearmente pelo aporte estatal suplementar (e não pela sobretarifação dos usuários mais abastados), ao mesmo tempo em que estabelece a vinculação do recurso público diretamente ao serviço prestado (Oliveira, 2006, p. 119 e 120).

É inegável, contudo, que independente da modalidade que o poder público priorizar, sempre haverá compromissos, inclusive financeiros, necessários. Por congruência, a seguir tem-se a análise da segunda modalidade prevista da Lei das PPPs, concessão Administrativa.

2.1.2.2 Concessão administrativa

A lei n. 11.079/04, art. 2º, Parágrafo 2º conceitua a concessão administrativa como o contrato de prestação de serviços de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens. Dito de outra maneira, tem-se que o instituto pode ser a prestação de um serviço finalístico à sociedade ou um serviço meio para a Administração, contudo será impreterivelmente paga por ela¹², sem cobranças pelo ente privado, diretamente, a quaisquer dos usuários. (DIAS, 2014). Pereira (2017) agrega matizes a esse conceito ao inferir que se trata de uma espécie de contrato, no qual são aplicadas, adicionalmente, a Lei nº 8.987/95¹³ e a Lei nº 9.074/95¹⁴, porém alerta que é necessário que a contraprestação não configure a participação do usuário-cidadão. Prossegue a autora, no sentido de que a obrigação do parceiro público de custear a avença independe de quem a utiliza, visto que o objeto de empreendimento não é, geralmente, autossustentável do ponto de vista de investimentos com retornos financeiros advindos da exploração por tarifas.

¹² Quanto ao equilíbrio financeiro, a concessão administrativa deve observar os seguintes princípios constitucionais: equidade, razoabilidade, continuidade e indisponibilidade do interesse público (DIAS, 2014)

¹³ Lei n. 8.987/95. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências.

¹⁴ Lei n. 9.074/95. Estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos e dá outras providências.

Outra inovação que pauta a concessão administrativa e a figura do usuário, para Pereira (2017 p. 8-9), a novidade:

[...] configura uma característica até então exclusiva dos particulares quanto da utilização do serviço. No entanto, a própria administração pública passa a ser a usuária e, ao mesmo tempo, concedente, estabelecendo-se a seguinte relação: a) concedente equivalente ao poder público; b) usuário direto e usuária indireta, ou seja, a administração pública, na medida em que disponibilizará o reembolso contraprestacional.

A título de exemplo, Mânica e Brustolin (2017) mencionam a concessão administrativa para a manutenção de presídios, nessa situação, os serviços não são propriamente aproveitados pelos administrados. Contudo, os presidiários estão sob a custódia estatal, e a atividade prestada é realizada diretamente à administração. Outro exemplo traz Dias (2014, p. 136), o Datacenter BB-Caixa, a PPP não envolve a compra dos equipamentos de TI, mas sim dos equipamentos de infraestrutura (geradores, ar-condicionado, etc.). “A PPP também garante serviços de datacenter similar a uma ‘co-location’ por um período de 15 anos, com serviços de infraestrutura predial específicos, energia elétrica, água, sistema de detecção e combate a incêndios e todos os serviços condominiais pertinentes” [...]. Mânica e Azevedo (2019) mencionam, ainda, que a concessão administrativa pode ser adotada para ampliação e manutenção da infraestrutura escolar brasileira em seus diversos níveis, o que permite identificar que:

[...] há a possibilidade da concessão administrativa para a delegação da gestão de serviços sociais e serviços públicos não econômicos, instaurando relação triangular, em que a Administração é usuária indireta dos serviços prestados e a população usuária direta. Esses serviços não são considerados unicamente públicos, mas também sociais, havendo, segundo a Constituição, a necessidade de sua gratuidade, como é o caso da saúde e educação. (MÂNICA E BRUSTOLIN, 2017, p. 09).

Especificando a concepção preliminar, extraída da legislação, França (2011) esclarece que a concessão administrativa pode ter como objeto a prestação de serviços em que a administração pública é a usuária direta, sujeita a regime diverso daquele previsto na Lei de Licitações¹⁵ ou a concessão de obra pública, que deverá ser acompanhada de prestação de serviços, nos quais a administração pública seja usuária direta do bem e dos serviços (FRANÇA; 2011). Ainda nessa seara, a interpretação de Mânica e Brustolin (2017) nos remete às seguintes ilações: considera-se prestados diretamente os serviços tomados pela Administração, nos moldes daqueles regulados pela Lei 8666/93 (Lei de Licitações). Se

¹⁵ Lei n. 8.666/93

prestados indiretamente, a administração torna-se usuária indireta, porque os serviços são prestados diretamente aos administrados (nem sempre passíveis de individualizações). Em suma, “as concessões administrativas de serviços administrativos podem envolver serviços de uso restrito pela Administração, ou outros de que se utiliza diretamente a coletividade” (MÂNICA e BRUSTOLIN, 2017, p. 9).

Infere Mânica (2016, p. 12) que:

[...] a concessão administrativa tem como objeto o investimento privado no desenvolvimento de infraestrutura pública, cuja remuneração ocorre ao longo do tempo e atrelada à prestação de serviços. Tais serviços correspondem tanto aos denominados ‘hard facilities’, como por exemplo, manutenção predial, jardinagem, recolhimento de resíduos sólidos e estacionamento, quanto aos ‘soft facilities’, como os serviços de lavanderia, limpeza, alimentação e segurança. Mas, para além dos serviços de infraestrutura, é possível que o contrato de concessão administrativa englobe o desempenho de atividades altamente especializadas, como a operação de equipamentos de alta tecnologia e a prestação de serviços especializados.

Nas concessões administrativas, o parceiro privado é remunerado pelo parceiro público por contraprestação pecuniária, mas como assevera França (2011), não há, todavia, empecílios para que receba recursos de fontes acessórias, complementares ou alternativas, ou ainda decorrentes de projetos associados, tendo em vista a relação não clausulada contida no artigo 6º, da Lei nº 11.079/04. Esse modelo se distingue em relação à versão patrocinada por duas disposições: modo de remuneração ao parceiro privado e objeto de concessão. (MÂNICA e BRUSTOLIN, 2017). Oliveira (2006) aponta três distinções estabelecidas pela conceituação: a celebração de aliança para a prestação de serviços, a Administração assume o posto de usuária direta ou indireta e a impossibilidade de execução de obra ou fornecimento e instalação de bens como objeto único do contrato.

Pela forma com que foi concebida, caracterizada e conceituada, alguns autores sugerem que a modalidade administrativa de concessão tem máculas insuperáveis: Santos (2016) percebe a concessão administrativa com um desvio às vinculações protetivas que circundam o regime jurídico; o viés da norma, que parte da proposital expressão ‘usuária direta ou indireta dos serviços públicos’, é encontrar uma fuga às amarras do regime jurídico vocacionadas à celebrações de contratos administrativos, entre as quais, “o prazo máximo do contrato administrativo, o princípio licitatório, a previsão orçamentária para a fixação de despesas públicas, o inc. I do art. 167 da Constituição Federal, que veda a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais” (SANTO; 2016, p. 100).

Nesse mesmo sentido, Mello (2007) entende que o jurista teve a pretensão velada de, por meios enviesados, realizar um simples contrato de prestação de serviço; o propósito não seria, na origem, uma concessão. Para o autor isso significa que o objetivo foi o possibilitar aos contratantes, ditos parceiros privados, nas concessões administrativas e, também nas patrocinadas, vantagens e garantias capazes de atender aos mais promissores anseios de seja quais fossem os contratados.

Para Di Pietro (2009) e Thomé e Ramos (2016) a concessão administrativa conjuga nuances de empreitada e a concessão de serviços públicos;

De empreitada, porque a remuneração do particular (parceiro privado) é feita exclusivamente pelo poder público, sem a cobrança de qualquer tarifa dos usuários; de concessão, porque seu objeto poderá ser a execução de serviço público, motivo pelo qual seu regime será similar ao da concessão tradicional de serviços públicos (THOMÉ e RAMOS, 2016, p. 16).

Tais argumentos são refutados por França (2011), pois para a autora, no que concernem as semelhanças com a empreitada, esta não pode ter como objeto a prestação de serviços públicos, permitida na concessão administrativa, e mais, na concessão administrativa, o parceiro privado assume a gestão do serviço e não apenas sua execução material, como na empreitada; nessa peculiaridade se assemelha, todavia, à concessão comum de serviço público.

Para finalizar as modalidades de concessões especiais, Santos (2016) refere sobre aspectos comuns nos dois modelos: para o autor, ambos os modelos devem dispor de um prazo contratual compatível com a amortização dos investimentos, inserido no lapso de entre 05 e 35 anos¹⁶. A norma proscree contratos de PPPs com valor inferior a dez milhões¹⁷. Santos (2016) entende, ainda, como face comum das concessões patrocinada e administrativa, as garantias oferecidas pela a Administração quanto a suas obrigações pecuniárias, quais sejam: I – vinculação de receitas; II - instituição ou utilização de fundos especiais previstos em lei; III – contratação de seguro-garantia com as companhias seguradoras que não sejam controladas pelo Poder Público; IV – garantia prestada por organismos internacionais ou instituições financeiras que não sejam controladas pelo Poder Público; V – garantias prestadas por fundo garantidor, ou empresa estatal criada para essa finalidade; VI – outros mecanismos admitidos em lei.

Schwind (2010, p. 235) apresenta um compêndio muito claro sobre as modalidades de concessões especiais tratadas até o momento:

¹⁶ Lei 11.079/04, art. 2º, Parágrafo 4º, inciso II e c/c com art. 5º, I.

¹⁷ Lei 11.079/04, art. 2º, Parágrafo 4º, inciso I.

As concessões patrocinadas e administrativas representam, portanto, uma sistemática em que o Estado emprega recursos públicos na remuneração do concessionário, tendo em vista que a obtenção de receitas por outros meios ou não é possível, ou não é suficiente para cobrir os custos. Trata-se da aplicação da técnica concessória a empreendimentos que, se fossem destituídos do emprego de subsídios estatais, não seriam interessantes à iniciativa privada. Com isso, apesar de o Estado assumir obrigações de pagamento (ou seja, de empregar recursos públicos), desincumbe-se da prestação direta de determinadas atividades. Ademais, o risco do financiamento da constituição das infraestruturas é arcado pelo concessionário que, somente receberá as contraprestações da Administração Pública, após a disponibilização do serviço (conforme dispõe o artigo 7º, da Lei n. 11.079/2004) [...].

A partir da visão apresentada nas etapas anteriores, o próximo tópico irá tratar das críticas positivas e negativas às concessões especiais.

2.2 VISÃO CRÍTICA SOBRE AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS: PRÓS E CONTRAS

As concessões especiais emergem num panorama político-econômico de irrefutável demanda de instrumentos de gestão de serviços públicos “ante as necessidades, cada vez mais crescentes e prementes da população, em todas as esferas: social, de saúde, de emprego, de transporte, de moradia, de infraestrutura, etc” (FRANÇA, 2011, p. 20). A autora reporta que, diante da dívida pública que prejudicava a expansão da economia, porque os recursos estatais para financiar as grandes obras de infraestrutura eram poucos, as privatizações de estatais (telefonia, siderurgia, eletricidade, dentre outras) não foram suficientes para “amealhar recursos que pudessem fazer frente às necessidades prementes de realização de obras de infraestrutura e de melhoramento dos serviços públicos” (FRANÇA, 2011, p. 21).

Analisando o cenário atual, percebe-se a necessidade de mecanismos que facilitem o exercício da Administração Pública, sem afastá-la dos princípios aos quais ela está atrelada, contudo, como sustenta Steglich (2019, p. 61), “realizar a gestão pública na contemporaneidade, implica submergir em um emaranhado de dispositivos legais de um lado e demandas sociais de outro”. Desse argumento, concebe-se que, conquanto a necessidade do gestor seja de um panorama livre de entraves, não é isso que lhe é apresentado, pelo contrário, encontra demandas sociais densas que pugnam por soluções e um arcabouço de normas que deve ser seguido rigorosamente. (THAMER E LAZZARIN, 2015).

Um dos caminhos para a solução de tais problemas da Administração Pública seriam as parcerias com o setor privado, o que, conforme aludem Thamer e Lazzarin (2015), podem trazer benefícios mútuos. Pinto-Faria (2015, p. 45) acredita que esses arranjos oportunizam que o Estado desenvolva infraestruturas essenciais, sem onerar em demasia a dívida pública e,

“simultaneamente, permitem uma diluição do respectivo esforço financeiro associado às elevadas despesas de capital dos Projetos infraestruturais”. Esse entendimento é compartilhado por Steglich (2019, p. 61) que, também, depõe a favor das concessões; para a autora, essas outorgas, de modo geral, têm “méritos inquestionáveis, em razão da indisponibilidade orçamentária do poder público para atender às demandas sociais”.

O efeito de compartilhar custos entre os parceiros é uma das vantagens das PPPs que aponta Aragão (2005). O autor entende que as parcerias são um esforço do estado e da iniciativa privada compartilharem os custos com a implantação de infraestruturas, porque nenhum deles teria condições de arcar individualmente com elas: o Estado por não ter condições financeiras, e a iniciativa privada porque a tarifa seria insuficiente (podendo, em determinados casos ser inexistente) para cobrir todos os seus custos e a legítima margem de lucro do negócio. Assim, para Fernandez *et al.* (2019), uma situação financeira precária, assim como a atual brasileira, é a propulsão para busca de alternativas ao modelo tradicional do setor público, para diminuir as despesas estatais e proporcionar medidas adequadas para o ajuste fiscal. [...] “a realização de contratos de parceria entre o agente público e o privado apresenta-se como uma medida positiva, pois alia a necessidade do governo com a contribuição de gestão do setor privado. Assim, o governo pode manter os serviços sob sua responsabilidade” (FERNANDEZ *et al.* 2019, p. 404)

Por fim, Thamer e Lazzarin (2015) sintetizam, conforme quadro 1(um) os principais argumentos a favor das PPPs da seguinte forma:

Quadro 1 – Vantagens de uma parceria público privada, segundo Thamer e Lazzarin (2015)

AUTORES	VANTAGENS IDENTIFICADAS
Grimsey e Lewis, 2005	Possibilidade de ganhos de eficiência e atração de capital de risco
Van Ham e Koppenjan, 2001	Redução de incertezas de longo prazo
Hodge e Greve, 2007	Desenvolvimento de novos produtos e serviços
Klein <i>et al.</i> , 2010	Estímulo ao empreendedorismo e inovação
Rangan, Samii e Van Wassenhove, 2006	Capacidades complementares
Grimsey e Lewis, 2004	Maior respeito a orçamentos e cronogramas, normalmente pouco confiáveis em processos tradicionais de aquisição do poder público

Fonte: Elaborado pela Autora (2021)

Informações extraídas de Thamer e Lazzarin (2015, p. 823 e 824)

A despeito dos argumentos oferecidos pelos entusiastas das parcerias, as críticas negativas ao tema estão, também, presentes na literatura. A primeira ressalva é apontada em

Brito e Silveira (2005); para eles, o uso de PPPs deve assentar suas razões, não apenas na aparente solução de problemas do financiamento, mas também na eficiência da prestação do serviço e no uso dos recursos públicos. A partir desse juízo, a colaboração entre os setores público e privado deve agregar benefícios que justifiquem a participação da iniciativa privada. Porém, o aspecto econômico não deve ser o único critério a ser avaliado, para se autorizar a participação da iniciativa privada na implementação de parcerias público-privadas. Outros critérios devem ser considerados para fins dessa concessão. Um deles é a concretização da missão do Estado em atender às demandas da sociedade, de maneira a promover o acesso aos serviços públicos de forma igualitária e economicamente viável (PEREIRA, 2017).

Ainda sob uma ótica antagônica aos argumentos até aqui suscitados, Martins (2015, p. 289-293) “entende que a concessão patrocinada, quando à contraprestação pecuniária do Poder Público seja a fonte principal do concessionário, e a concessão administrativa são autênticas contratações de concessão, ou seja, um contrato administrativo disfarçado de concessão e, por isso, inválidas”. Argumento que divide com Thamer e Lazzarin (2015), que veem no termo parceria público-privada apenas um jogo de palavras, usado para dissimular uma nova maneira de privatização e terceirização de serviços públicos.

Thamer e Lazzarin (2015) referem ainda que outros pontos suscitados como itens vantajosos das PPPs demandam cuidado: Quanto à eficiência e menor custo, Chong *et al.* (2006) chegaram à conclusão de que, em determinadas PPPs francesas, para distribuição de água, houve aumento de preços aos consumidores finais. Quanto a um meio de ultrapassar a escassez de recursos e atração de investimentos privados, Hart (2003) aduz que o Governo é o melhor agente para fornecer seguros e dinheiro, porque detém um poder de taxaçaõ exponencial.

Por fim, para Thamer e Lazzarin (2015, p. 824) uma desvantagem é a complexidade dos arranjos: “devido à alta complexidade para desenvolvimento do modelo e dos contratos, muitas dessas iniciativas acabam por não prosperar”, encerrando o ciclo prematuramente. Fernandez *et al.* (2019) destacam a importância de analisar cuidadosamente os contratos de PPPs, no qual as cláusulas devem ser cristalinas, evitando contratos incompletos e sem margens para interpretações quanto à qualidade dos serviços a serem prestados: “são necessárias atenções redobradas com os acordos, com a finalidade de impedir o comportamento oportunista e favorecimento ilícito entre as partes envolvidas” (FERNANDEZ *et al.* 2019, p. 17).

Pode-se relatar que nesta forma de concessão especial a eficiência na alocação do risco é a combinação das qualidades de gestão pública com a habilidade e qualidade na prestação de serviços do setor privado. No entanto, deve haver uma combinação de responsabilidades, principalmente na concepção, construção e financiamento de determinado ativo, para que dessa forma seja justificada a formação de uma PPP. De

fato, é importante garantir que as PPPs serão voltadas para o aumento da eficiência na gestão de serviços públicos, em detrimento da gestão que apenas cria novas despesas. Para isto, a estrutura de contrato deve ser apropriada para garantir a transferência de riscos para o setor privado e também refletir de forma acurada os custos do projeto. (FERNANDEZ *et al.*, 2014, p. 6).

Estudar os prós e contra das PPPs teve o condão de trazer à baila quais são os pontos profícuos da disciplina e quais suas desvantagens. Nessa perspectiva, assevera-se que é necessário analisar as propostas de PPPs uma a uma, ou seja, caso a caso para que, a partir de uma proposta concreta, se encontre o patamar adequado para a prolação de um veredicto favorável ou não para a contratação de uma concessão especial.

2.3 FATORES CRÍTICOS DE SUCESSO CONCERNENTES ÀS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS

De início, a mensagem que nos aponta Oliveira (2006, p. 183) é de que as concessões especiais integram um processo socioeconômico “cujos resultados positivos não serão obtidos apenas pela aplicação asséptica do mecanismo instrumental respectivo, mas sim pela legitimação desse mecanismo, por assimilação democrática da coletividade, como etapa de aprimoramento civilizatório da nação”.

O presente tópico pretende trazer os elementos que podem ser considerados alguns dos mais importantes para o andamento dos processos concernentes às PPPs. Rockart (1982, p. 4) apud Thamer e Lazzarin (2015, p. 824) define FCS como sendo “aqueles poucos elementos centrais da atividade onde resultados favoráveis são absolutamente necessários para o atingimento dos objetivos”. O estudo dessas premissas é muito relevante, porque pode incidir diretamente no sucesso ou não de um projeto de PPPs. Para Ismail (2013), FCS são pontos nos quais é imprescindível que os resultados sejam positivos, para que o gestor logre os objetivos almejados.

Grilo (2008, p. 84) entende que discutir os FCS para o sucesso das PPPs é bastante útil “para a regulamentação das PPPs e a proposição do modelo de análise da qualidade de investimento, uma vez que a presença desses fatores acentua a probabilidade de êxito na celebração dos contratos, enquanto a sua ausência aumenta significativamente a probabilidade de falhas”. Ismail (2013), a partir de um estudo malaio sobre PPPs elenca os seguintes FCS: estrutura de governança, compromisso dos parceiros, existência de um marco regulatório favorável, disponibilidade de recursos no mercado financeiro e ambiente econômico favorável. Grilo (2008, p. 84) percebe que:

[...] a melhoria dos serviços públicos através do envolvimento do setor privado exige o aumento da eficiência administrativa dos governos. A ausência de marcos legais favorece a parcialidade nas decisões judiciais e enfraquece os direitos de propriedade concedidos, enquanto a deficiência no ambiente regulatório aumenta a probabilidade de comportamentos oportunistas e expropriações de ativos, que encarecem o custo do financiamento e das garantias do projeto, reduzindo a sua atratividade para os governos e para a sociedade como um todo.

Por seu turno, para Fernandez *et al.* (2014, p. 7) “um dos fatores primordiais para o sucesso das parcerias é o comprometimento político e a boa governança”. Os autores sugerem que as incertezas quanto ao comportamento do setor público geram o risco político, que não é positivo para decisões de longo prazo. Uma solução para tanto, prosseguem, é estabelecer claramente as responsabilidades tanto do agente público, quanto do agente privado na formação das PPPs. Quanto à corrupção governamental, a própria expressão já remete a algo nocivo; Lora e Panizza (2003) consideram um obstáculo substancial para o êxito das PPPs.

Cutrim *et al.* (2017, p. 13) questionam que o atraso no desenvolvimento “dos projetos de PPP está relacionado com o desinteresse político do setor público motivado por fatores ideológicos”. Contudo, apresentam outros fatores como corresponsáveis: risco político; risco jurídico; restrições ambientais e o tempo decorrido insuficiente para a criação de uma cultura empreendedora com parcerias entre o setor público e o privado, envolvendo o novo arranjo das PPP.

Em outro estudo, Queiroz *et al.* (2014) encontraram os seguintes fatores críticos: preparo e seleção de projeto elaborados corretamente; treinamento eficiente para os técnicos envolvidos nos processos de PPPs, compartilhamento equilibrado de riscos entre os parceiros. Já Weiermair *et al.* (2008) agregam como FCS os seguintes argumentos: o comprometimento dos gestores públicos da alta cúpula governamental; natureza da PPP bem como o tempo e o grau de participação do setor público; existência de um plano de negócios; comunicação adequada com *stakeholders*; critérios utilizados na seleção do parceiro privado; existência de um comitê que deliberará sobre a qualidade dos serviços e que deverá ser composto por representantes dos diversos *stakeholders*; e experiência do setor com PPP. Grilo (2008, p. 84) observou que a experiência internacional aponta que o sucesso das parcerias demanda:

[...] reformas setoriais amplas, comprometimento político, gestão da sensibilidade política dos projetos, marcos legais adequados, regulamentação setorial, estabelecimento de regras claras, criação de capacidade institucional, treinamento dos gerentes públicos, escola de projetos adequados, gestão eficiente dos projetos e análise rigorosa dos riscos durante a celebração dos contratos.

Thamer e Lazzarin (2015) listam, no quadro 2 (dois), a revisão elaborada por Li *et al.* (2005) sobre alguns FCS encontrados na literatura acadêmica:

Quadro 2 – Fatores Críticos de Sucesso de uma parceria público-privada, conforme Li *et al.* (2005)

01	Consórcio privado forte
02	Alocação e divisão de riscos apropriada
03	Processo de concorrência competitivo
04	Responsabilidade e compromisso dos setores público e privado
05	Estudo de custo/benefício realista e extensivo
06	Viabilidade técnica do projeto
07	Transparência no processo licitatório
08	Boa governança
09	Marco regulatório favorável
10	Mercado financeiro disponível
11	Suporte político
12	Provisão de garantias pelo poder público
13	Ambiente macroeconômico estável
14	Agência pública bem organizada
15	Autoridade compartilhada entre público e privado
16	Suporte social e transferência de tecnologia

Fonte: Elaborado pela Autora (2021)

Informações extraídas de Thamer e Lazzarin (2015 p. 824)

Menezes (2014) identificou na literatura 17 FCS e os classificou como positivos, se favoráveis às concessões especiais e negativos, se prejudiciais; também, os dividiu nas seguintes categorias: política, administrativa, ambiental, cultural, econômica e regulatória, sendo que na categoria política, foram alocados os fatores que se referem à aderência do projeto às diretrizes da alta cúpula governamental; na administrativa foram classificados os fatores que estão relacionados ao trabalho desenvolvidos por técnicos governamentais e a estrutura administrativa dos órgãos responsáveis pela estruturação nas concessões especiais; na ambiental está o fator relativo ao atendimento das diretrizes ambientais aplicáveis ao projeto; na cultural estão os fatores relacionados com o relacionamento entre os parceiros (público e privado) e a convergência de seus interesses; na econômica estão listados os aspectos relativos à conjuntura econômica; e na categoria regulatória estão os aspectos relativos à regulação do projeto (legislação aplicável e estrutura de fiscalização).

Quadro 3 – Fatores Críticos de Sucesso de uma parceria público-privada de acordo com Menezes (2014)

(continua)

FATORES CRÍTICOS	TIPO	CATEGORIA	OBSERVAÇÕES
Interesse político	Positivo	Político	Inclui: vontade política; comprometimento dos gestores da alta administração naval e do Comando do Exército; compromisso do governante em fazer o projeto; e o alinhamento do projeto com a política do governo federal.
Aparato institucional	Positivo	Administrativo	Inclui: existência de unidade, dentro do órgão, para se dedicar à estruturação do projeto; capacidade de estruturar projetos; motivação da equipe; existência, dentro dos órgãos responsáveis pela estruturação, de especialistas multidisciplinares, para que possam opinar sobre os estudos; a capacitação de servidores sobre PPP; governança do processo de estruturação; e existência de órgão setorial capacitado para regular e fiscalizar a execução do projeto.
Qualidade do Projeto	Positivo	Administrativo	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 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).
Marco regulatório adequado	Positivo	Regulatório	Estável, funcional e com mecanismos de resolução de conflitos.
Existência de uma cultura empreendedora com PPP	Positivo	Cultural	-
Compromisso entre os parceiros.	Positivo	Cultural	-
Ambiente econômico favorável	Positivo	Econômico	Inclui: inexistência de restrições de financiamento.
Restrições orçamentárias	Negativo	Econômico	-
Alocação adequada de riscos	Positivo	Administrativo	Adequado compartilhamento de riscos e combinação ótima de alocação de riscos.
Prévia análise de custos e benefícios do projeto	Positivo	Administrativo	O 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.
Risco político	Negativo	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.
Restrições ambientais.	Negativo	Ambiental	-
Edital e Contrato bem elaborados	Positivo	Administrativo	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.
Falta de processo licitatório competitivo.	Negativo	Administrativo	-
Atendimento às recomendações dos órgãos de controle.	Positivo	Administrativo	-

Quadro 3 – Fatores Críticos de Sucesso de uma parceria público-privada de acordo com Menezes (2014)
(conclusão)

FATORES CRÍTICOS	TIPO	CATEGORIA	OBSERVAÇÕES
Oferecimento de garantias à contraprestação pública.	Positivo	Administrativo	-
Compatibilidade entre as expectativas dos parceiros.	Positivo	Cultural	-

Fonte: Elaborado pela Autora (2021)

Informações extraídas de Menezes (2014 p. 64-65)

2.4 ESTUDOS REALIZADOS SOBRE PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL, NO PERÍODO DE 2015 A 2020

As PPPs realizadas no Brasil foram objetos de estudos que abordam diferentes perspectivas nos últimos cinco anos, dentre os quais os realizados pelos autores Silva (2016), Pinheiro *et al.* (2016), Reis e Cabral (2017), Cabral *et al.* (2016), Rodrigues e Zuco (2018), Silveira (2018) e Rodrigues e Abrucio (2019) e (2020).

No contexto de Minas Gerais (Brasil), Silva (2016) afirma que o estado mineiro foi o pioneiro no país a adotar em marco legal sobre as PPPs. O Autor, a partir da aceção que a aproximação entre o Estado e o mercado e sua intensificação são um “esforço de continuidade da reforma da administração pública brasileira” (SILVA, 2016, p. 706), estudou sobre o fenômeno das parcerias entre o setor público e a iniciativa privada em âmbito estadual e municipal, com base na prefeitura de Belo Horizonte.

A análise dos dados apontou que “o estado, ao invés de atuar no mercado, por exemplo, como prestador de serviços, passa a solicitar do mercado a satisfação de necessidades da população, exercendo, portanto, um papel de gestor público, podendo inclusive definir quais as prioridades de gastos e de atuação”. (SILVA; 2016, p. 706). Outro ponto que o estudo refere é a ampliação da relação do mercado com o estado, que demanda que as empresas se apropriem e explorem atividades inerentes à esfera pública. “Os resultados da rede de relacionamentos entre o estado e o mercado apontam o poder dos atores privados que dominam a rede de” PPPs e investimentos, a partir de suas funções de intermediação e por estarem mais próximos dos solicitantes e dos demais concessionários. (SILVA, 2016, p. 706).

Outro dado demonstrado no estudo de Silva (2016) que requer destaque é o enfoque político que permeia as relações público-privadas, o autor observou que “o financiamento

privado do processo eleitoral nas campanhas para o governo do estado indica que a confiança necessária para execução dos contratos das PPPs extrapola as relações econômico-comerciais e vai para o campo da política”; à vista disso, os resultados incitam àqueles dilemas concernentes aos privilégios aos “interesses públicos em detrimento de interesses privados e até mesmo no atendimento de grupos de poder”. (SILVA, 2016, p. 706)

Cabral *et al.* (2016) abordam as PPPs baseados nos papéis dos *stakeholders* na implementação dos arranjos no estado da Bahia. Os autores incluíram as experiências nos campos da saúde, saneamento e esporte/cultura e avaliaram todos os ciclos de vida de cada PPP, desde a fase inicial de enquadramento da proposta à execução contratual, até as etapas de financiamento e construção, e analisaram “os papéis dos *stakeholders* apontados nas fases próprias das PPP, revelando em cada momento o tipo de participação, tanto exclusiva como interdependente, e as interações existentes entre as diversas partes interessadas”. (CABRAL *et al.*, 2016, p. 326). O exame apresentado no estudo demonstrou que os *stakeholders* apropriam-se de diversos papéis, sendo relevante ressaltar que “alguns deles, como agentes financeiros, podem ser financiadores, controladores e estruturadores dos projetos em diferentes fases do ciclo de vida da PPP” (CABRAL *et al.*, 2016, p. 336). Por seu turno, aqueles relacionados ao âmbito do controle, por exemplo, Ministério Público e o Tribunal de Conta, inclinam-se a padrões de comportamento que desviam daqueles demandadores e estruturadores, o que pode ocasionar “a emersão dos custos de transação associados às PPP”. (CABRAL *et al.*, 2016, p. 336). A relação de conflito narrada por Cabral *et al.* (2016) evidencia-se nas etapas de construção, financiamento, gestão e controle dos contratos. Os autores sugerem duas das razões para esse fenômeno: a primeira pode ser em razão de os responsáveis pelas atividades de controle não participarem de forma ativa nas iniciais de enquadramento; a segunda, aponta para “resistências intrínsecas em relação às novas configurações de provisão de serviços públicos envolvendo atores privados” (CABRAL *et al.*, 2016, p. 336).

Por fim, o estudo sobre a atuação dos *stakeholders* no âmbito das PPP na Bahia (Cabral *et al.*, 2016) reportam o fato de que há um processo em andamento, no qual as partes interessadas no assunto acumulam competências progressivamente, com destaque para as etapas iniciais dos projetos de PPPs. Tal constatação assenta-se, na visão do autor, em experiências progressas tanto aquelas bem-sucedidas, quanto àquelas que não lograram sucesso. Cabral *et al.* (2016) compreendem que a análise de erros e acertos pretéritos consolidam as experiências e a difusão de práticas para outros projetos, ultrapassando a unidade governamental em que a PPP foi projetada. O cruzamento de ideias e de vivências entre os

stakeholders envolvidos, sugerem os autores, aparenta ser um método pelo qual saberes e práticas são compartilhados e apropriados pelas demais partes interessadas.

O estudo de Reis e Cabral (2017) objetivou investigar o comportamento das PPP e suas variações contratuais no cenário de provisão de arenas esportivas para a Copa do Mundo Fifa, que aconteceu no Brasil em 2014, comparativamente às categorias tradicionais pública e puramente privada. O resultado da proposta indicou que os projetos de PPP na provisão das novas arenas esportivas acuraram o “*value for money* para a administração pública no que diz respeito aos indicadores analisados, destacando-se a celeridade e os menores custos quando comparados com a modalidade de provisão pública tradicional”. (REIS e CABRAL; 2017 p. 575). Essa melhora no custo-benefício pode encontrar justificativa, conforme os autores, nas estruturas de incentivos identificadas em alguns dos contratos de PPPs investigados. O estudo identificou, também, que as PPPs analisadas podem proporcionar o que se reconhece como transbordamentos (*spillovers*) para outros projetos do setor público e privado, por intermédio da reunião de competências idiossincráticas atinentes ao gerenciamento de interações público-privadas (Cabral *et al.*, 2013). Ainda assim, Reis e Cabral (2017) alertam sobre os impactos negativos causados à administração pública por projetos de PPPs que não sejam bem planejados e elaborados. Para os autores, é necessário que o setor público organize mecanismos para monitorar o comportamento e avaliar o desempenho efetivo das PPPs.

Pinheiro *et al.* (2016) alvitram avaliar os projetos de PPPs, porém limitam seu objetivo à gestão privada dos serviços de saneamento no Brasil. O intento dos autores foi de aferir se as concessões e PPPs têm apresentado benefícios concretos para a sociedade, resultados esperados, e se essa atividade tem sido conduzida pelas empresas privadas de forma mais eficiente. Igualmente, os autores buscaram “provocar a discussão sobre métricas de desempenho que poderão vir a ser utilizadas em revisões periódicas de tarifas e em renegociações de contratos”. (PINHEIRO *et al.*; 2016, p. 120)

A pesquisa de Pinheiro *et al.* (2016) evidencia, em vários quesitos, um melhor desempenho por parte dos prestadores privados, por exemplo, I - são os que mais investem, tornando-os líderes na busca pela universalização dos serviços; II - apresentam maiores ganhos dentro da meta de universalização do acesso aos serviços de saneamento básico; e, III - ao que parece, oferecem maiores reduções às tarifas decorrente de ganhos de produtividade, o que favorece o equacionamento do fator X nas concessões de saneamento. Por seu turno, os autores asseveram que as “avaliações internacionais não apresentam resultados uniformes sobre o desempenho das empresas do setor e questionam os resultados sociais, na medida em que, em muitos casos, o setor privado apresenta custos e tarifas mais altos do que o setor público”.

(PINHEIRO *et al.*; 2016, p. 137) Os autores interpretam que as PPPs podem avançar na medida em que a competição é estimulada e, na situação brasileira, a “incorporação de cláusulas de ganho de produtividade nos contratos de concessão de saneamento básico, mesmo aqueles firmados há mais tempo, podem ser uma medida importante para atender o princípio de modicidade tarifária”. (PINHEIRO *et al.*; 2016, p. 137).

Por seu turno, Rodrigues e Zuco (2018) tencionaram abordar o tema a partir da experiência da cidade de Belo Horizonte/MG, na construção e operação de infraestrutura escolar por meio de PPPs; a pesquisa comparou entre as PPPs e as contratações públicas tradicionais para a construção e operação da infraestrutura pré-escolar, visto que, no mesmo período, escolas semelhantes foram construídas, utilizando-se ambos os modelos de contratação. As conclusões do estudo foram que as unidades contratadas por PPPs sobrepujaram aquelas submetidas ao modelo tradicional de contratação, na maioria das categorias analisadas. Em suas conclusões, os autores aludem que a experiência belo-horizontina reúne a maioria daqueles fatores que a literatura reporta como importantes para o sucesso de uma PPP, tais como “plano/visão específica, compromisso, disposição para chegar a acordos e aconselhamento especializado”. (RODRIGUES e ZUCO; 2018 p. 1254).

Rodrigues e Zuco (2018, p. 1254) referem, por fim, que de modo geral, “a comparação direta dos dois modos de contratação aponta uma superioridade ampla das PPPs, particularmente quando em contextos de capacidade limitada do Estado, para supervisionar uma rápida expansão de serviços para os quais há grande demanda”.

De outro ponto de vista, Silveira (2018) estuda a PPPs como mecanismo adotado pelo Brasil para a modernização dos principais aeroportos do país e quais são as principais vantagens e desvantagens da estrutura de governança híbrida. Para ele, a política concessões aeroportuárias ao setor privado trouxe resultados positivos, tais como: ampliação dos maiores aeroportos brasileiros, melhora da qualidade dos serviços prestados; Para Silveira (2018), a eficiência na gestão dos aeroportos perpassa pela contribuição de grandes operadoras internacionais, mas quais seriam – pontualmente – os resultados da pesquisa de Silveira (2018)? O autor dividiu suas conclusões em cinco pontos: I - Acesso aos conhecimentos; II - Influência do governo nas decisões; III - Financiamento e compartilhamento de riscos; IV - Subsídio cruzado; e V - Concorrência. Malgrado, Silveira (2018) aponta que imposições, tais como a que reporta em sua pesquisa, da obrigatoriedade da INFRAERO (Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária) ter um percentual em todos os consórcios vencedores, são entraves que podem vir a ser inconvenientes ao correto andamento de uma concessão.

Uma PPP pode, conforme sugerem os estudos até aqui apresentados, ser um importante instrumento para a provisão de serviços públicos em diversas áreas, tais como: educação, saúde, infraestrutura, etc; Rodrigues e Abrucio (2019) apresentam, então, um ensaio sob a óptica das parcerias e concessões para o desenvolvimento do turismo em parques brasileiros. “A participação privada na prestação de serviços de apoio ao turismo em parques tem sido estimulada por órgãos ambientais de diversos países como uma estratégia para aprimorar a implementação dessas áreas”. (RODRIGUES e ABRUCIO; 2019, p. 106).

Os autores orientaram a pesquisa de modo a analisar os principais aspectos que guiam o planejamento, a implementação e o monitoramento das parcerias concernentes à expansão do turismo nos parques brasileiros federais e em estaduais de Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo e, ao final, apresentar os pressupostos desse modo de governança, evidenciando suas possibilidades e limitações.

Para Rodrigues e Abrucio (2019) o novo sistema de governança em parques públicos brasileiros, caracterizado pela adoção de parcerias, ampliou debate de modo que a conversa não circunda mais apenas a antinomia entre o público e o privado. As chances de progresso na gestão dos parques mediante políticas de parcerias dependem de propriedades da governança fundada por três elementos principais: “a transparência, de modo a aumentar a capacidade de os reguladores e a sociedade controlarem o desempenho; a criação de uma comunicação eficaz, que estimule a confiança entre os setores envolvidos; e a participação social, que fortalece a *accountability* e aumenta a legitimidade do processo”. (RODRIGUES e ABRUCIO; 2019 p. 118).

O estudo apontou que no Brasil existe uma preocupação com a eficiência maior do que com a transparência e a participação; Rodrigues e Abrucio (2019) observam que esse dado reflete um descompasso que pode prejudicar a obtenção dos valores públicos regentes da gestão de parques e do patrimônio natural. Igualmente, a análise evidenciou as potencialidades dessa proposta: “novos instrumentos de gestão e valores públicos de *accountability* e vinculados à especificidade da política pública em questão – a conservação do patrimônio natural e cultural e o seu usufruto pelo público – influenciam o paradigma tradicional de provisão de serviços para a sociedade”. (RODRIGUES e ABRUCIO; 2019 p. 118). Ainda assim, para que tal mudança seja positiva, também é necessário um governo estruturado, capaz de regular os entes privados e fomentar as políticas para a compreensão quanto aos impactos das concessões para a sociedade e a conservação da natureza. (RODRIGUES e ABRUCIO; 2019).

Em 2020, Rodrigues e Abrucio (2020) trataram de parcerias com a iniciativa privada como base à prestação de serviços de apoio ao turismo. Nessa pesquisa a proposta foi de

apresentar um estudo sobre valores públicos, com destaque para a responsabilização, visto que se inclinam a influir diretamente no modo como as parcerias são planejadas e implementadas pelas políticas públicas de turismo em áreas protegidas. Conforme os autores as discussões acerca das concessões e das parcerias, no contexto das políticas públicas de conservação da natureza, são orientadas “principalmente por questões de ordem econômico-financeira, influenciadas, ainda, por medidas de ajuste fiscal que vêm promovendo cortes orçamentários em agendas setoriais, como a da gestão ambiental, por exemplo”. (RODRIGUES e ABRUCIO, 2020, p. 82).

Assim como no estudo de 2019, as conclusões da pesquisa em análise indicam que “o debate sobre concessões deve ir além da dicotomia público versus privado, incentivando a parceria norteada por valores públicos. Sendo verdadeira essa premissa é preciso, inicialmente, identificar quais são os valores públicos norteadores, para depois construir as condições para sua efetivação”. (RODRIGUES e ABRUCIO, 2020, p. 82 e 83), entende-se que os valores públicos são de âmbito mais geral, atrelados a objetivos democráticos e republicanos, e de cunho específico, relacionados à política pública em questão. Os autores também destacam que é basilar garantir valores como transparência, participação e qualidade da gestão, no que tange ao monitoramento da contratualização e do planejamento geral da política; por fim, os autores reconhecem que a delegação para a iniciativa privada, com ou sem fins lucrativos, pode ser um passo importante, contudo ressaltam que somente se “poderá alcançar bons resultados se o Estado tiver a capacidade de construir, regular e repensar continuamente essa relação contratualizada entre o governo e o provedor”. (RODRIGUES e ABRUCIO, 2020, p. 83).

As parcerias são disciplinadas em razão da urgência do Estado em promover alternativas para enfrentar a escassez de recursos e pessoal (RODRIGUES e ABRUCIO, 2020) e perfazem uma conjuntura que, por ser um tanto recente, postula maiores elucidações, mormente quanto à avaliação do desempenho e de seus condicionantes (REIS e CABRAL; 2016). O Brasil compartilha desse mesmo cenário, a despeito de existir trabalhos sólidos sobre PPPs no país, os registros sobre os resultados fáticos das experiências brasileiras ainda é exíguo.

2.5 O PAPEL DOS *STAKEHOLDERS* NAS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS

Um dos conceitos mais conhecidos acerca dos *stakeholders* foi elaborado por Freeman (1984) e diz que todo aquele, não apenas indivíduos, porque para o autor grupos e organizações integram o conceito, que pode – de algum modo – influenciar e ser influenciado ou ter-se como afetado por decisões, atividades ou resultados da entidade. Mascena *et al.* (2021, p. 5)

identificam como *stakeholders* “todos os membros da equipe do projeto, as entidades interessadas dentro ou fora da organização”. Não obstante Freeman (1984) dividiu os *stakeholders* em primários e secundários. Na matriz do autor, o governo, ao lado de competidores, mídia, grupos de interesses especiais, etc. são apontados como secundário, e comunidade, clientes, empregados, dentre outros, surgem como primários.

No contexto das PPPs, o papel dos *stakeholders* já foi objeto de estudos por diversos autores, entre os quais Cabral *et al.* (2016), Menezes (2021), Lemmertz Júnior (2019) e Oliveira (2016) e sucintamente para Oliveira *et al.* (2018, p. 28):

A grande ligação entre os *stakeholders* e o modelo de organização advinda dos contratos de PPP se dá exatamente pela reconfiguração das fronteiras da empresa na sociedade. Considera-se PPP como resultantes de um modelo contratual entre Estado, governo ou parceiro público e mercado ou parceiro privado, para a prestação de serviços públicos para sociedade, cliente ou usuária.

Para Sauerbronn e Sauerbronn (2011, p.439), os *stakeholders* assentam sua importância quando possibilitam a “reconfiguração das fronteiras da empresa na sociedade ao expandir sua atuação na esfera pública e assumir espaços antes ocupados por outros atores sociais”. Esta reconfiguração se consolida “em um tipo de arranjo que já nasce com parceiros que atuam na sociedade sob diferentes expectativas e objetivos” (Oliveira, 2016, p. 20).

Complementarmente, Oliveira *et al.* (2018) resumem a importância dos *stakeholders* para a realização de interconexões congruentes aos pressupostos de um desenvolvimento coletivo. Isso oportuniza que se use os *stakeholders* como ferramenta de responsabilidade social, casos nos quais é “possível desenvolver estratégias que não ignorem influências de grupos antagônicos à organização” (OLIVEIRA *et al.*; 2018, p. 29). Sob a mesma percepção, Lyra *et al.* (2009) afirmam que, com uma estratégia de *stakeholders*, a organização dedica-se a uma política de equilíbrio, por meio da harmonia entre interesses opostos e tempestuosos, a partir da multiplicidade de visões e necessidades.

Para sobreviver, as empresas devem traçar metas para suas relações com *stakeholders* atuais e em potencial como parte de um processo estratégico contínuo de administração. Essas metas devem considerar o impacto potencial dos *stakeholders* nas unidades estratégicas corporativas e de negócios. (LYRA *et al.*; 2009, p. 42).

Especialmente no setor público, Kreutz e Vieira (2018) apontam uma importante especificidade quanto aos *stakeholders*, que é a diversidade, porque a esfera pública traz em seu bojo um número maior de partes interessadas. Ademais, não se pode olvidar do caráter dualista das políticas públicas, ou seja, os interesses dos *stakeholders* precisam coexistir com

os interesses organizacionais (BISPO e GOMES; 2018), que quando se trata de projetos públicos, estão sujeitos ao controle social, leis e pressão pública (KREUTZ e VIEIRA; 2018).

Conquanto o gestor público se submeta às exigências legais e sociais, Bispo e Gomes (2018, p. 1258) destacam sua importância: “Em todos os estágios do ciclo de políticas públicas pode se verificar a importância de diversos *stakeholders*, seja aprovando, influenciando, implementando, monitorando ou ajudando a modificar ações e decisões”.

Nesse ambiente, não é possível refutar a importância do papel dos *stakeholders* nas PPPs, sobretudo, porque são arranjos de natureza híbrida que, por envolverem agentes públicos e privados, podem - ademais das vezes – ter conflitos de interesses em sua natureza. Contudo, uma potencial disputa de interesse entre os *stakeholders* pode ocasionar prejuízos à organização, que precisa definir sua estratégia de priorização de *stakeholder*. Para Sarturi, Pinto e Klein (2018, p.2) a priorização de *stakeholder* é “um desafio gerencial” e essa adversidade é maior nas organizações públicas.

Sarturi, Pinto e Klein (2018) propuseram, então, 2 (dois) atributos que, considerando a gestão pública, seriam os mais relevantes para a saliência do *stakeholder*, a legitimidade e urgência. Afastaram o atributo poder, proposto por Mitchel, Agle e Wood (1997), que pode gerar efeitos negativos, como a corrupção, e sugeriram pôr em seu lugar a legalidade, porque os atos da administração devem estar de acordo com a lei: “A administração pública não deve priorizar um agente em detrimento de outros; portanto, o poder demonstra-se como um atributo que não segue os princípios básicos da gestão pública.” (SARTURI, PINTO e KLEIN; 2018, p. 6-7).

Assim, considerando os três atributos sugeridos por Sarturi, Pinto e Klein (2018, legitimidade, urgência e legalidade, uma vez que o *stakeholder* seja parte legítima do projeto público, no caso desta pesquisa, em uma PPP, deve responder as demandas satisfatoriamente, com nível de atenção adequado à necessidade, evitando os ímpetos pessoais, priorizando mecanismos que melhor satisfaçam aspirações e interesses coletivos e que estejam dentro dos limites da lei.

Retomando o propósito deste capítulo, pode-se sintetizar que a parceria, assumida no seu sentido *lato*, entre o Estado e o setor privado, tem sua origem em tempos antigos, passou por períodos de maior presença, mas também de afastamento ao ponto de quase ausência. Já no seu sentido *stricto*, as PPPs vêm ganhando forma desde o final do século XX. Embora passado algum tempo desde o seu nascimento, a sua definição ainda é objeto de controvérsia; alguns autores até mesmo consideram como apenas um exercício de semântica para intitular atos que não diferem de concessões comuns que já vinham ocorrendo entre entes públicos e privados,

há anos. Contudo, a literatura e as leis apresentam detalhes que sugerem a existência de traços inovadores que diferenciam as PPPs de outros contratos, sobretudo por causa do compartilhamento de riscos na execução de projetos, assinatura de acordos de longo prazo, maior aporte de capital privado nos empreendimentos, formas de remuneração diferenciadas envolvendo tanto o usuário final e o ente público, no caso do modelo patrocinado e, no Brasil pelo menos, a existência de leis específicas, em diversos âmbitos, para regulamentar o tema.

As disputas argumentativas não circundam apenas a conceituação do termo PPP, mas também surgem no estudo de sua viabilidade socioeconômica. Alguns autores percebem grandes vantagens nesse tipo de acordo, pois possibilitam projetos que, sem parceria, não seriam possíveis, seja pela indisponibilidade de recurso pelo Estado ou pela inviabilidade financeira do negócio que não atrairia o setor privado. Outros, no entanto, percebem a PPP como uma instituição apenas ideológica sem vantagens reais para a sociedade. Não obstante as críticas, as PPPs são uma realidade mundial e nacional que vêm exigindo esforço dos governos, para que sejam bem conduzidas, o que sugere aproveitar a experiência acumulada em parcerias que foram realizadas no Brasil e em outros países para que erros sejam reduzidos em novos contratos. Este trabalho tem este condão, pois a intenção é contribuir para uma melhor compreensão das PPPs. Para tanto se passa agora à apresentação dos procedimentos metodológicos que serão utilizados.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Este capítulo tem o objetivo de apresentar os procedimentos metodológicos utilizados nesta pesquisa, os quais especificam o caminho escolhido para responder, de forma mais adequada possível, o problema de pesquisa. O método de pesquisa, influência e reflexos diretos nos resultados encontrados. Na primeira etapa, é elaborado um esboço da pesquisa, para que se possa ter uma visão holística do estudo. A fase seguinte apresenta as características da pesquisa e os procedimentos metodológicos utilizados no trabalho; ainda neste capítulo, se descrevem os aspectos relativos à operacionalização das variáveis e à forma de coleta de dados. Por fim, são colocados os procedimentos de análise de dados adotados para o desenvolvimento do trabalho.

3.1 DESENHO DE PESQUISA

A proposta deste estudo é conhecer as principais barreiras enfrentadas pelos gestores do Rio Grande do Sul na implantação de PPPs no âmbito estadual para sugerir medidas viáveis para superar ou atenuar essas dificuldades. Assim, o estudo é realizado seguindo quatro ciclos de pesquisa denominados: Ciclo I – *Insights* e aspectos teóricos de referência; Ciclo II – Procedimentos metodológicos e operacionalização da pesquisa; Ciclo III – Aspectos empíricos de referência; e Ciclo IV – Resultados e considerações finais.

O Ciclo I compreende a apresentação dos aspectos iniciais que motivaram este estudo. Tem-se o problema de pesquisa, os objetivos e a apresentação da justificativa. Na mesma corrente, foi elaborado um referencial teórico, com preferência para artigos nacionais, porque são mais adequados ao contexto em que está inserido o Rio Grande do Sul. Nessa fase, a prioridade foi analisar dialogicamente os principais fatores críticos, negativos e positivos, observados na literatura, que são sustentáculo para o desenvolvimento do estudo. O Ciclo II contemplou a apresentação das características orientadoras da pesquisa e o método utilizado e, também, detalha os procedimentos metodológicos empregados para o desenvolvimento e operacionalização da pesquisa, pormenorizados nos tópicos seguintes deste capítulo. No Ciclo III foi aplicado o roteiro de entrevista para os *stakeholder* que tratam do tema em alguns dos estados e municípios brasileiros, para conhecer suas percepções sobre os fatores selecionados a partir da análise da literatura concernente ao tema. O Ciclo IV, etapa final do estudo, apresenta os resultados da pesquisa e a discussão sobre eles. Nesse escopo, foi elaborado um compêndio

com as elucidações obtidas e com sugestões de melhorias para a implantação das PPPs prospectadas para o Rio Grande do Sul. Por fim, as considerações finais.

Para que se possa ter uma melhor visualização e compreensão desta proposta de pesquisa, representa-se como o estudo é desenvolvido na Figura 2.

3.2 CARACTERIZAÇÃO DO MÉTODO DE PESQUISA

No universo científico, o método de pesquisa escolhido é substancial, porquanto é pressuposto da boa qualidade e confiabilidade do estudo apresentado. Contexto em que se insere a relevância de classificá-lo quanto à abordagem, natureza, procedimentos e objetivos.

No que concerne à abordagem, adota-se a pesquisa qualitativa, haja vista que nesse método não se vislumbra uma generalização de resultados, mas sim a experiência dos participantes. Para Godoy (1995 p. 21):

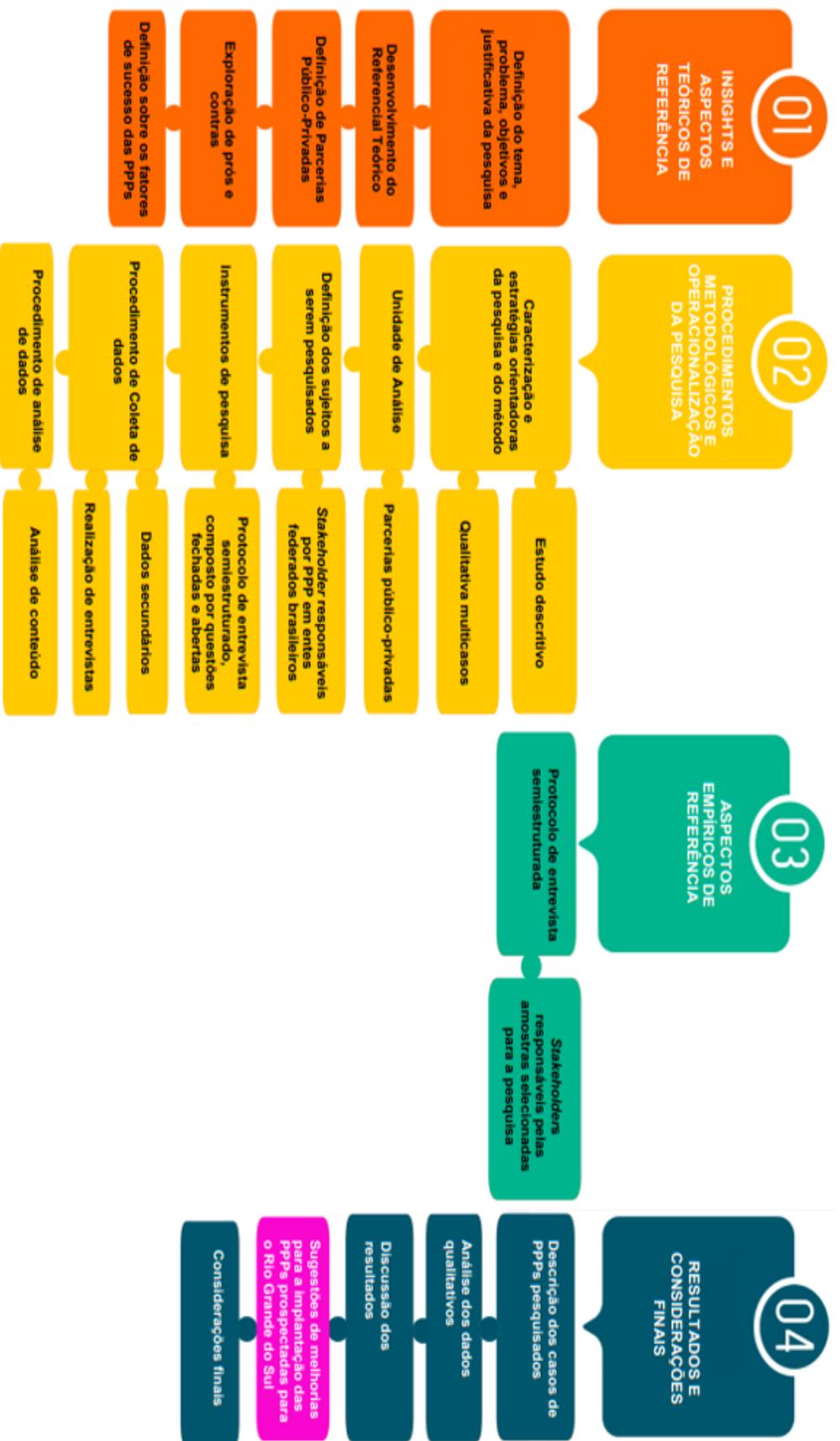
Algumas características básicas identificam os estudos denominados “qualitativos”. Segundo esta perspectiva, um fenômeno pode ser melhor compreendido no contexto em que ocorre e do qual é parte, devendo ser analisado numa perspectiva integrada. Para tanto, o pesquisador vai a campo buscando / “captar” o fenômeno em estudo a partir da perspectiva das pessoas nele envolvidas, considerando todos os pontos de vista relevantes. Vários tipos de dados são coletados e analisados para que se entenda a dinâmica do fenômeno.

A dinâmica proposta nessa metodologia está de acordo com a proposta de dissertação exarada no início desse capítulo, porque:

Envolve a obtenção de dados descritivos sobre pessoas, lugares e processos interativos pelo contato direto do pesquisador com a situação estudada, procurando compreender os fenômenos segundo a perspectiva dos sujeitos, ou seja, dos participantes da situação em estudo. (GODOY 1995, p. 58).

A partir de um contexto qualitativo da pesquisa, a intenção é apurar a percepção dos *stakeholders* que trabalham diretamente com PPPs no âmbito estadual e municipal (tanto na administração pública direta, como na indireta) e também aprofundar esse conhecimento com uma descrição minuciosa dos aspectos considerados importantes por eles. Para tanto, a operacionalização da abordagem qualitativa será por aplicação de entrevista semiestruturada. Corroborando com essa escolha Triviños (1987) que entende que entrevista é uma das técnicas mais adequadas para a coleta de dados nas pesquisas qualitativas. Do mesmo modo que oportuniza que o entrevistado tenha maior liberdade e espontaneidade, favorecem e enriquecem a investigação (TRIVIÑOS, 1987).

Figura 2 – Desenho da Pesquisa



Fonte: Elaborado pela Autora (2020)

Ainda sob essa óptica, quanto à natureza, trata-se de uma pesquisa aplicada (prática), porque projeta apresentar ao seu fim sugestões de melhorias para a implantação de PPPs no Rio Grande do Sul. Como assevera Fleury e Werlang (2016/2017, p. 11), a pesquisa aplicada tem escopo em problemas presentes nas atividades das instituições, organizações, grupos ou atores sociais. Ou seja, ocupa-se em elaborar diagnósticos, identificar problemas e encontrar soluções.

No presente estudo, a pesquisa se caracteriza como um estudo multicase, no que tange aos procedimentos. Como afirma Yin (2001), o primeiro passo na organização de um estudo multicase é a definição da teoria ou a caracterização do problema. Em seguida, prossegue-se para a apresentação dos casos selecionados e para definições dos indicadores de análise. Sobre o estudo de caso, Yin (2001) percebe que o procedimento tem o condão de investigar determinado fenômeno contemporâneo dentro da sua conjuntura de vida real, notadamente nas ocasiões em que não se consegue estabelecer claramente as linhas limítrofes entre o fenômeno e o contexto. O estudo de caso distingue-se por sua capacidade de lidar com uma ampla variedade de evidências e também pela atitude do pesquisador, que busca conhecimento e não conclusões e verificações (YIN, 2011).

No tocante ao nome “multicasos”, o problema é o mesmo para todos os casos, que serão analisados de forma individual, porém se agregam para ampliar os subsídios à compreensão do fenômeno. Os casos se entrelaçam, complementando-se para oferecer uma visão minuciosa do todo.

Em relação ao objetivo, figura como um estudo descrito, que, conforme Gil (2018), visa descrever as características de certa população ou fenômeno. Ainda conforme Gil (2018), tem como interesse investigar opiniões e crenças de determinados nichos da população. Perovano (2014) infere que as pesquisas descritivas têm a pretensão de identificar, registrar e explorar os atributos, fatores ou variáveis que de algum modo se relacionem seu objeto. Essa categoria pode ser identificada como um estudo onde, ato contínuo a coleta de dados, realiza-se análise das relações entre as variáveis para ulterior determinação de efeitos resultantes no fenômeno (PEROVANO; 2014).

Dadas às características do método deste estudo, tem-se que são os mais adequados à sua proposta e solução do problema.

3.3 UNIDADES DE ANÁLISE E DEFINIÇÃO DA AMOSTRA A SER PESQUISADA

Nesta pesquisa, as unidades de análise são as parcerias público-privadas, sendo que, para a amostra, foram selecionadas aquelas constantes no rol das dez maiores PPPs do Brasil, segundo a consultoria Radar PPP (RITTNER; 2020), entre as quais está inserida a parceria da CORSAN, formalizada pelo governo do Rio Grande do Sul. E duas são concessões especiais consideradas as mais antigas realizadas pela administração pública de Porto Alegre/RS, pois, a despeito de não constarem na lista das expoentes brasileiras, representam o território gaúcho e são as primeiras que tiveram os contratos assinados pela capital do estado. Nesse escopo, foram selecionadas 12 (doze) PPPs brasileiras, sintetizados no quadro 4 (quatro), que estão em momentos diferentes da implantação ou execução, a fim de que a pesquisa possa auxiliar no desenvolvimento dos projetos no Rio Grande do Sul.

Quadro 4 – Lista com as 10 maiores parcerias público-privadas do Brasil

CONTRATO	CONCEDENTE	SEGMENTO	ANO DA ASSINATURA	VALOR CONSTANTE NO CONTRATO (em bilhões)
Linha 6 - Laranja do metrô	Estado de São Paulo	Mobilidade urbana	2013	15,169
Porto Maravilha	Prefeitura do Rio de Janeiro	Habitação e urbanização	2010	8,327
Linha 18 – Bronze do metrô	Estado de São Paulo	Mobilidade urbana	2014	7,897
Corredor rodoviário PR – 323, PR – 487 e PR - 272	Estado do Paraná	Rodovias	2014	7,886
Iluminação pública	Prefeitura de São Paulo	Iluminação pública	2018	6,936
Saneamento básico - CORSAN	Estado do Rio Grande do Sul	Saneamento	2020	6,928
Sistema metroviário de Salvador/Lauro de Freitas	Estado da Bahia	Mobilidade urbana	2013	6,858
Sistema produtor de água São Lourenço	Estado de São Paulo	Saneamento	2013	6,045
Sistema integrado de manejo e gestão de resíduos sólidos	Prefeitura de São Bernardo do Campo	Resíduos sólidos	2012	5,518
Esgotamento sanitário da região metropolitana de Recife e Goiana	Estado de Pernambuco	Saneamento	2013	5,284

Fonte: Elaborado pela Autora (2021)
 Informações extraídas do Rittner (2020)

Vale ressaltar que a parceria da CORSAN/RS, responsável pelo esgotamento sanitário dos municípios de Alvorada, Cachoeirinha, Canoas, Eldorado do Sul, Esteio, Gravataí, Guaíba, Sapucaia do Sul e Viamão, todos da Região Metropolitana do Porto Alegre, além de constar entre as maiores PPPs do Brasil, foi a primeira parceria assinada pelo Estado (CORSAN/RS, 2020a) e a única da companhia nessa fase de execução.

Quadro 5 – Parcerias público-privadas assinadas pelo Município de Porto Alegre

CONTRATO	CONCEDENTE	SEGMENTO	ANO DA ASSINATURA	VALOR CONSTANTE NO CONTRATO (em milhões)
Administração do auditório Araújo Vianna e Teatro Túlio Piva	Prefeitura de Porto Alegre	-	2019	6,76
Instalação de 168 relógios digitais	Prefeitura de Porto Alegre	Mobiliário Urbano	2020	-

Fonte: Elaborado pela Autora (2021)

Informações extraídas da Prefeitura de Porto Alegre

As 12 (doze) PPPs escolhidas foram procuradas por telefone e por *e-mail* para um primeiro contato, oportunidade em que receberam também o roteiro de pesquisa para conhecimento. Apenas a prefeitura de São Bernardo do Campo, em São Paulo, e o estado da Bahia não responderam. O estado do Paraná respondeu referindo que, no que concerne a amostra referente a ele, em 2017, “houve o início de procedimento de mediação junto à CAMFIEP (Câmara de Arbitragem), que resultou na extinção consensual do Contrato de Concessão Patrocinada nº 021/2014, sem que esse tivesse Ordem de Serviço emitida.” A PPP paranaense para a exploração do Corredor da PR – 323, composto por 03 (três) rodovias estaduais (PR – 323, PRC – 487 e PRC – 272) compreenderia, conforme Contrato e anexos, os serviços de duplicação, operação, manutenção, conservação e implantação de melhorias (PARANÁ, 2020). O distrato aconteceu em 2017 após Processo de Caducidade da Concessão (PARANÁ, 2020), “uma vez que a Concessionária CRF não satisfiz a comprovação do cumprimento da Cláusula 7.3.4 do Contrato de Concessão Patrocinada nº 021/2014 (obtenção da aceitação por potencial financiador de longo prazo da garantia pública do Poder Concedente).” A prefeitura de Porto Alegre, no Rio Grande do Sul, respondeu que as duas PPPs selecionadas já estavam com os contratos assinados, cuja gestão é feita por outras secretarias

de governo, e que nenhum dos agentes que trabalharam nos dois projetos permaneciam na equipe, sendo, portanto, inviável responder o roteiro de entrevista.

Em síntese, 7 (sete) PPPs participaram efetivamente da pesquisa, quais sejam: Linha 6 - Laranja do metrô, Linha 18 – Bronze do metrô, e Sistema produtor de água São Lourenço, todas do estado de São Paulo; Porto Maravilha, do município do Rio de Janeiro; Iluminação pública, do município de São Paulo; Saneamento básico, na Região Metropolitana de Porto Alegre – CORSAN, do estado do Rio Grande do Sul; e, Esgotamento sanitário da região metropolitana de Recife e Goiana, do estado de Pernambuco.

Encerrada a etapa de definição das amostras, o processo de escolha dos sujeitos participantes do estudo é por julgamento da pesquisadora, ou seja, uma amostragem não probabilística (MALHOTRA; 2001); foram entrevistados os *stakeholders* responsáveis diretamente pelo tema na amostra escolhida.

Para fins de análise das falas dos entrevistados, a identificação desses agentes foi feita por meio de códigos e, assim, fica resguardado seu direito ao anonimato. Então, cada um dos *stakeholder* será identificado a partir da letra S, seguido do número 1 (um) ao 5 (cinco), ou seja, S1, S2, S3, S4 e S5.

3.4 COLETA DE DADOS E INSTRUMENTO DE PESQUISA

O procedimento de coleta de dados, levado a efeito durante o segundo semestre de 2020 e o primeiro e segundo semestres de 2021, foi realizado integralmente pela autora de modo exclusivamente virtual, em razão das medidas sanitárias imposta para conter a disseminação da COVID-19, que desaconselhavam encontros presenciais. Pela maneira virtual entende-se por telefone, chamadas de vídeo, reuniões *on line* e *e-mail*.

Quanto à coleta de dados, Gil (2002, p. 43) entende que o “elemento mais importante para a identificação de um delineamento é o procedimento adotado para a coleta de dados”, o que revela a necessidade de se escolher o mais congruente com a proposta da pesquisa. A coleta de informações a respeito do objeto deste estudo foi a partir do exame de dados primários, na apreciação das informações exaradas pelos *stakeholders* das PPPs no roteiro de pesquisa, e secundários.

Justifica-se o uso de dados secundários¹⁸, visto a estratégia de observação de estudo de múltiplos casos, nos quais deve haver duas ou mais forma de coleta de dados. Os dados secundários foram colhidos em *sites* do governo e organizações estudadas, bem como, em documentos¹⁹ disponibilizados pelas entidades com a aspiração de conhecer os estágios do conteúdo da pesquisa, além de buscar dados seguros para o embasamento do produto oferecido pelo estudo. A pesquisa documental apresenta, segundo Gil (2002, p. 46), pelo menos três vantagens:

[...] há que se considerar que os documentos constituem fonte rica e estável de dados. Como os documentos subsistem ao longo do tempo, tornam-se a mais importante fonte de dados em qualquer pesquisa de natureza histórica. Outra vantagem da pesquisa documental está em seu custo. Como a análise dos documentos, em muitos casos, além da capacidade do pesquisador, exige apenas disponibilidade de tempo, o custo da pesquisa torna-se significativamente baixo, quando comparado com o de outras pesquisas. Outra vantagem da pesquisa documental é não exigir contato com os sujeitos da pesquisa. É sabido que, em muitos casos, o contato com os sujeitos é difícil ou até mesmo impossível. Em outros, a informação proporcionada pelos sujeitos é prejudicada pelas circunstâncias que envolvem o contato.

Quanto às limitações, Gil (2002, p. 47 e 48) aduz que as mais frequentes dizem respeito à “não-representatividade e à subjetividade dos documentos”. Entretanto, ainda que sejam críticas sérias:

[...] o pesquisador experiente tem condições para, ao menos em parte, contornar essas dificuldades. Para garantir a representatividade, alguns pesquisadores consideram um grande número de documentos e selecionam certo número pelo critério de aleatoriedade. O problema da objetividade é mais crítico; contudo, esse aspecto é mais ou menos presente em toda investigação social. (GIL, 2002, p. 47).

Por essas razões, à luz das lições de Gil (2002) é indispensável que o pesquisador não seja superficial em suas conclusões; ele deve considerar as mais diversas implicações relativas aos documentos antes de formular seu entendimento definitivo.

Quanto aos dados primários, prosseguindo a pesquisa, foi utilizada entrevista semiestruturada, guiada por um roteiro de entrevistas (APÊNDICE A). Esse instrumento,

¹⁸ Pesquisa em documentos compartilhados em sítios da internet, revistas, notas, leis, publicações acadêmicas e jornais, (basicamente, dados secundários, que estão documentados utilizáveis em outras pesquisas).

¹⁹ A palavra “documentos”, neste caso, deve ser entendida de uma forma ampla, incluindo os materiais escritos (como, por exemplo, jornais, revistas, diários, obras literárias, científicas e técnicas, cartas, memorandos, relatórios), as estatísticas (que produzem um registro ordenado e regular de vários aspectos da vida de determinada sociedade) e os elementos iconográficos (como, por exemplo, sinais, grafismos, imagens, fotografias, filmes). Tais documentos são considerados “primários” quando produzidos por pessoas que vivenciaram diretamente o evento que está sendo estudado, ou “secundários”, quando coletados por pessoas que não estavam presentes por ocasião da sua ocorrência (GODOY, 1995, p. 21 e 22).

segundo Triviños (1987, p. 146), além de favorecer a descrição de fenômenos sociais e sua explicação e a “compreensão de sua totalidade”, sustenta-se por questionamentos básicos que se sustentam em teorias e hipóteses ao assunto da pesquisa. Assim, as perguntas poderiam acarretar novas hipóteses surgidas a partir do que o informante responde. Por fim, garante que o pesquisador se mantenha consciente e diligente no processo. Muito importante é a lição de Duarte (2004, p. 216):

Realizar entrevistas, sobretudo se forem semi-estruturadas (SIC), abertas, de histórias de vida etc. não é tarefa banal; propiciar situações de contato, ao mesmo tempo formais e informais, de forma a “provocar” um discurso mais ou menos livre, mas que atenda aos objetivos da pesquisa e que seja significativo no contexto investigado e academicamente relevante, é uma tarefa bem mais complexa do que parece à primeira vista.

Assevera ainda a Autora:

Analisar entrevistas também é tarefa complicada e exige muito cuidado com a interpretação, a construção de categorias e, principalmente, com uma tendência bastante comum entre pesquisadores de debruçar-se sobre o material empírico procurando “extrair” dali elementos que confirmem suas hipóteses de trabalho e/ou os pressupostos de suas teorias de referência. Precisamos estar muito atentos à interferência de nossa subjetividade, ter consciência dela e assumi-la como parte do processo de investigação. (DUARTE, 2004, p. 216).

O protocolo de entrevista foi elaborado de forma flexível, com questões abertas e fechadas, porque isso alcança certa liberdade ao entrevistador para repetir ou esclarecer perguntas ou, ainda, especificar significados com a garantia de que está sendo compreendido (LAKATOS e MARCONI, 2001), e indagou os *stakeholders* sobre: I - se o entrevistado reconhece a existência do FCS na parceria em que atua ou atuou; II - se os efeitos da (in)existência foram positivos ou negativos; III - em uma escala de 1 a 5, os entrevistados responderam sobre o grau de influência do FCS na PPP; IV - se com efeitos negativos, foram questionados sobre as medidas adotadas para superá-los; V - responderam, para finalizar, sobre suas percepções acerca dos impactos FCS em relação às consequências geradas e possibilidades de melhoria para o desenvolvimento dos processos.

Ao todo, foram explorados 16 (dezesseis) dos FCS de uma PPP, tendo como referência aqueles previstos por Lora e Panizza (2003), Li *et al.* (2005), Grilo (2008), Weiermair *et al.* (2008), Cutrim *et al.* (2010), Ismail (2013), Fernandez *et al.* (2014), Queiroz *et al.* (2014) e Menezes (2014), constantes no referencial teórico, a saber: Fator I - Matizes políticas (interesse, comprometimento e risco político) e boa governança; Fator II - Aparato

Institucional; Fator III - Atendimento às recomendações dos órgãos de controle; Fator IV - Marco regulatório adequado; Fator V - Edital e contrato bem elaborados; Fator VI - Processo licitatório competitivo; Fator VII - Qualidade dos projetos e prévia análise de seus custos e benefícios; Fator VIII - Existência de uma cultura empreendedora com PPP; Fator IX - Compromisso entre os parceiros; Fator X - Oferecimento de garantias à contraprestação pública; Fator X - Oferecimento de garantias à contraprestação pública; Fator XII - Alocação adequada de riscos; Fator XIII - Ambiente econômico favorável; Fator XIV - Restrições orçamentárias; Fator XV - Restrições ambientais; e, Fator XVI - Comunicação adequada com os *stakeholders*.

Como procedimento de validação do roteiro de entrevista, elaborado com base na literatura abordada no referencial teórico (capítulo 2), o instrumento foi avaliado por um pesquisador da área para verificação de sua adequação aos objetivos do estudo e análise de termos e expressões utilizadas. Com base nessas considerações, foram realizadas as alterações julgadas pertinentes. Etapa que consistiu na validação interna do protocolo de entrevistas.

Para realizar um teste preliminar do roteiro de entrevista, foi efetuada uma primeira entrevista com um gestor de PPP com o intuito de averiguar se restavam dúvidas no entendimento das questões do instrumento de pesquisa. Na oportunidade, o entrevistado foi instigado a responder as perguntas e esclarecer quanto a sua compreensão das questões. As respostas dessa entrevista foram integradas ao conjunto de dados final.

Os roteiros de entrevistas foram aplicados nos meses de junho, julho e agosto de 2021 e as entrevistas duraram, em média, 60 minutos.

3.5 DEFINIÇÃO DAS VARIÁVEIS – COMPOSIÇÃO DO ROTEIRO DE ENTREVISTA

Nessa seção são descritas as propriedades das variáveis analisadas. Elas são decorrentes de revisão teórica do capítulo 2, sobretudo de Menezes (2014).

No roteiro de entrevista, os *stakeholders* foram instados a responder sobre os seus juízos de fato e de valor em relação aos fatores selecionados. Conforme Chauí (2000, p. 431):

Juízos de fato são aqueles que dizem o que as coisas são, como são e por que são. Em nossa vida cotidiana, mas também na metafísica e nas ciências, os juízos de fato estão presentes. Diferentemente deles, os juízos de valor - avaliações sobre coisas, pessoas e situações - são proferidos na moral, nas artes, na política, na religião. Juízos de valor avaliam coisas, pessoas, ações, experiências, acontecimentos, sentimentos, estados de espírito, intenções e decisões como bons ou maus, desejáveis ou indesejáveis.

Nesse contexto, considerando a referência de Chauí (2000) foi solicitado se o gestor da PPP reconhece cada um dos fatores selecionados para a pesquisa, ou seja, percepção realizada a partir das ideias formadas de experiências vividas (Juízo de fato), e se sua incidência foi observada, seja de modo positivo ou negativo, isso significa conclusões a partir de percepções individuais, baseadas em fatores culturais, sentimentais, ideológicos e pré-conceitos pessoais (Juízo de valor), na implementação e/ou execução da PPP em que atua, em que grau de influência e qual entende ser a justificativa para essa percepção.

A quadro 06 apresenta as variáveis analisadas no roteiro de pesquisa e exprime para quais propósitos são utilizadas; igualmente, as relaciona com os autores, mencionados no referencial teórico, que as reconhecem em suas obras e, mesmo que usando outras palavras, convergem à mesma ideia.

Quadro 6 – Fatores Críticos de Sucesso e autores

(continua)

VARIÁVEIS	PRETENSÃO / AUTORES
I - Matizes políticas (interesse, comprometimento e risco político) e boa governança.	Conhecer alinhamento dos projetos com contexto político em vigência; bem como, o compromisso dos governantes na execução e prosseguimento dos projetos. Inclui, sobretudo, a percepção quanto às alterações dos agentes das instâncias decisórias das esferas de governo, interessada em estruturar essa PPP, ou seja, a descontinuidade da instância decisória e alterações de prioridades em função de mudanças de governo; Motivação ideológica.
	Autores: Menezes (2015), Ismail (2013), Li <i>et al.</i> (2005), Li <i>et al.</i> (2005), Fernandez <i>et al.</i> (2014), Lora e Panizza (2003) e Cutrim <i>et al.</i> (2010) e Weiermair <i>et al.</i> (2008)
II - Aparato Institucional.	Apurar a existência de unidade, dentro do órgão, para se dedicar à estruturação do projeto; capacidade de estruturar projetos; motivação da equipe; existência, dentro dos órgãos responsáveis pela estruturação, de especialistas multidisciplinares, para que possam opinar sobre os estudos; a capacitação de servidores sobre PPP; governança do processo de estruturação; e existência de órgão setorial capacitado para regular e fiscalizar a execução do projeto. Por fim, se o setor se ressentia pela falta de um órgão central de PPPs.
	Autores: Menezes (2015), Li <i>et al.</i> (2005) e Grilo (2008)
III - Atendimento às recomendações dos órgãos de controle.	Aferir a deferência às normas de controle.
	Autor: Menezes (2015)
IV - Marco regulatório adequado.	Estudar a consistências das normas que tratam do assunto: se estáveis, funcionais e com mecanismos de resolução de conflitos.
	Autores: Menezes (2015), Ismail (2013), Li <i>et al.</i> (2005) e Grilo (2008)
V - Edital e Contrato bem elaborados	Analisar se os instrumentos estão atendendo às expectativas dos gestores quanto à consistências no caderno de obrigações, nos indicadores de desempenho, falhas na alocação de risco. E, ainda, o estabelecimento de regras adequadas para a gestão compartilhada.
	Autores: Menezes (2015), Li <i>et al.</i> (2005) e Fernandez <i>et al.</i> (2014)
VI - Processo licitatório competitivo	Verificar a percepção dos gestores sobre a competitividade nos processos licitatórios.
	Autores: Menezes (2015) e Li <i>et al.</i> (2005)

Quadro 6 – Fatores Críticos de Sucesso e autores

(conclusão)

VARIÁVEIS	PRETENSÃO / AUTORES
VII - Qualidade dos projetos e prévia análise de seus custos e benefícios.	Examinar a 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, etc. E também se os custos dos projetos estão compatíveis com os seus benefícios. Inclui ainda o fato de que a rentabilidade do projeto deve ser condizente com as condições macroeconômicas. Autores: Menezes (2015), Li <i>et al.</i> (2005) e Queiroz <i>et al.</i> (2014)
VIII - Existência de uma cultura empreendedora com PPP.	Conhecer a visão dos gestores sobre a existência de uma cultura empreendedora com PPP, se o 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. Autores: Menezes (2015) e Cutrim <i>et al.</i> (2010)
IX - Compromisso entre os parceiros.	Investigar sobre a percepção dos gestores quanto aos compromissos, sobretudo aqueles que são compartilhados, assumidos em uma PPP. Autores: Menezes (2015), Ismail (2013) e Li <i>et al.</i> (2005)
X - Oferecimento de garantias à contraprestação pública.	Verificar a percepção dos gestores quanto ao sistema de garantias no contexto das PPP. Autor: Menezes (2015)
XI - Compatibilidade entre as expectativas dos parceiros.	Examinar a visão dos gestores quanto às compatibilidades das expectativas entre os parceiros público e privado. Autor: Menezes (2015)
XII - Alocação adequada de riscos.	Perceber a visão dos gestores sobre o compartilhamento de riscos. Autores: Menezes (2015), Li <i>et al.</i> (2005) e Queiroz <i>et al.</i> (2014)
XIII - Ambiente econômico favorável.	Apurar se os gestores encontram ambientes econômicos favoráveis para suas ações, inclusive quanto à existência ou não de restrições de financiamento. Autores: Menezes (2015), Ismail (2013) e Li <i>et al.</i> (2005)
XIV - Restrições orçamentárias.	Verificar se os gestores enfrentam dificuldades orçamentárias no decorrer da implementação dos projetos. Autor: Menezes (2015)
XV - Restrições ambientais.	Perceber a visão dos gestores sobre os entraves ambientais (por exemplo, burocracia para licenciamentos) nos projetos e consequências. Autores: Menezes (2015), Ismail (2013) e Cutrim <i>et al.</i> (2010)
XVI - Comunicação adequada com os <i>stakeholders</i> .	Analisar como está a interação do <i>stakeholders</i> no contexto das PPPs. Autor: Weiermair <i>et al.</i> (2008)

Fonte: Elaborado pela Autora (2021)

3.6 ANÁLISE DE DADOS

Nesse estudo os dados são analisados, tendo em vista as lições de Bardin (2011). Em um primeiro momento, foram realizadas entrevistas semiestruturadas, que foram transcritas e codificadas; em seguida, foram submetidas à análise de conteúdo para que se possa responder ao problema de pesquisa e alcançar os objetivos propostos. A codificação é uma etapa importante, porque é nesse momento que o pesquisador converte dados brutos em uma representação do conteúdo que foi estudado.

Sob a acepção de Bardin (2011), a codificação compreende a identificação dos temas chaves de cada resposta e destacá-lo, para assim condensar o volume dos dados dentro das unidades de análise. Sobre a análise de conteúdo, Bardin (2011) infere que se trata de um conjunto de técnicas de exame das comunicações, visando a obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores que assintam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção destas mensagens.

A partir dessa etapa, os resultados de cada caso analisado individualmente e os construtos encontrados foram descritos, consignando as principais asserções dos entrevistados em relação a cada um dos fatores estabelecidos.

Por fim, os resultados foram analisados, convergindo com a literatura abordada nesse estudo, com a finalidade de auferir os objetivos propostos e responder ao problema de pesquisa. Para tanto, se fez o cruzamento dos dados encontrados nos casos de estudos, para uma compilação final de resultados que, analisados conjuntamente com os documentos e à luz do referencial teórico, embasaram as proposições de melhorias, considerando particularmente cada FCS identificado.

4 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

Este capítulo apresenta a análise dos resultados da pesquisa à luz dos objetivos propostos, da literatura abordada e da aplicação dos procedimentos metodológicos detalhados no capítulo 3 (três). A pesquisa foi elaborada a partir de 16 (dezesseis) FCS, concernentes às PPPs, identificados no referencial teórico conforme figura 03.

Figura 2 – Fatores Críticos de Sucesso e síntese da descrição

I - Matizes políticas (interesse, comprometimento e risco político) e boa governança - Alinhamento dos projetos com o contexto político em vigência, bem como, o compromisso dos governantes na execução e prosseguimento dos projetos	II - Aparato Institucional - Existência de unidade, dentro do órgão, para se dedicar à estruturação do projeto; capacidade de estruturar projetos; motivação/qualificação da equipe, que deve ser multidisciplinar; governança do processo de estruturação; e existência de órgão setorial capacitado para regular e fiscalizar a execução do projeto	III - Atendimento às recomendações dos órgãos de controle - Deferência às normas de controle	IV - Marco regulatório adequado - Consistências das normas que tratam do assunto, se estáveis, funcionais e com mecanismos de resolução de conflito
V - Edital e contrato bem elaborados - Atendimento às expectativas dos gestores quanto a congruência do caderno de obrigações, nos indicadores de desempenho, falhas na alocação de risco e estabelecimento de regras adequadas à gestão compartilhada	VI - Processo licitatório competitivo - Percepção dos gestores sobre a competitividade nos processos licitatórios	VII - Qualidade dos projetos e prévia análise de seus custos e benefícios – Exame da 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	VIII - Existência de uma cultura empreendedora com PPP - Visão dos gestores sobre a existência de uma cultura empreendedora com PPP
IX - Compromisso entre os parceiros - Senso dos <i>stakeholders</i> quanto aos compromissos, sobretudo os compartilhados	X - Oferecimento de garantias à contraprestação pública - Juízo dos gestores quanto ao sistema de garantias	XI - Compatibilidade entre as expectativas dos parceiros - Interpretação dos gestores quanto a compatibilidade das expectativas entre os parceiros público e privado	XII - Alocação adequada de riscos - Parecer dos gestores sobre o compartilhamento de riscos
XIII - Ambiente econômico favorável – Desafios impostos às ações atinentes aos empreendimentos, inclusive quanto à existência ou não de restrições de financiamento	XIV - Restrições orçamentária - Dificuldades orçamentárias enfrentadas no decorrer da implementação dos projetos	XV - Restrições ambientais - Avaliação dos gestores sobre entraves ambientais nos projetos	XVI - Comunicação adequada com os <i>stakeholders</i> - interação entre os <i>stakeholders</i> nos processos associados às PPPs

Fonte: Elaborado pela Autora (2021)

A partir dos resultados obtidos, o capítulo seguiu a seguinte estrutura de apresentação: na primeira seção (4.1) tem-se a análise das entrevistas com os *stakeholders* do Rio Grande do Sul, referente à PPP da CORSAN; essa etapa foi dividida em 2 (duas) fases, sendo a primeira a caracterização da empresa e descrição do contrato de parceria, e a segunda a percepção do *stakeholder* do Rio Grande do Sul, referente à PPP da CORSAN; na segunda seção (4.2) a análise comparativa das entrevistas realizadas com *stakeholders* de PPPs de outros governos estaduais e municipais, sendo que esse ciclo foi dividido em 16 tópicos, com um tópico para cada FCS selecionado e descrito no parágrafo anterior; e, por fim, na última seção (4.3), é

apresentada a proposta de melhorias que se mostram viáveis à implantação e execução de PPPs no Rio Grande do Sul. São 16 (dezesesseis) sugestões, uma para cada FCS selecionado para a pesquisa, cujas proposições estão resumidas no quadro 24 (vinte e quatro).

4.1 ANÁLISE DAS ENTREVISTAS COM OS STAKEHOLDERS DO RIO GRANDE DO SUL, REFERENTE À PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA DA CORSAN

Para cumprir o primeiro objetivo específico, esta seção apresenta os frutos do exame sobre os FCS que os *stakeholders* do Rio Grande do Sul experimentaram nos procedimentos de implantação e execução na PPP da CORSAN, seus efeitos (positivos ou negativos) e medidas adotadas para minimizá-los quando desfavoráveis.

Antes de adentrar no protocolo de pesquisa propriamente dito, foi realizado um levantamento sobre as características da empresa e um exame do contrato firmado entre a CORSAN/RS e a Ambiental Metrosul Concessionária de Saneamento - Sociedade de Propósito Específica (SPE) S/A.

4.1.1 Caracterização da empresa e descrição do contrato de parceria

Em março de 1966, a partir da autorização constante na Lei n. 5.167/1965, é instalada a CORSAN, sociedade de economia mista, de capital aberto, com controle acionário exercido pelo estado do Rio Grande do Sul (CORSAN; 2021). A finalidade da companhia, prevista no art. 1º da Lei 5.167/1965, alterado pela Lei n. 13.435/10) é:

Realizar estudos, projetos, construção e operação de serviços de saneamento básico, comercializar esses serviços e os benefícios que direta ou indiretamente decorrerem de seus empreendimentos, em todo território nacional, respeitada a autonomia municipal quando for o caso.

A CORSAN foi incumbida de cumprir o desafio de melhorar a qualidade de vida da população do Rio Grande do Sul. Se no início de sua história o que se almejava era alcançar água potável às comunidades do estado, no decorrer dos anos ficou responsável pela universalização do esgotamento sanitário:

Manter a credibilidade no abastecimento de água, acesso já universalizado em sua área de atuação, e atingir a universalização em esgotamento sanitário – esse binômio

tem sido o norte dos investimentos da Corsan, em todos os capitais mobilizados na condução de seus negócios. (CORSAN; [s.d.]a).

Atualmente, a CORSAN alcança 317 (trezentos e dezessete) cidades do estado, cerca de 6 (seis) milhões de habitantes, o que representa cerca de 2/3 da população sul-rio-grandense (CORSAN; [s.d.]b). Em 2021, o governo estadual, acionista controlador da companhia, decidiu iniciar o processo de privatização, a Lei n. 15.708/2021 autorizou o Poder Executivo do estado do Rio Grande do Sul a promover medidas de desestatização da empresa.

Prosseguindo no objeto dessa pesquisa, que são as PPPs, a parceria da CORSAN, conforme disposições contratuais, é “uma concessão administrativa para execução de obras de infraestrutura em esgotamento sanitário, complementando a infraestrutura instalada e/ou as obras executadas pela CORSAN [...]”. A concessão terá o prazo de 35 anos, contados do início da operação assistida e contrato no valor de R\$ 6.928.254.887,00 (seis bilhões, novecentos e vinte e oito milhões, duzentos e cinquenta e quatro mil, oitocentos e oitenta e sete reais), que corresponde ao montante das receitas provenientes da contraprestação mensal, projetadas para todo o prazo da concessão.

A CORSAN tem o encargo de pagar a concessionária uma contraprestação mensal em razão do cumprimento do objeto contratual a expensas de recursos próprios da companhia (CORSAN; 2020c).

Figura 3 – Resumo da Parceria Público-Privada da Região Metropolitana de Porto Alegre



Fonte: Parcerias CORSAN (2021d)

A concessionária da parceria é uma SPE, conforme previsão do art. 9º, da Lei 11.079/2004, constituída pelo vencedor da concorrência, em plena consonância com os termos apresentados no certame e com a legislação brasileira. A finalidade da SPE deve ser exclusivamente a execução do objeto da concessão administrativa.

O propósito da parceria é agilizar a universalização do esgotamento sanitário e beneficiar – aproximadamente – 1,5 milhão de pessoas da região metropolitana de Porto Alegre que é a maior concentração populacional do Estado (municípios de Alvorada, Cachoeirinha, Canoas, Eldorado do Sul, Esteio, Gravataí, Guaíba, Sapucaia do Sul e Viamão), (CORSAN/RS, 2020a). Destaca-se que a PPP implantada na CORSAN, objeto desse estudo, é a única, conforme esclarecimento na seção 1.3 (justificativa), parceria da companhia que está em andamento; e, conforme figura abaixo está com as seguintes etapas concluídas.

Figura 4 – Etapas concluídas da parceria público-privada da CORSAN



Fonte: Parceria CORSAN (2021)

Analisando o contrato firmado entre a CORSAN/RS e a Ambiental Metrosul Concessionária de Saneamento SPE S/A, em relação aos 16 (dezesseis) FCS selecionados para esta pesquisa, destaca-se que, sem prejuízo das variáveis subjetivas que só poderão ser percebidas no decorrer das etapas da parceria, que são imprescindíveis para responder aos fatores IV (Marco regulatório adequado) a XIV (Restrições orçamentárias) e XVI (Comunicação adequada com os *stakeholders*), e da apuração da efetiva eficiência das previsões contratuais, é possível observar nuance de três variáveis constantes na Tabela 06.

No que corresponde à variável II, a companhia dispõe da Unidade de Negócios e Parcerias Estratégicas (UNPE), criada em 2019, por meio da Res. 21/2019 (ANEXO A), atrelada à Diretoria da Presidência, conforme organograma de 2020, é responsável pelo gerenciamento dos contratos de parcerias público-privadas. Relativamente à variável III

(Atendimento às recomendações dos órgãos de controle), o contrato prevê na cláusula 23.2., que os órgãos de fiscalização e controle da CORSAN são responsáveis pela supervisão, pela inspeção e pela eventual auditoria com contrato. Igualmente, conforme notícia veiculada pelo site da Companhia “além das duas agências reguladoras que já fiscalizam os serviços da CORSAN na Região – AGERGS e AGESAN -, foi incluído um verificador independente, que atuará em relação à Companhia, ao banco gestor das contas relativas à parceria – Banrisul – e à Ambiental Metrosul.” (CORSAN, 2020).

O Contrato faz também alusão ao fator XV (Restrições ambientais) na Cláusula 10, colocando expressamente a proteção ambiental e impondo à concessionária que:

[...] sejam observadas as diretrizes ambientais em vigor, manifestadas através de dispositivos legais em níveis federal, estadual e municipal, bem como pelo que determinam os órgãos competentes de licenciamento ambiental. O cumprimento de tais dispositivos é de obrigação da CONCESSIONÁRIA atrelado aos empreendimentos que deterá a responsabilidade ambiental. (Caderno de Encargos, Cap. 3, p. 113, anexo ao Edital da Concorrência).

Quanto ao fator I (Matizes políticas, interesse, comprometimento e risco político e boa governança), a modelagem da primeira PPP da CORSAN foi desenvolvida no decorrer de 03 (três) gestões estaduais, segundo a UNPE, “para chegar a esse resultado, a Companhia fez uma ampla articulação com todos os *stakeholders*, incluindo Tribunal de Contas, Ministério Público, os municípios e suas Câmaras de Vereadores” (CORSAN, 2020b), o que denota certa continuidade no projeto, a despeito de não ser possível aferir se sua tramitação sofreu reveses durante essa tríade de governos.

4.1.2 A percepção do *stakeholder* do Rio Grande do Sul, referente à parceria público-privada da CORSAN

A entrevista semiestruturada aplicada à CORSAN revelou que, dos 16 (dezesseis) fatores selecionadas para a pesquisa, o gerente de projetos (S1) responsável pela parceria não reconhece no projeto da companhia, apenas o fator VIII (existência de uma cultura empreendedora), e - como consequência - efeitos negativos ao planejamento (Quadro 7).

Quadro 7 – Fatores e percepção do *stakeholder* referente à parceria público-privada da CORSAN

Fatores Críticos de Sucesso	Reconhece a existência do fator		Efeitos na implantação e execução da PPP	
	sim	não	positivos	negativos
Fator I - Matizes políticas (interesse, comprometimento e risco político) e boa governança	x		x	
Fator II - Aparato Institucional	x		x	
Fator III - Atendimento às recomendações dos órgãos de controle	x		x	
Fator IV - Marco regulatório adequado	x		x	
Fator V - Edital e Contrato bem elaborados	x		x	
Fator VI - Processo licitatório competitivo	x		x	
Fator VII - Qualidade dos projetos e prévia análise de seus custos e benefícios	x		x	
Fator VIII - Existência de uma cultura empreendedora com PPP		x		x
Fator IX - Compromisso entre os parceiros	x		x	
Fator X - Oferecimento de garantias à contraprestação pública	x		x	
Fator XI - Compatibilidade entre as expectativas dos parceiros	x		x	
Fator XII - Alocação adequada de riscos	x		x	
Fator XIII - Ambiente econômico favorável	x		x	
Fator XIV - Restrições orçamentárias	x		x	
Fator XV - Restrições ambientais	x		x	
Fator XVI - Comunicação adequada com os <i>stakeholders</i>	x		x	

Fonte: Elaborado pela Autora (2021)

O S1 declinou de responder sobre as medidas adotadas para superar os efeitos negativos do fator VIII, o que inviabiliza a análise em face dos elementos trazidos no referencial teórico. Ainda no tocante a essa variável, o S1 entende que empreendedorismo não é o mais adequado para os arranjos de PPPs, porque não se trata de um negócio que se inicia, “mas sim há uma nova modelagem para uma prestação de serviços pré-existente, adicionando um parceiro na operação”.

Em relação aos fatores reconhecidos como causadores de efeitos positivos, 07 (sete) obtiveram o grau de influência, 05 (houve influência muito significativa), quais sejam: fator II (Aparato Institucional), fator III (Atendimento às recomendações dos órgãos de controle), fator VI (Processo licitatório competitivo), fator IX (Compromisso entre parceiros), fator X (Oferecimento de garantias à contraprestação pública), fator XIII (Ambiente econômico favorável) e fator XIV (Restrições orçamentárias).

Quanto ao fator II, S1 não reconheceu efeitos negativos, mas elencou como possibilidade de melhoria ao desenvolvimento dos processos, a “designação de um patrocinador e um grupo técnico para o projeto; desenvolvimento dos profissionais em cursos, workshops e visitas de *benchmark*; gestão de projetos”.

Inobstante os fatores III e IX terem sido reconhecidos com efeitos positivos, com influência muito significativa, o entrevistado optou por responder à questão que tratava de medidas adotadas para superar os efeitos negativos da variável. Para o fator III foi empregada a transparência ativa, reuniões prévias para apresentação do projeto e explicações técnicas e demonstrações de domínio do conteúdo do projeto. No tocante ao fator IX, optou-se por regime jurídico do contrato de colaboração e matriz de responsabilidade e riscos distribuídos conforme a qualificação para assumi-la.

A iniciativa do S1 de responder sobre as ações opostas contra os efeitos negativos incidentes nos fatores III e IX pode indicar que a Companhia assumiu indicadores assecuratórios de modo a evitá-los, ou seja, agiu antecipadamente ante a percepção de possíveis entraves. No entanto, essa hipótese de previsibilidade de riscos é mera conjectura, pois os dados constantes na entrevista não são peremptórios nesse sentido.

No que respeita a percepção de S1 sobre os impactos do fator III em relação às consequências geradas e as possibilidades de melhorias para o desenvolvimento dos processos, a resposta é de que o “TCE/RS regulamentou as atividades de controle em processos de desestatização”. Previsão expressa do art. 1º da Resolução n. 1.111/2019 do Tribunal de Contas do Estado (TCE/RS):

Art. 1º O controle das privatizações, das concessões e das parcerias público-privadas será realizado pelo TCE-RS por meio da sistemática prevista nesta norma, considerando os aspectos da legalidade, legitimidade, eficiência e economicidade dos atos praticados pelo órgão ou pela entidade concedente e sua consonância com os princípios aplicáveis à Administração Pública, especialmente os estabelecidos no art. 37 da Constituição Federal, bem como os princípios regentes do instituto da concessão de serviços públicos.

A despeito da significância que alcançou ao fator VI, S1 optou por não responder sobre as consequências positivas geradas pela incidência da variável e possibilidades de melhorá-lo para o desenvolvimento dos processos de PPP, tampouco justificou suas razões, o que prejudicou a análise de sua percepção sobre a competitividade nos processos licitatórios.

No que tange ao fator X, o entendimento do S1 é de que “o projeto ofereceu garantia adequada para pagamento da contraprestação oriunda dos recebíveis da empresa”, sendo essa a sua percepção acerca dos impactos do fator em relação às consequências geradas e possibilidades de melhorias para o desenvolvimento dos processos. Sobre este tema, na cláusula 29, o contrato da PPP da CORSAN prevê que a companhia, “de forma irrevogável e irretroatável”, até o cumprimento de todas as suas obrigações pecuniárias previstas na avença: “

1. Vincula, em favor da CONCESSIONÁRIA, a receita futura objeto dos recebíveis, limitada ao teto da CONTA VINCULADA; 2. Constitui e mantém a conta reserva” (CORSAN, 2020c, p. 64).

O entrevistado S1 reconhece que o ambiente econômico influenciou favoravelmente na implantação e execução do acordo da PPP, e define a influência como sendo 05 (cinco), o maior grau. Não apresenta posicionamento sobre interferência negativa e atribui o fato do leilão ter ocorrido no momento de pré-pandemia, como sendo relevante.

Sobre a percepção do entrevistado ao que concerta a existência de restrições orçamentárias no seu trabalho de gestão da PPP, o entrevistado aceita como um fator presente e positivo nos momentos de execução e implantação em grau máximo. Não percebeu efeitos negativos das restrições orçamentárias e atribui o fato do parceiro de PPP ser o responsável por captar recursos e executar as obras como uma forma de melhoria dos índices de endividamento da CORSAN. Junto a isso, vê positivo o fato de ter havido uma diluição das contraprestações da CORSAN em 35 (trinta e cinco) anos e a absorção dos ganhos de eficiência operacional do parceiro privado. Como resultado, no médio prazo, percebe-se nas projeções, um processo de tarifação favorável, e que isso já tinha sido percebido na última revisão tarifária. Para ela, são estes fatores de impacto nas restrições orçamentárias.

A despeito de S1 ter apontado efeitos orçamentários futuros de uma parceria, o objetivo do questionamento era também investigar restrições orçamentária no processo de contratação de PPP, o que sua resposta não permitiu.

Independentemente de percebidos como efeitos positivos, os fatores I (Matizes políticas e boa governança), IV (Marco regulatório adequado), V (Edital e contrato bem elaborados), VII (Qualidade dos projetos e prévia análise de seus custos e benefícios), XI (Compatibilidade entre as expectativas dos parceiros), XII (Alocação adequada de riscos) e XVI (Comunicação adequada com os *stakeholders*) alcançaram, como grau de influência, o patamar 04, o que ainda lhes garante influência considerável.

Reconhecendo indeterminado percentual negativo de influência no fator I, S1 apontou a previsão de criação do Conselho de Governança e Parceria e de 03 (três) comitês técnicos, constantes na cláusula 56 (Governança do Contrato) do contrato firmado pela CORSAN, com funções convergentes no sentido de oferecer um ambiente de comunicação, simetria de informações e acompanhamento da atuação da concessionária.

Sobre os impactos do fator I em relação às consequências geradas e as possibilidades de melhoria para o desenvolvimento dos processos, S1 ressalta que o compromisso político e

institucional é impreterível em uma PPP, pois, enquanto projetos de longo prazo, na maioria das vezes, ultrapassam gestões. S1 prossegue afirmando que o “interesse e o compromisso da Administração geralmente são sopesados pelo grau de relevância do interesse público envolvido e pelo nível de rejeição político e/ou social em relação ao projeto”.

O entrevistado S1 indica que, na sua percepção, há certo grau de paralelismo entre os fatores I e XVI, porque, quanto ao primeiro, apontou as previsões contratuais mencionadas como mecanismos instituídos para superar os seus efeitos negativos; quanto ao segundo, apontou os mesmo meios, ao lado de: i) “o projeto teve plano de comunicação robusto baseado na identificação de cada *stakeholders* e respectivo papel no projeto” e b) “identificação dos *stakeholders* e plano de comunicação de acordo com o público alvo” como sua percepção quanto aos impactos dos fatores em relação às consequências geradas e possibilidade de melhorias ao desenvolvimento dos projetos. Ou seja, enquanto no fator I os mecanismos foram adotados para benefício do projeto, no XVI foi assinalado com um dos impactos percebidos.

Em prosseguimento ao fator XVI, que teve grau de influência 04 (quatro), para evitar efeitos adversos na comunicação com os *stakeholders*, S1 expõe que a Companhia traçou um plano de comunicação robusto, onde existiu a identificação de cada um dos agentes e do seu respectivo papel. O contrato da parceria previu como finalidade do Conselho de Governança da Parceria (56.3, p.133) “reunir, anualmente, os atores envolvidos e os membros de órgão e instituições representativos da sociedade, objetivando a disseminação de informações sobre a CONCESSÃO ADMINISTRATIVA e o acompanhamento da execução do CONTRATO e do desempenho da CONSECESSIONÁRIA”.

Concernente ao quarto fator (IV), relativo à consistência das normas que tratam de PPPs, SI infere que, para apaziguar seus efeitos negativos, existem duas agências reguladoras dos serviços. Quanto aos fatores V e XI, SI preferiu não comentar; a despeito das interpretações que a ausência de resposta pode ocasionar, o caminho viável é considerar apenas que os efeitos das variáveis no projeto foram positivos, com influência significativa [grau 04 (quatro)].

Referente ao fator VII, o entrevistado aduz que, para ultrapassar possíveis quadros desfavoráveis, o projeto iniciou com procedimento de manifestação de interesse, cujo resultado (grande número de interessados e autorizados) superou as expectativas.

Ainda na esfera do Fator VII, SI percebe como possibilidade de melhoria a “estruturação de projeto com equipe técnica interna, com apoio de consultoria”.

Adiante, sem prejuízo à resposta outorgada ao fator IX, para moderar os efeitos negativos do fator XII, a equipe da CORSAN identificou os riscos e elaborou matriz de risco

em nível de projeto, sendo apenas essa a informação que consta da resposta de S1. Não obstante, o contrato em análise elencou os riscos para um dos partícipes, sendo que a concessionária recebeu o encargo subsidiário, assumindo, portanto, a responsabilidade por todos os riscos relacionados com o contrato, com exceção daqueles ressaltados no contrato.

Popularmente reconhecido, em nichos sociais específicos, como um entrave a determinados empreendimentos, o fator XV, foi reconhecido por S1 como positivo, com grau de influência 03 (três). Para S1, a CORSAN alocou devidamente as questões ambientais na matriz de riscos e exerceu papel positivo na etapa de consulta pública e de parte do órgão licenciador do estado. O contrato de concessão teve previsão expressa sobre proteção ambiental e, também, vinculou as partes às normas de proteção ambientais em regências e às boas práticas ambientais.

Respondendo, enfim, ao primeiro objetivo específico, a conclusão é de que a ausência de resposta em alguns dos questionamentos prejudicou sua análise final, porquanto – ainda - que o silêncio nos permita margens para elucubrações, não é esse o viés do estudo, que propôs, sobretudo, conhecer a experiência dos *stakeholders* do Rio Grande do Sul em PPP e suas habilidades para superar as reverberações negativas dos FCS. Porém, a despeito desse prejuízo, a proposição permanecer exequível, reputam-se, com alicerce nos elementos trazidos, que a experiência dos *stakeholders* do Rio Grande do Sul na PPP da CORSAN foi proficiente e denota-se essa eficiência, porquanto apenas o fator VIII teve avaliação negativa. No entendimento de S1, empreendedorismo não se coaduna com a natureza das PPPs.

Ato contínuo, o próximo tópico pretende cumprir, em análise conjunta, as propostas dos objetivos específicos 02 (dois) e 03 (três).

4.2 ANÁLISE COMPARATIVA DAS ENTREVISTAS REALIZADAS COM STAKEHOLDERS DE PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS DE OUTROS GOVERNOS ESTADUAIS E MUNICIPAIS

O segundo objetivo específico propôs apurar, em parcerias selecionadas para esse estudo, a existência e conformidade com os FCS de PPPs, elencados no referencial teórico e, o terceiro objetivo, por sua vez, teve a intenção de examinar a visão de todos os *stakeholders* entrevistados, comparando as suas respostas referentes às práticas de implementação e execução das parcerias.

Para atender a esses objetivos, nesta seção se apresenta a descrição da percepção dos *stakeholders* de PPPs de outros governos estaduais e municipais, designados como S2, S3, S4 e S5, que também responderam ao protocolo de pesquisa (APÊNDICE A), com a inclusão da comparação com os resultados obtidos na entrevista com o *stakeholder* representante da PPP do estado do Rio Grande do Sul.

Assim, os resultados e as análises são apresentados de acordo com os FCS definidos para esse estudo, considerando a ordem constante no roteiro de entrevista.

4.2.1 Matizes políticas (interesse, comprometimento e risco político) e boa governança

O Entrevistado S4 foi taxativo ao reconhecer a prática de boa governança em sua instituição, no entanto aponta que o fator I não foi inserido na matriz política do projeto. Para S4, “a implantação do fator I pode trazer uma real percepção de alguns riscos que existe, mas não considerados na prática da gestão, como efeito político”. Os entrevistados S2 e S5 reconheceram o aspecto político muito forte e ambos atrelaram o desenvolvimento do projeto ao comprometimento e alinhamento das esferas de governo, conforme o caso, municipal, estadual ou federal ou, ainda, as três em conjunto ou duas a duas.

Para o entrevistado S5 o aspecto político é essencial, tanto para o bem, quanto para o mal, porque, assim como foi reconhecido como elementar na PPP em que atua, se a relação política fragilizar, complica o andamento do projeto e sua continuidade pode sofrer reveses. Como exemplo, S5 menciona o contexto pelo qual ultrapassou, onde, no seu entendimento, houve uma séria decadência política, com governadores sendo afastados e investigações policiais efusivas sobre corrupção (Operação Lava Jato), que ocasionou problemas na credibilidade do processo.

Por outro prisma, ao responder que não permanecia na equipe, ninguém que tivesse participado dos projetos das parcerias que foram objeto dessa pesquisa, o *stakeholder* da Prefeitura de Porto Alegre/RS, que não respondeu ao protocolo de pesquisa, traz a discussão uma lacuna ocasionada, mormente pela troca de gestão, qual seja: a substituição de equipe.

Na análise comparativa apresentada no Quadro 8, com um resumo da percepção em relação ao Fator 1, constata-se que há convergência entre a análise de S1 e os demais, reconhecendo, sobretudo, sua importância, porque as PPPs são projetos que ultrapassam gestões e, assim, podem enfrentar embaraços resultantes de alterações no interesse público, rejeição política, etc. Enquanto, S4, por exemplo, aponta que o fator 1, a despeito dos benefícios

que podem ocasionar, estes não são considerados de fato; S1 assume que a PPP que atua, não apenas previu um percentual de impacto negativo para a variável, mas também se antecipou e criou mecanismos para moderá-lo. No entanto, o resultado da entrevista de S1 não pondera os efeitos atrelados à prática da boa governança em sua PPP, ao contrário de S4 que asseverou ser uma prática na PPP sob sua gestão.

Quadro 8 – Síntese da percepção referente ao Fator I

Entrevistados	Juízo de Fato		Juízo de Valor		Grau de Influência na Ppp				
	Sim	Não	Positivo	Negativo	01	02	03	04	05
S1	x		x					x	
S2	x		x						x
S3	x		x					x	
S4		x	x		x				
S5	x		x						x
Coefficiente geral	Sim		Positivo						

Fonte: Elaborado pela autora (2021)

4.2.2 Aparato institucional

Neste estudo, a análise do elemento demonstrou que houve desvelo dos governos quanto à importância de um órgão central de PPP, embora se tenha percebido diferentes níveis de atenção a esse fator entre amostras. Por exemplo, enquanto na situação de S5 foi criada uma companhia para ser gestora da unidade, para S2 a diretoria que trata das PPP também é responsável por outros temas, contudo mantém equipe destinada exclusivamente para o contrato de parcerias. No caso de S1, como já exposto na seção 4.1, foi criada a Unidade de Negócios e Parcerias Estratégicas que tem a função de gerir a parceria.

Reconhecendo o fator II como positivo e com influência muito significativa, S3 atrela a realização da PPP à existência do aparato institucional que há no órgão em que atua. S4 aponta que, para melhorar os processos em relação ao aparato institucional, é necessário “pensar nos resultados e nas decisões e não apenas nos procedimentos”.

Denota-se, referente ao fator II (Quadro 9), que a percepção de S1 se coaduna com as demais, sendo que sua sugestão para melhorá-lo perpassa pela qualificação dos profissionais, que reporta a análise ao fator anterior e, novamente, aos aspectos da boa governança.

Quadro 9 – Síntese da percepção referente ao Fator II

Entrevistados	Juízo de Fato		Juízo de Valor		Grau de Influência na Ppp				
	Sim	Não	Positivo	Negativo	01	02	03	04	05
S1	x		x					x	
S2	x		x						x
S3	x		x						x
S4	x		x						x
S5	x		x					x	
Coefficiente geral	Sim		Positivo						

Fonte: Elaborado pela autora (2021)

4.2.3 Atendimento às recomendações dos órgãos de controle

No que se refere ao fator III, foram os tribunais de contas que ganharam destaques nas respostas dos *stakeholders* entrevistados, pois essas instâncias exercem o controle externo da atividade administrativa.

Para S5, “os órgãos de controle são um desafio”, porque, no seu entendimento, “há uma dificuldade imensa, ainda, dentro do poder público de aceitar alguns contratos de PPPs”. Já S4 enxerga a atuação dos órgãos de controle com um fator de efeitos negativos, já que existe perigo de se perder o foco da concessão; ou seja, “há o risco de não focar no objetivo da concessão e se preocupar em responder os órgãos de controle”.

Para melhorar a relação dos *stakeholders* de PPPs com os órgãos de controle, S5 sugere reuniões periódicas com os representantes dos mecanismos de controle, ou seja, prega que é necessário uma aproximação, bem como, entende que é importante que tais órgãos tenham servidores mais familiarizados com os conceitos e peculiaridades das PPPs.

Para S3 e S2, as recomendações dos órgãos de controle existem para serem cumpridas e são positivas. S3 refere que todas as observações realizadas pelo Tribunal de Conta no edital da PPP foram atendidas. S2 acrescenta que, ao longo dos 08 (oito) anos do processo em que atua, o contrato, não apenas sofreu inúmeras alterações e aditivos para atender às exigências do Tribunal de Contas, mas também passou por ajustes por solicitação ou necessidade de atendimento a outros órgãos.

Em sintonia com três dos seus pares, S1 observou efeitos positivos quanto ao fator III, ao contrário de 02 (dois) dos *stakeholders*, que entendeu serem negativos (Quadro 10). Não obstante, o que se interpreta das entrevistas como ponto comum é que se faz necessário estreitar o vínculo entre os gestores de PPPs e os órgão de controle. Para tanto, S1 destaca os benefícios

de priorizar a transparência ativa, reuniões para apresentação do projeto e explicações técnicas, nas quais se possa demonstrar o domínio do conteúdo do projeto.

Quadro 10 – Síntese da percepção referente ao Fator III

Entrevistado	Juízo de Fato		Juízo de valor		Grau de Influência na Ppp				
	Sim	Não	Positivo	Negativo	01	02	03	04	05
S1	x		x						x
S2	x		x					x	
S3	x		x						x
S4	x			x				x	
S5	x			x	x				
Coefficiente geral	Sim		Positivo						

Fonte: elaborado pela autora (2021)

4.2.4 Marco regulatório adequado

Para S4, as alterações nos marcos regulatórios nem sempre são incorporadas ao contrato e afirma que: “Nesse sentido, pode haver aspectos negativos para a adaptação ou a forma de cobrança”.

O entrevistado S5 considera que o fator é positivo, porque a PPP em que atua passou por inúmeros percalços e, mesmo diante de todos os imprevistos, os contratos persistiram e, para ele, isso é coronário de um marco regulatório bastante robusto. Para além, S4 destaca a importância do fator IV, visto que ele oportuniza uma nova visão da gestão contratual e a aproxima de seu objetivo que é a prestação de serviços públicos.

A comparação entre a percepção dos entrevistados, aponta que S1 permanece com visão semelhante à de seus pares, com exceção de S2 e S4 que não reconheceram a incidência do fator IV nas PPPs em que atuam (Quadro 11). S1 aponta a atuação das agências reguladoras como medida para superar os efeitos negativos do fator IV.

Quadro 11 – Síntese da percepção referente ao Fator IV

Entrevistado	Juízo de Fato		Juízo de Valor		Grau de Influência na Ppp				
	Sim	Não	Positivo	Negativo	01	02	03	04	05
S1	x		x					x	
S2		x	x		x				
S3	x		x						x
S4		x	x				x		
S5	x		x					x	
Coefficiente geral	Sim		Positivo						

Fonte: elaborado pela autora (2021)

4.2.5 Edital e contratos bem elaborados

À luz da percepção de S5 e S4, em verdade, é improvável que um documento de PPP, por ser negócio de longo prazo, contemple a universalidade das áleas contratuais; S5 traz o exemplo dos efeitos ocasionados, a partir de 2020, pela pandemia de COVID-19, que meses antes de acontecerem não seria razoável exigir previsão, ainda que de uma equipe altamente qualificada, como é o caso da procuradoria do município, responsável PPP em que atua S5. S2 traz o exemplo da prorrogação do prazo inicial do contrato que administra que previa 12 (doze) anos, mas estendido para 24 (vinte e quatro) anos, com efeitos positivos inegáveis.

O entendimento de S4 corresponde ao de S5 “é um contrato de longo prazo 30 anos, e deve-se ter a perspectiva que há muita coisa fora do controle. Portanto, o contrato deve ser feito nesse contexto”. Para S3, a mutabilidade é um atributo que não pode ser negligenciado em uma avença e, assim, considera que, em sua situação, o edital, contrato e anexos foram bem elaborados, sendo que o “contrato prevê a possibilidade de adequações no seu decorrer”.

Em relação ao fator V, a percepção de S1 está no mesmo patamar dos demais (Quadro 12). No entanto, S1 não acrescenta nenhuma informação adicional que possa ser confrontada com os demais *stakeholders* e, por outro lado, os demais entrevistados apontam que uma equipe qualificada, capaz de atender aos imprevistos com presteza, e as cláusulas que permitam adequar os documentos ao longo do prazo contratual, são atributos importantes nas avenças de PPPs.

Quadro 12 – Síntese da percepção referente ao Fator V

Entrevistado	Juízo de Fato		Juízo de Valor		Grau de Influência na Ppp				
	Sim	Não	Positivo	Negativo	01	02	03	04	05
S1	x		x					x	
S2	x		x						x
S3	x		x						x
S4	x		x					x	
S5	x		x					x	
Coefficiente geral	Sim		Positivo						

Fonte: elaborado pela autora (2021)

4.2.6 Processo licitatório competitivo

Conforme S4 a busca pela competitividade não deve olvidar das consequências que acarretam à operação e gestão do serviço e de responder se há pessoas capacitadas para a prestação do serviço. Para S3 o alto valor do projeto limitou a participação de competidores, esse entendimento foi compartilhado por S5, que acrescentou às limitações a competitividade, as exigências impostas ao projeto pelo governo federal. Para S5, projetos com a envergadura do que atua, têm a competitividade muito baixa e dividi-los em lotes pode vir a ser uma oportunidade de melhoria.

A visão de S1 está em um grau diferente de todos os outros *stakeholders* sobre o Fator VI e ocupa uma posição – praticamente - intermediária entre eles (Quadro 13). S1 se furtou de responder às questões seguintes, o que prejudica a análise comparativa; entretanto, é possível perceber que um ponto de intersecção nas respostas dos demais entrevistados para a competitividade é a limitação à participação de interessados. Sem embargos, no fator VII, que será tratado a seguir, S1 acrescenta que na PPP em que atua o número de interessados superou as expectativas.

Quadro 13 – Síntese da percepção referente ao Fator VI

Entrevistado	Juízo de Fato		Juízo de Valor		Grau de Influência na Ppp				
	Sim	Não	Positivo	Negativo	01	02	03	04	05
S1	x		x						x
S2	x		x						x
S3	x		x				x		
S4	x		x					x	
S5	x			x		x			
Coefficiente geral	Sim		Positivo						

Fonte: elaborado pela autora (2021)

4.2.7 Qualidade dos projetos e prévia análise de seus custos e benefícios

Malgrado, os projetos selecionados para esse estudo foram, no geral, considerados bem desenvolvidos nos dois critérios. Para S5 tanto o projeto, como sua execução foram muito bem feitos, a despeito de ter sido elaborado em uma fase de pujança econômica, que ficou prejudicada pelas crises que sucederam. Para o futuro, conforme entendimento de S5, os

projetos não podem afastar-se das realidades locais, pois para ele a crise que substituiu a abundância econômica, era presumível.

Para S4 o atendimento ao fator VII está atrelado ao trabalho prévio, que em seu caso foi excelente, o que acarretou ganhos com a concessão; para ele, “foram essenciais para a realização do trabalho e trazerem uma perspectiva do resultado a ser alcançado”. Por seu turno, S2 acentua os resultados decorrentes das atribuições outorgadas ao parceiro privado na PPP que representa: “o contrato prevê que todos os projetos devem ser desenvolvidos pelo agente privado do contrato, com a necessidade de aprovação, com a necessidade de aprovação por parte do agente público, e isso nos deu mais agilidade e mantivemos as exigências necessárias para a execução e aprovação”.

No caso de S2, depreende-se uma alteração no lugar do parceiro público que perde uma parcela de protagonismo no desenvolvimento dos projetos, voltando a assumi-lo, apenas, na hora da aprovação. Essa disposição permite interpretar que houve certa egressão de um dos elementos basilares das PPPs, a cooperação.

O fator VII, que versa sobre a qualidade dos projetos e prévia análise de seus custos e benefícios, apresenta uma percepção diversificada entre os *stakeholders* entrevistados; é possível perceber que apenas S2 e S3 compartilham da mesma visão (Quando 14). Destaca-se na análise de S1 o apoio de consultoria como mecanismo de otimização do Fator VII.

Quadro 14 – Síntese da percepção referente ao Fator VII

Entrevistado	Juízo de Fato		Juízo de Valor		Grau de Influência na Ppp				
	Sim	Não	Positivo	Negativo	01	02	03	04	05
S1	x		x					x	
S2	x		x						x
S3	x		x						x
S4	x		x			x			
S5	x		mediano				x		
Coefficiente geral	Sim		Positivo						

Fonte: elaborado pela autora (2021)

4.2.8 Existência de uma cultura empreendedora em parceria público-privada

Para S5 não houve, apesar do processo de amadurecimento, tempo suficiente para a criação da cultura empreendedora em PPP e isso é resultado de um lado, da insegurança jurídica do poder público, e, por outro, da desconfiança do setor privado; há, portanto, um longo

caminho a se percorrer para “reconhecer que é um projeto que passou pelo rito legal, porque foi licitado, foi arquivado, passou por consulta pública, ou seja, cumpriu o rito legal”. S3 compartilha do mesmo entendimento asseverando que “gradualmente está havendo um aumento da cultura empreendedora em PPPs, bem como um aprimoramento das possibilidades que proporciona”.

Por outro lado, S4 acredita que os contratos deveriam ser mais flexíveis e também que o gestor público dispensa maior preocupação quanto à atuação dos órgãos de controle e em como controlar o contrato; “o fator empreendedor fica excluído do processo”, infere S4.

Para S5, vigora no contexto de PPPs uma “cultura de caça às bruxas”, porque os contratos de longa duração exigem um percentual de comprometimento com despesas por parte poder público, mas não é um contrato como qualquer outro. Identifica-se que as posições de S4 e S5 apresentam como intersecção os receios que os gestores públicos têm quanto à responsabilidade por eventuais apontamentos ao longo do processo. O exemplo que S5 traz é quando a gestão que assume a administração pública refuta os termos pactuados para o contrato pela gestão anterior.

Na percepção referente ao fator VII, o entrevistado S1 tem uma visão diferente de seus pares quanto ao juízo de valor, ou seja, entende que é negativo (Quadro 15). S1 entende que o termo empreendedorismo não é compatível com os arranjos de PPPs. Os demais *stakeholders*, por seu turno, entendem que existe um processo de sazão, mas ainda não houve tempo suficiente para a criação da cultura empreendedora em PPPs; esse processo é prejudicado, conforme análise das entrevistas, em razão de muitos motivos, entre os quais, receios de apontamentos de irregularidades pelos órgãos de controle; insegurança jurídica pelo agente público, desconfiança do setor privado, descontinuidade política, etc.

Quadro 15 – Síntese da percepção referente ao Fator VIII

Entrevistado	Juízo de Fato		Juízo de Valor		Grau de Influência na Ppp				
	Sim	Não	Positivo	Negativo	01	02	03	04	05
S1		x		x	x				
S2		x			x				
S3	x		x					x	
S4		x	x			x			
S5	x		mediano				x		
Coefficiente geral	Não		Positivo						

Fonte: elaborado pela autora (2021)

4.2.9 Compromisso entre os parceiros

Assenta-se o fator IX na convergência de interesses, característica intrínseca de uma PPP, onde a adoção por qualquer dos parceiros de conduta que macule a distribuição de riscos será carente de legitimidade. S3 avalia esse fator como em processo de aprendizagem, porque o compromisso entre os parceiros “está sendo aprimorado no andamento do contrato”. S2 aponta que, mesmo diante das barreiras e dificuldades enfrentadas no decorrer dos anos iniciais, houve avanços e envolvimento das equipes em busca das metas estabelecidas.

Para S5 o compromisso entre os parceiros tem como escopo principal o respeito pelas cláusulas contratuais, porque isso mitiga as incertezas e gera estabilidade. Isso porque, para S5, as desconfianças que circundam os projetos de PPP geram uma sobrecarga de risco para o lado público, aí se assentam as razões, para que se busque evoluir em conhecimento e respeito aos contratos. S4 destaca o respaldo que a experiência traz para novas avenças, pois, no seu entendimento, nos contratos em que atua, existem vários pontos que deveriam ser diferentes e “provavelmente a matriz de risco seria um pouco diferente”.

Quanto ao fator IX observa-se que apenas S5 tem o juízo de valor negativo, ao contrário dos demais que entendem ser positivo (Quadro 16). S1 não respondeu às questões que permitiram interpretar as razões de sua manifestação; não obstante, reputa-se da participação dos demais entrevistados que a convergência de interesses entre os parceiros, aprimoramento constante, revisão de pontos críticos e estabilidade são algumas das condições para implementação do compromisso entre parceiros.

Quadro 16 – Síntese da percepção referente ao Fator IX

Entrevistado	Juízo de Fato		Juízo de Valor		Grau de Influência na Ppp				
	Sim	Não	Positivo	Negativo	01	02	03	04	05
S1	x		x						x
S2	x		x						x
S3	x		x						x
S4	x		x			x			
S5	x			x		x			
Coefficiente geral	Sim		Positivo						

Fonte: elaborado pela autora (2021)

4.2.10 Oferecimento de garantias à contraprestação pública.

S5 percebe que, no seu caso o fator foi positivo e não se mostrou uma barreira; Para S4, não é apenas positivo, mas essencial para o desenvolvimento dos projetos. S2 destaca que na PPP em que atua o contrato prevê “ajustes no modelo que dá uma garantia para os envolvidos, de forma a reequilibrar os possíveis desajustes”.

Sobre o fator X constata-se que S1 tem o mesmo entendimento de seus pares, não obstante S4 e S5 terem atribuído grau de influência ao fator inferior (Quadro 17). No seu caso, S1 entende que a garantia oferecida, contraprestação procedente dos recebíveis da empresa, atende aos anseios da parceria.

Quadro 17 – Síntese da percepção referente ao Fator X

Entrevistado	Juízo de Fato		Juízo de Valor		Grau de Influência na Ppp				
	Sim	Não	Positivo	Negativo	01	02	03	04	05
S1	x		x						x
S2	x		x						x
S3	x		x						x
S4	x		x					x	
S5	x		x					x	
Coefficiente geral	Sim		Positivo						

Fonte: elaborado pela autora (2021)

4.2.11 Compatibilidade entre as expectativas dos parceiros

A variável compatibilidade entre as expectativas dos parceiros (XI) está subordinada à variável compromisso entre parceiros (IX), porque, em conjunto, formam o núcleo do processo de cooperação interorganizacional, que se sustenta pela convergência e confiança mútua (MENEZES, 2015).

Conforme S3, a PPP em que atua está sendo uma oportunidade de aprendizado tanto para o poder concedente, quanto para o parceiro privado e “as expectativas de ambos estão sendo compatibilizadas no decorrer do contrato”. S2 menciona a mutabilidade contratual como um mecanismo de superar os desafios e manter a compatibilidade dos interesses entre os parceiros, ou seja, em seu caso, as crises financeiras se sucederam, a avença impediu que as partes honrassem os compromissos e a solução foi adequar o documento. Presume-se que não se trata de uma expectativa ininterrupta, mas sim uma expectativa de suporte e mudanças, desde

que mantido o equilíbrio nos interesses dos parceiros. Por outro lado, S4 é cético quanto ao fator XI e, para ele, não há compatibilidade entre as expectativas dos parceiros, porque, pelo lado público, a ideia é reduzir custos; e, pelo privado, a PPP consubstancia-se em um negócio. No caso de S5, ele considera sua experiência quanto à variável como positiva, basicamente.

O entrevistado S1 e os demais *stakeholders* têm a mesma visão quanto aos juízos de fato e de valor sobre a compatibilidade entre as expectativas dos parceiros, representada pelo fator XI (Quadro 18). Entretanto, S1 não respondeu às questões que permitiriam ampliar a comparação entre suas respostas e as demais. Não obstante, percebe-se - ainda - que o grau de influência atribuído por S1 é idêntico aos de S5, que entende que sua vivência quanto à variável foi, em resumo, boa.

Quadro 18 – Síntese da percepção referente ao Fator XI

Entrevistado	Juízo de Fato		Juízo de Valor		Grau de Influência na Ppp				
	Sim	Não	Positivo	Negativo	01	02	03	04	05
S1	x		x					x	
S2	x		x				x		
S3	x		x						x
S4	x		x			x			
S5	x		x					x	
Coefficiente geral	Sim		Positivo						

Fonte: elaborado pela autora (2021)

4.2.12 Alocação adequada de riscos

A adversidade experimentada, na parceria do Paraná, na referida da seção 3.3, em relação ao fator X, remete ao fator XII analisado nessa pesquisa, a alocação adequada de riscos; na PPP do Paraná, “o risco da financiabilidade do projeto, de atrasos e/ou não obtenção de recursos/financiamentos no projeto” era exclusivo da concessionária.

Denota-se do processo de caducidade pelo descumprimento de cláusula contratual e consequente distrato suportados no caso do Paraná, sinais de que não teria existido uma alocação adequada dos riscos, o que ocasionou a paralisação do projeto com inegáveis prejuízos ao serviço público e ao esforço suportado pelos *stakeholders*, até aquela etapa. Para S3, do ponto de vista do poder concedente, os riscos estão bem distribuídos, desse mesmo modo é o entendimento de S2 que sugere que há compartilhamento equânime dos riscos em seu projeto.

Por outro lado, S5 reporta que, no seu caso, há um excesso de dependência dos recursos federais e, portanto, não está próximo ao que se espera de uma repartição de riscos adequada. Para melhorar a situação, S5 realizou adequações em seu projeto, simplificando e diferindo as obras. É necessário, aduz S5, que se conheça a preliminar e detalhamento do que se pretende executar; assim é possível mitigar as condições que ocasionam a inadequada alocação de riscos. S4 pondera que, para melhorar os projetos futuros, é importante dedicação para a elaboração de um contrato seguro, seja para os parceiros envolvidos, seja para o usuário do serviço.

Todos os *stakeholders* entrevistados compartilham da mesma percepção quanto aos juízos de fato e de valor em relação à alocação adequada de riscos (fator XII), e o grau de influência atribuído por S1, é a mesma que S4 (Quadro 19). Contudo, enquanto S4 aponta para a solidez do contrato como um modo de se resguardar quanto à alocação adequada de riscos, S1 pondera que isso é necessário desde o projeto. S5 não adentra o mérito do momento em que se deve considerar a distribuição de riscos, todavia, destaca a importância da parceria não ficar demasiadamente dependente de apenas um dos partícipes.

Quadro 19 – Síntese da percepção referente ao Fator XII

Entrevistado	Juízo de Fato		Juízo de Valor		Grau de Influência na Ppp				
	Sim	Não	Positivo	Negativo	01	02	03	04	05
S1	x		x					x	
S2	x		x						x
S3	x		x						x
S4	x		x					x	
S5	x			x		x			
Coefficiente geral	Sim		Positivo						

Fonte: elaborado pela autora (2021)

4.2.13 Ambiente econômico favorável

S2 diz que “o ambiente econômico realmente não foi muito favorável, pois passamos por mais de uma grande crise, o que impactou diretamente no andamento do contrato, para ambos os parceiros, principalmente o público”. Por outro lado, S5 analisa o fator como positivo e determinante em seu projeto, no entanto, a sucessão de crises abalou sua execução, não obstante já se observar matizes de retomada no ambiente de negócios.

S4 pondera que é peculiar a um ambiente econômico favorável expectativas salutares para o processo licitatório e “até mesmo para a viabilidade do projeto”. S5 conclui que o fator

tem dependência maior do ambiente macroeconômico do que da gestão pública, haja vista depender de estabilidade conglobante (econômica, política, etc.). S3 sopesa os efeitos trazidos pela pandemia de COVID-19; para ele a situação econômica antes do coronavírus (SARS-CoV-2) estava “mais favorável”, mas, no seu caso, não impôs necessariamente impedimentos, porque a parceria não “fez nenhum financiamento, realizando os investimentos com recursos próprios”.

No que refere à COVID-19, no Parecer n. 261/2020/CONJUR-MINFRA/CGU/AGU, NUP: 50000.017282/2020-12 (2020, p.18), a pandemia é evento que:

Caracteriza “álea extraordinária”, capaz de justificar a aplicação da teoria da imprevisão. Porém, é importante ressaltar que esse reconhecimento em tese não significa necessariamente que os contratos de concessão deverão ser reequilibrados. Primeiro, porque é possível que algum contrato tenha estabelecido uma alocação de riscos diferente da divisão tradicional entre riscos ordinários e extraordinários. Segundo, porque é necessário avaliar se a pandemia teve efetivo impacto sobre as receitas ou despesas do concessionário.

Sobre a existência de um ambiente econômico favorável (fator XIII), representada no Quadro 20, apenas S2 apresenta percepção substancialmente diferente dos demais e atrela sua visão às crises enfrentadas pela parceria em que atua. S5 também menciona o ambiente de crise como nocivo às parcerias, no entanto tem juízo de valor positivo. Nas respostas de S3 e S1 há a peculiaridade atribuída à pandemia de COVID-19, S1 atribui sua posição positiva ao fator do leilão da parceria em que atua ter ocorrido antes do assolamento causado pelo vírus, fase que para S3 estava mais favorável economicamente.

Quadro 20 – Síntese da percepção referente ao Fator XIII

Entrevistado	Juízo de Fato		Juízo de Valor		Grau de Influência na Ppp				
	Sim	Não	Positivo	Negativo	01	02	03	04	05
S1	x		x						x
S2		x		x					x
S3	x		x					x	
S4	x		x					x	
S5	x		x					x	
Coefficiente geral	Sim		Positivo						

Fonte: elaborado pela autora (2021)

4.2.14 Restrições orçamentárias

Quanto às restrições orçamentárias, S2 referiu haver restrições orçamentárias com bastante impacto no seu contrato; na avença em que atua S5, as limitações orçamentárias foram supervenientes, passando de superávit para déficit em um curto espaço de tempo, em razão da crise política que se instaurou e prejudicou de sobremaneira o engenho. S2 encontrou, na dilação do prazo, a solução para alcançar a meta estabelecida. S5 acrescenta outros 09 (nove) aspectos que podem ser adotados para superar as restrições orçamentárias: 1. Readequação dos projetos; 2. Calibrar as expectativas dos parceiros; 3. Respeitar as cláusulas contratuais; 4. Adequação à realidade de restrições orçamentárias; 5. Parcelar os riscos; 6. Ter apoio em bases diversas; 7. Não concentrar os riscos; 8. Não ficar preso a ações de politicagens/eleitoreiras; e, 9. Primar pelos aspectos técnicos da parceria.

S3 refere que não há restrições orçamentárias no projeto sob sua custódia. Para S4, o efeito atribuído à restrição orçamentária é positivo, porque “delimita o escopo do projeto, ou seja, faz buscar a eficiência”.

Conforme se denota dos resultados da pesquisa, apresentados no Quadro 21, S1 tem a mesma percepção que S4 sobre o fator XIV e atribui a sua percepção a 03 (três) aspectos preponderantes: a) O parceiro privado é quem capta recursos e executa as obras; b) Diluição das contraprestações do parceiro público em 35 anos; e c) Absorção dos ganhos de eficiência operacional do parceiro privado. O aspecto 02 (dois) elencado por S1 encontra espelho na resposta de S2, que também usa a dilação do prazo como mecanismo para superar entraves orçamentários. Outro ponto importante que merece destaque é a superveniência de limitações orçamentárias, que impõe aos gestores a capacidade de adequação, itens 01 (um) e 04 (quatro), sugerido por S5.

Vê-se que, não apenas na variável XIV, a característica da mutabilidade esteve presente no decorrer de respostas dos *stakeholders*, o que indica que é um dos princípios alicerces a ser construído pelos gestores públicos.

Quadro 21 – Síntese da percepção referente ao Fator XIV

(continua)

Entrevistado	Juízo de Fato		Juízo de Valor		Grau de Influência na Ppp				
	Sim	Não	Positivo	Negativo	01	02	03	04	05
S1	x		x						x
S2	x			x					x
S3		x	x						x

Quadro 21 – Síntese da percepção referente ao Fator XIV (conclusão)

Entrevistado	Juízo de Fato		Juízo de Valor		Grau de Influência na Ppp					
S4	x		x							x
S5	x			x	x					
Coefficiente geral	Sim		Positivo							

Fonte: elaborado pela autora (2021)

4.2.15 Restrições ambientais

Ultrapassada a análise do fator XIV, as restrições ambientais estão relacionadas à burocracia das licenças ambientais e para S5, no seu caso, houve excesso de zelo, ainda que se tratasse de uma área ambientalmente sensível, onde, inclusive, está o Cais do Valongo, maior porto negreiro das Américas, e foi o fator mais difícil de superar e isso acarretou em custos e tempo extras. S2 também reconhece que as restrições ambientais ocasionaram aumento nos custos, “mas as melhorias adotadas sem dúvida trarão mais qualidade de vida a todos”. Ou seja, há entraves, mas é necessário, sobretudo, resiliência; como infere S2, a obrigação de observar as limitações ambientais forçou o aperfeiçoamento do projeto e “padrões de trabalho para adequação”.

O entrevistado S3 não enfrentou entraves ambientais e S4 acredita que as restrições ambientais são um instrumento para a delimitação do escopo e aponta necessidades na execução dos projetos. S5 pondera que as leis ambientais a que esteve submetido são ultrapassadas, e que apesar de remeter a determinado período histórico, não refletem a situação atual e, assim, entende que é necessário renovar a legislação, instituindo novos parâmetros ambientais e eliminando os aspectos obsoletos. S5 acrescenta que não basta a renovação normativa, é necessário desburocratizar os processos de licenças ambientais, não exigir miudezas que “não fazem diferenças substanciais, por caprichos da década de 50”.

Por fim, para S5 é necessário concentrar as restrições ambientais em uma pasta específica, não pulverizar em vários órgãos da administração pública; e outorgar maior peso para o setor privado, isso é, o poder público impõe as regras e o setor privado obedece e, se assim não fizer, assume a responsabilidade e é punido.

Uma das variáveis que mais suscitou debate foi a relacionada às restrições ambientais; não obstante, percebe-se que, de maneira geral, os juízos de fato e de valores são convergentes, ao passo que apenas S5 é, de certo modo, pessimista quanto a seus efeitos (Quadro 22); para ele, a fator ainda remete a pormenores que não trazem efetivos benefícios, porque já estão –

ademais das vezes – defasados e/ou não condizentes com a situação contemporânea, o que demandaria revisões periódicas das normas relacionadas ao tema. Ao revés, para S1 as questões ambientais, que, no seu caso, foram alocadas na matriz de risco, foram positivas, sobretudo, na etapa de consulta popular e também perante o órgão emissor de licenças. Assim como S1, S2 vê que, a despeito de ocasionar limitações, observar os aspectos ambientais agrega valor ao projeto, ou seja, é uma maneira de aperfeiçoá-lo.

Conquanto a visão de S5 e dos demais *stakeholders* sejam opostas, podem ser conciliadas, haja vista que rever normas obsoletas e/ou harmonizá-las à situação vigente não significa, por si só, prejudicar as prerrogativas ambientais, que são direitos fundamentais transindividuais.

Quadro 22 – Síntese da percepção referente ao Fator XV

Entrevistado	Juízo de Fato		Juízo de Valor		Grau de Influência na Ppp				
	Sim	Não	Positivo	Negativo	01	02	03	04	05
S1	x		x				x		
S2	x		x						x
S3		x	x					x	
S4	x		x				x		
S5	x			x	x				
Coefficiente geral	Sim		Positivo						

Fonte: elaborado pela autora (2021)

4.2.16 Comunicação adequada entre *stakeholders*

O S5 bifurca sua experiência em dois momentos: primeira e segunda fase. Na primeira, houve alinhamento geral, inclusive com a população envolvida; para ele, isso foi muito positivo. A etapa seguinte foi marcada pela crise política e pelo desalinhamento entre os *stakeholders*, “porque as coisas deixaram de acontecer e os problemas começaram”. Houve, então, judicialização de questões afeitas ao projeto. A retomada das rédeas do processo se deu com a abertura para o diálogo, trazendo à mesa de debate todos os envolvidos em busca da concórdia. S5 conclui que a comunicação adequada entre os *stakeholders* é vetor de economia de recursos e de tempo, mas para ter os efeitos esperados, é necessário preconizar a transparência, ainda que com parcimônia para que os efeitos da publicização não sejam antagônicos aos esperados.

“Há um aspecto importante, e a proposta é fazer uma parceria por um período longo de tempo; a comunicação deve ser adequada e também mostra que é transparente”, conclui S4, que também depõe a favor da transparência na gestão de uma PPP. S5 infere que, não é possível prosseguir com um processo de parcerias sem que haja interação entre os *stakeholders*; S2 narra sua experiência, onde se preconizou “sempre melhorar nossos relacionamentos com todos os envolvidos, e isso está levando à necessidade de ajustes e melhorias contínuas”. Para S3 a comunicação entre os *stakeholders* é um processo em desenvolvimento; para ele, por parte do poder concedente, a evolução está boa; todavia, por parte da parceira, o progresso está mais lento.

Referente ao fator XVI, que contempla a comunicação adequada entre *stakeholders*, tem-se que, com exceção de S4, existe afinidade entre as respostas dos gestores (Quadro 23). Nesse quesito S1 atribui sua percepção ao plano de comunicação elaborado para a parceira e a criação de um conselho de governança e parceria; as iniciativas mencionadas por S1 vão ao encontro do primado pela transparência, suscitado pelo S4 e S5, o que alcança a transparência no vértice do fator XVI. “A adequada transparência resulta em clima de confiança, tanto internamente quanto nas relações de órgãos e entidades com terceiros.” (TCU; 2020, p. 45).

Quadro 23 – Síntese da percepção referente ao Fator XVI

Entrevistado	Juízo de Fato		Juízo de Valor		Grau de Influência na Ppp				
	Sim	Não	Positivo	Negativo	01	02	03	04	05
S1	x		x					x	
S2	x		x						x
S3	x		x						x
S4		x	x			x			
S5	x		mediano						
Coefficiente geral	Sim		Positivo						

Fonte: elaborado pela autora (2021)

Resgatando os desígnios do ponto 4.2, percebe-se conciliação de ideias e se denota algumas características importantes para as parcerias, tais como, dar prioridade à boa governança, cuidado com vícios políticos, gestão transparente, capacidade para assunção de risco, espaço mutações e rigor na qualificação das equipes técnicas, para mitigar a dependência por consultorias externas. Sobre as mutações a que a parcerias podem sofrer no decorrer de sua execução, é essencial que as alterações sejam feitas com responsabilidade de modo a não

prejudicar os partícipes da relação. Outro aspecto importante foi o vínculo com órgãos de controle, que deve ser de concórdia e não de embates, isso é, a relação deve ser amistosa.

Na sequência, compreende-se que, para além das características mencionadas no parágrafo anterior, os projetos de PPPs estão adstritos a competitividade, sendo necessário que os editais sejam elaborados de modo a não limitar o número de participantes, mantendo-se perene o vínculo ao interesse público. O interesse público, enquanto força motriz, da parceria deve ser o expoente em todas as fases do processo, notadamente, na imposição da Lei 11.079/04 sobre a consulta popular e questões ambientais.

Com isso cumpre-se o proposto no segundo e no terceiro objetivo específico. Quanto ao terceiro objetivo específico, sua resolução se cumpre ao completar as pretensões atribuídas ao primeiro e ao segundo objetivos específicos, isso porque, no decorrer dessa análise de resultados, foi possível realizar a proposta de estudar, de modo comparativo, as práticas de implementação e execução das PPPs selecionadas, e concluir sobre a percepção dos *stakeholders*.

Na próxima seção, em cumprimento ao objetivo geral desse estudo, são apresentadas as propostas de melhorias para implantação e execução de PPPs no Rio Grande do Sul, considerando os 16 (dezesseis) FCS, elencados como variáveis desse estudo.

4.3 PROPOSTA DE MELHORIAS QUE SE MOSTRAM VIÁVEIS PARA A IMPLANTAÇÃO E EXECUÇÃO DE PARCERIAS PUBLICO-PRIVADAS NO RIO GRANDE DO SUL

Concisamente, o quadro 06 sintetizou, a partir de dados levantados para o referencial teórico (seção 2), 16 (dezesseis) fatores críticos de sucesso para uma parceria público-privada, que serviram de base para o protocolo de pesquisa utilizado nas seções 4.1 e 4.2, cuja execução apontou semelhanças e assimetrias entre as PPPs participantes desse estudo, que são usadas como fundamento para as melhorias sugeridas nessa etapa.

A simetria entre os resultados da entrevista da CORSAN (S1) e as demais – também - demonstra que, com exceção do que refere ao fator VIII, existe equilíbrio entre as resposta e convergência de ideias. Em 15 (quinze) das variáveis pesquisadas, a percepção de S1 está no encontro do coeficiente geral. Atinente ao fator VIII, para S1, a existência de uma cultura empreendedora com PPP possui juízo de valor negativo. A visão de S1 não é compartilhada por

seus pares que entenderam que a variável é preponderantemente positiva, entendimento que tem amparo na literatura, conforme ficará assentado no decorrer dessa seção.

Na sequência, são apresentadas as principais similaridades e diferenças na condução de parcerias entre o Rio Grande do Sul e outros entes federados e quais melhorias podem ser sugeridas aos gestores públicos atuantes nessa esfera.

4.3.1 Fator I - Matizes políticas (interesse, comprometimento e risco político) e boa governança

O Art. 5º, I, da Lei 11.079/04, é taxativo quanto ao período de duração dos contratos de PPP, sendo “o prazo de vigência do contrato, compatível com a amortização dos investimentos realizados, não inferior a 05 (cinco), nem superior a 35 (trinta e cinco) anos, incluindo eventual prorrogação”, o que exige decisões de longo prazo, que não podem estar submetidas a riscos políticos ocasionados pelo comportamento contingente do setor público. Para além, o Referencial Básico de Governança (TCU; 2014) traz que a boa governança vem atender aos propósitos públicos, devendo garantir que as ações realizadas sejam alinhadas aos interesses da sociedade.

Estabelecendo o liame entre boa governança, enquanto força motriz das funções socioeconômicas que aspiram objetivos coletivos, e as matizes políticas que se consubstanciam, nesse estudo, em interesse, comprometimento e risco político, percebe-se que, conforme Meyer (2021), aprimorar a governança em PPPs é elementar para alcançar os resultados em longo prazo, haja vista “sua capacidade de gerar coesão e envolvimento entre as partes envolvidas em torno do atingimento dos objetivos desejados” (MEYER, 2021,p. 86).

As respostas referentes ao fator I convergiram, principalmente, quanto à atuação política dos *stakeholders*, que tanto pode favorecer o projeto, quanto prejudicá-lo. Para Meyer (2021, p. 57-58), “um projeto de PPP tecnicamente bem montado, mas carente de força política de aprovação, corre sérios riscos de sequer sair do papel, por falta de apoio político”. Hwang *et al.* (2013) dizem que alterações, seja nas políticas governamentais, seja no regime, podem trazer outros riscos ou, até mesmo, aumentos nos custos.

A força política referida por Meyer (2021), não diz respeito apenas à gestão do ente federado responsável pela parceria, mas está relacionado – ainda – com a capacidade de articulação com os diversos *stakeholders* envolvidos e com as demais esferas públicas (federal, estadual e municipal) como exemplo, S5 que trouxe a importância dessa união para o sucesso

do projeto. Baptista e Accioly (2019, p. 18) trazem, então, os aspectos abordados pela Lei n. 13.334/2016, que cria o Programa de Parcerias de Investimentos – PPI; para os autores, as PPPs “podem se beneficiar da articulação, compartilhamento, expertise, fontes de financiamento e incentivos institucionais gerados pelo Programa de Parcerias de Investimentos”.

Do mesmo modo que a atuação política pode ocasionar entraves no início dos projetos, pode também embaraçar sua execução; as PPPs, por lei, têm prazo de duração que extrapolam o período de uma legislatura, o que pode ocasionar alteração nos ideais políticos (atrelados, substancialmente, a aspectos partidários) dos gestores, fato que pode ocasionar insegurança no parceiro privado. Firmino (2018) aponta que um ambiente de consenso favorece a garantia de compromisso político entre governos subsequentes, o que beneficia o elo de confiança com o parceiro privado.

A troca de gestão pode também prejudicar a equipe responsável pela parceria. Para Meier (2021, p. 49) a solidez do *staff*, com profissionais dedicados “exclusivamente à modelagem e ao gerenciamento” faz parte do sucesso em uma PPP. Razão pela qual o poder público deve destinar recursos, não apenas para a formação, mas também para a manutenção das equipes gestoras das parcerias.

As experiências, lições e o aprendizado acumulado ao longo do ciclo necessitam ser sistematizados e socializados pela equipe gestora, de forma a ser utilizado nas novas PPPs. Desta forma é possível fechar o Ciclo de Organização das PPPs ao mesmo tempo em que se destaca a importância da retroalimentação para o sucesso nas suas contratações. (MEIER; 2021, p. 65).

À luz do Guia da política de governança pública (2018, p.24), a ausência de um quadro de pessoal adequado é uma barreira à governança: “os servidores públicos são talvez o maior recurso de um governo, mas eles precisam ser treinados para a tarefa, recompensados adequadamente e supervisionados de forma eficaz.” Pondera-se, no entanto, que é possível nomear pessoas sem vínculos com a administração, mas isso considerando suas habilidades e não somente fidelidade partidária.

Carreiras qualificadas são essenciais na prestação de serviços públicos, mas estes também podem ser aprimorados por pessoas nomeadas, sem vínculo efetivo com a administração, para atividades de curto prazo para as quais são selecionadas por suas habilidades – e não apenas por suas filiações políticas. Guia da política de governança pública (2018, p.24).

Meyer (2021) apresenta, por fim, a prática política demagógica como mácula motivada por matizes políticos. “A busca por popularidade a qualquer custo pode levar gestores públicos a tomarem decisão que ferem contratos existentes” (MEYER; 2021, p. 93).

Como sugestão de melhoria para o fator I, entende-se que o estado do Rio Grande do Sul, quando idealizar uma PPP, deve articular politicamente (sem restrições a partidos) para que, possíveis trocas de governo, não ocasionem riscos à execução do contrato. É importante que esse alinhamento se beneficie do federalismo cooperativo, visto que “o assessoramento técnico e financeiro prestado pela União aos entes subnacionais mostra-se, portanto, essencial para que Estados e Municípios tenham condições efetivas de levar a cabo parcerias com a iniciativa privada” (BAPTISTA e ACCIOLY; 2019, p. 17).

4.3.2 Fator II - Aparato institucional

À luz da lei regente das PPPs, n. 11.079/04, no que concerne à União, há previsão expressa para a criação de um órgão imbuído das PPPs federais. No Rio Grande do Sul, a lei 12.234/05, art. 18, tem a previsão de um conselho gestor de parcerias, mas essas duas previsões são genéricas com a pretensão de atender às demandas em PPPs de maneira geral. Meyer (2021) vai além ao apontar que, na administração de PPPs, é necessário um núcleo, ademais das vezes conhecido como Unidade Gestora de PPP, cuja responsabilidade é exercer a gestão do projeto de modo e dedicado exclusivamente a esse objetivo. Para Lazzarini *et al.* (2017), tais Unidades Gestoras devem dominar – primordialmente – o projeto e os contratos vinculados e devem ter ramos nas diferentes áreas da administração para atender a todas as etapas dos projetos.

A PPP da CORSAN dispõe de Unidade Gestora (ANEXO A), ao encontro do que Lazzari *et al.* (2017) e Meyer (2021) referem ser uma condição indispensável de uma parceria. Por sua vez, o Governo do Rio Grande do Sul conta com Programa RS Parcerias, que agrega quatro (4) secretarias de governo, sendo elas: a Secretaria Extraordinária de Parcerias; a Secretaria de Planejamento, Gestão e Governança, responsável pelo Departamento de Parcerias Público-Privadas e pela Unidade de Acompanhamento das Estatais (UNEST); a Secretaria do Meio Ambiente e Infraestrutura; e a Secretaria da Administração Penitenciária (RS PARCERIAS; 2020a).

No RS Parceria, a atuação do estado na governança do projeto, realizada por “equipes técnicas do Estado de diferentes secretarias, acompanham a evolução dos projetos de forma transversal e fornecem suporte à tomada de decisão aos Secretários e ao Governador, analisando

demandas e propostas, organizando agendas e reportando periodicamente”. As equipes técnicas do estado têm apoio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e de consultorias. (RS PARCERIAS; 2020b). Sem prejuízo ao andamento desta proposta, o participante representante do Rio Grande do Sul entende que é preciso aperfeiçoar as estratégias em vigência, propondo como melhoria que cada projeto de parceria tenha um patrono e um grupo com conhecimento técnico para desenvolvê-lo. Igualmente, infere que é preciso investir no desenvolvimento dos profissionais em visitas de *benchmark*; gestão de projetos, cursos e afins.

As demais entrevistas apontaram que, de maneira geral, as parcerias selecionadas dispõem de aparato institucional, com destaque para a Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto do Rio de Janeiro (S5), instituída pela Lei Complementar municipal n. 102/2009. Essas estruturas contemplam um dos alicerces que, para Menezes (2014), integram o conceito de aparato institucional, ao lado de, entre outros, a capacitação de servidores sobre PPP, aspecto recorrente nas respostas dos entrevistados e corroborado por Meyer (2021), que entende que as parcerias são processos dinâmicos que exigem dos governos, profissionais capacitados e com acesso a informações atualizadas que favoreçam a busca de resultados positivos em termos de negociação e supervisão dos parceiros privados.

Não obstante, a formação e qualificação profissional dos colaboradores das pastas responsáveis pelas parcerias pode evitar que os agentes se prendam a padrões estabelecidos, o que poderia “levar a grandes fracassos, uma vez que premissas que valem para um contexto podem não ser válidas para outro” (MEYER; 2021, p.76), sem prejuízo dos pontos que “podem ser reproduzidos em diferentes contratos, independentemente do objeto de que tratam”, ((MEYER; 2021, p. 76), o que se coaduna com a resposta de S5 no sentido de que o foco deve ser os resultados e as decisões, e não procedimentos.

À vista disso, no RS Parcerias não foi possível aferir quem é efetivamente responsável pelas PPPs, ainda que umas das 4 (quatro) secretarias que compõe o programa exerça papel mais relevante, é inviável aferir qual delas é a protagonista. A Secretaria Extraordinária de Parcerias que, pelo nome, sugere liderar o programa, sequer tem site ou informações esparsas de sua atuação. Ou seja, o Rio Grande do Sul não dispõe de uma Unidade Gestora de PPP dedicada exclusivamente a esse objetivo, que – ainda que suscetível ao fenômeno da descontinuidade na administração pública – apaziguaria a possibilidade de vícios como a falta de alinhamento no decorrer do processo e um desconhecimento das possíveis adversidades no andamento das ações, que poderiam ser prospectados e evitados já nas fases anteriores.

Uma vez que há secretarias diferentes atuando, corre-se o risco de servidores e técnicos atuarem apenas em determinada fase do projeto, sem integração e conhecimento sobre a totalidade, por exemplo, quem elabora o edital e o contrato não acompanha a execução e vice-versa. Ao que se refere à continuidade ou descontinuidade administrativa, Spink (2001, p. 14) esclarece que uma das faces desse fenômeno é “à quase certeza de que uma mudança de governo, uma mudança de secretário ou até de coordenador ou gestor, vai gerar um rompimento em atividades existentes”. Para Neto (2009, p. 2) a descontinuidade administrativa é um transtorno crônico que engessa uma organização de tal modo que causa impossibilidade de que ela conceba uma identidade “coerente com seu contexto e seja capaz de integrar seus servidores em torno de sua missão institucional”.

Em vista disso, sobretudo para abrandar os efeitos nocivos ocasionados pela descontinuidade administrativa, a sugestão é investir em uma Agência Pública, composta por especialistas, oriundos de concursos públicos, isentos de comprometimento com instituições ou partidos políticos que, conforme Hwang *et al.* (2013), é importante que seja adequadamente organizada. Igualmente, invista-se em qualificação técnica dos servidores que formam a equipe, preconizando a atualização e a formação multidisciplinar, com capacidade de implementar as parcerias, porque, como assevera Menezes (2014, p. 87) “por ser uma cooperação, a PPP demanda esforços de coordenação, pois é formada por parceiros com cultura e práticas de gestão próprias”.

4.3.3 Fator III - Atendimento às recomendações dos órgãos de controle

França (2011, p. 62) assevera que o órgão gestor, previsto na lei n. 11.079/04, art. 14, é, “na medida em que lhe cabem atribuições de natureza fiscalizadora”, constitui uma das formas de controle. Existe também o controle popular, art. 10, VI, da norma de parcerias, que prevê a submissão da minuta de edital e de contrato à consulta pública, que é coronário, conforme França (2011) da Constituição de República, art. 1º, Parágrafo Único, que entrega ao povo o poder de decisão, cujo exercício poderá ser direto ou por representantes. Para Pereira e Ckagnazaroff (2021, p. 112) relacionam governança pública “à construção de uma democracia mais inclusiva que possibilite ao cidadão construir, coordenar e avaliar as políticas públicas”.

Os órgãos externos de controle “são responsáveis pela fiscalização, pelo controle e pela regulação, desempenhando importante papel para promoção da governança das organizações públicas (TCU; 2020, p. 40). Autônomas e independentes, tais instituições não possuem vínculo

com as organizações “que são por elas governadas. Exemplos típicos dessas estruturas são o Congresso Nacional, o Tribunal de Contas da União e os conselhos superiores no Poder Judiciário.” (TCU, 2020, p. 40).

A parceria da CORSAN está submetida às normas exaradas em Resolução do TCE/RS, que tem o encargo de “acompanhar, orientar e fiscalizar os procedimentos de planejamento, licitação e contratação das privatizações, das concessões, e das parcerias público-privadas realizadas pelos entes jurisdicionados”, bem como o “acompanhamento e a fiscalização da execução contratual das concessões e parcerias público-privadas” (Res. 1.111/2019, art. 2º, *caput*, e Parágrafo Único). Ademais, além do controle exercido pelo TCE/RS, a Lei Estadual 12.234/2005 determina submissão ao controle estatal permanente dos resultados (art. 4º, II) e à coordenação executiva do Programa PPP/RS (art. 22, VII), inovação trazida pela alteração constante na Lei Complementar n. 15.595/21. E que as PPPs do Rio Grande do Sul devem observar, conforme a Lei Estadual 12.234/2005, as normas exaradas pela Contadoria e Auditoria-Geral do Estado – CAGE (art. 32) e as disposições da Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul – AGERGS (art. 33). O Poder Público do Estado, por intermédio dos órgãos competentes, fiscalizará a execução dos contratos do Programa PPP/RS no que tange às diretrizes legais, às parcerias público-privadas, em especial quanto à manutenção do interesse público e da eficiência, e quanto aos aspectos tarifários, Lei Estadual 12.234/2005, art. 34.

De toda sorte, as entrevistas apontam que os Tribunais de Contas (TCEs) são os órgãos que mais suscitam receio dos gestores públicos, a despeito dessa relação ter sido apontada – também – positiva e com recomendações pertinentes, o que revela que atender aos órgãos de controle não é um obstáculo insuperável; é preciso – máxime - estimular a colaboração entre órgãos de controle e gestores públicos, com primazia para o diálogo esclarecedor, ao encontro da análise de resultados que apontou que é elementar afinar as relações com os órgão de controle.

Portanto, a recomendação é no sentido de que os gestores públicos devem fomentar as relações de coparticipação com os órgãos de controle; e, como sugestão, criar e oportunizar palestras periódicas e reuniões regulares para alinhamento de estratégias; é importante, da mesma forma, incentivar a especialização em PPPs dos agentes de controle, já que são arranjos que peculiaridades não podem ser negligenciadas.

4.3.4 Fator IV - Marco regulatório adequado

Menezes (2014, p. 86) reporta “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”.

Para Ismail (2013), existe certa tendência de que os projetos de PPP funcionem melhor, sob um bom marco regulatório. A entrevista de S5 corrobora no entendimento de Menezes (2014) e Ismail (2013), visto que assevera que a PPP em que atua, venceu inúmeros percalços graças à robustez da norma em regência. Para Silva e Coser (2006) o fator IV é sustentáculo para a cooperação entre os parceiros, devendo ser claros quanto aos direitos e obrigações dos partícipes.

Se na análise do fator anterior, os órgãos de controle apresentaram duas faces, ora positiva, ora negativa, nesta variável (IV), foram apontados como mecanismo capaz de superar os efeitos negativos de um marco regulatório inadequado, com destaque para as agências reguladoras. A PPP da CORSAN é fiscalizada por duas agências reguladoras: AGERGS e AGESAN-RS (Agência Reguladora Intermunicipal de Saneamento), sem prejuízo às atuações do TCE/RS e CAGE/RS.

No que tange à lei 11.079/04, propriamente dita, a mesma traz as normais gerais que atrelam a administração pública em todas as esferas. Essa norma, com – aproximadamente – 17 anos, já sofreu inúmeras alterações, sendo a mais recente trazida pela Lei. n. 14.133/21; as mudanças no texto legal, em tese, poderiam viabilizar um debate sobre sua estabilidade, mas isso não foi explorado pelos entrevistados.

Assim, entende-se que a sugestão de melhoria para o fator IV se inter-relaciona com as propostas das variáveis I, II e III, porque para a elaboração de marco regulatório estável, funcional e com mecanismo de solução de conflitos (MENEZES, 2014) é forçoso dispor de equipes preparadas para assumir a tarefa. A sugestão de melhoria no caso é contar com profissionais especializados na elaboração, avaliação e/ou revisão do complexo de leis estaduais sobre PPPs e – também - dos projetos e contratos, dos quais o Rio Grande do Sul participe, sendo que é fundamental a participação de um representante da Procuradoria Geral do Estado (PGE).

4.3.5 Fator V - Edital e contratos bem elaborados

Para Menezes (2014, p. 84), sucintamente, o “edital e contrato bem elaborados evitam falhas como inconsistências no caderno de obrigações e incoerências dos indicadores de desempenho”. O autor destaca também a importância de que o projeto tenha escopo bem definido e que seja claro quanto aos seus objetivos.

Enquanto Menezes (2014) aponta aspectos que tornam os instrumentos sólidos e congruentes, as entrevistas alertam que é improvável que se antecipe a universalidade de riscos a que se está submetido na execução das parcerias; o atributo que mais apareceu no resultado da pesquisa para o fator V, foi a mutabilidade, ou seja, os instrumentos devem ter margens para adequações no decorrer da execução, sem, contudo, frustrar as expectativas dos parceiros.

Então percebe-se que a visão do autor e dos entrevistados não são antagônicas, ao oposto, se complementam, porquanto, permitir adequações às situações hodiernas não prejudica a qualidade do edital e/ou contrato.

Entretanto, assim como no item 4.3.2 Aparato Institucional, um aspecto que merece atenção na elaboração do edital e do contrato são os reflexos da descontinuidade administrativa. Almeida (2010, p. 6-7) menciona 4 (quatro) exemplos de forma da descontinuidade administrativa:

Mudança nos quadros dos agentes públicos: seja no corpo permanente, formado por servidores efetivos, ou no corpo não-permanente, formado por servidores de livre nomeação e exoneração; o Descompasso nos projetos: priorização de projetos de curto prazo onde os gestores políticos privilegiam aqueles que possam concluir em seu mandato, duplicação de projetos, projetos importantes encerrados ou que deixam de ter prioridade, atividades congeladas ou cujos técnicos são dispensados, levando à extinção do programa; o Conflitos de objetivos: gera pouco empenho em relação aos procedimentos que vão contra os interesses da nova gestão; o Administração amadora: indivíduos com pouco conhecimento da história e da cultura da instituição e, muitas vezes, sem o preparo necessário, nomeado por critérios políticos em detrimento da capacidade técnica.

Assim, conquanto seja importante que os instrumentos possam sofrer adequações no andamento da execução, não podem estar sujeitos aos impactos infestos ocasionados pela descontinuidade administrativa, visto que são contratos de longo prazo que – inevitavelmente – passarão por inúmeras trocas de governos, já que o Brasil segue o regime democrático. Contudo, não é adequado dizer que a descontinuidade administrativa é – por si só- ruim. Se por um lado Almeida (2010, p.7) assevera que:

Constantes alterações nos rumos da organização; frequentes recomeços; fase de confusão até que os novos ocupantes dos postos se encontrem enraizados; perda da memória institucional; remanso na presteza causado pela redução do ritmo de ação

em períodos de transição; alteração de projetos já aprovados e sobreposição de investimentos, são apenas algumas das sequelas da descontinuidade na administração pública.

Por outro viés Gomes (2021, p. 1117) infere que:

Descontinuidade administrativa é um “mal” necessário para o crescimento e desenvolvimento de qualquer governo democrático, pois só dessa maneira as esperanças da população de que algo melhor possa ser realizado em benefício da sociedade são renovadas, visto que, a continuidade administrativa por si só não garante que os serviços serão realmente realizados de modo satisfatório em benefício da população, como pode até mesmo ser prejudicial, conduzindo à acomodação por parte dos governantes.

Nesse sentido, o fato do RS Parcerias ser constituído por 4 (quatro) secretarias de governo, pugna por mais atenção às adversidades ocasionadas pela descontinuidade na administração pública. Tait (2005) apresenta 3 (três) medidas que, segundo a autora, podem garantir a continuidade administrativa: (a) a primeira diz respeito ao fato de que as ações iniciadas devem ser aperfeiçoadas e levadas adiante; (b) a segunda, coloca o povo como o real governante e merecedor de respeito por parte dos governantes que não devem esquecer que o mandato é passageiro e que estão adstritos às promessas da campanha eleitoral; por fim, (c) a terceira é observar as instâncias representativas da comunidade que procuram melhorar as área de atuação, em benefício do bem comum. Afinal, o gestor é responsável pelo dinheiro público, razão pela qual deve ouvir a população, que é quem realmente paga as contas da administração pública.

A sugestão – então - para esta variável é que não basta uma equipe sagaz e capaz de organizar um contrato com todas as exigências descritas por Menezes (2014), os instrumentos devem se formulados de modo que seja possível reestruturá-lo, sem, contudo, ocasionar prejuízos desproporcionais a uma das partes, sem embargos às medidas para mitigar as sequelas negativas da descontinuidade administrativa. Se a descontinuidade for inevitável, é importante que seus efeitos sejam modulados para o benefício da sociedade.

4.3.6 Fator VI - Processo licitatório competitivo

A lei 14.133/21 trouxe uma inovação aos procedimentos licitatórios ao acrescentar uma nova modalidade, o diálogo competitivo, que, conforme o art. 6º, XLII, é:

Modalidade de licitação para contratação de obras, serviços e compras em que a Administração Pública realiza diálogos com licitantes previamente selecionados mediante critérios objetivos, com o intuito de desenvolver uma ou mais alternativas capazes de atender às suas necessidades, devendo os licitantes apresentar proposta final, após o encerramento dos diálogos.

A referida norma, cuja inspiração foi a legislação europeia (Diretiva 2014/24/EU) (PEREIRA; 2021) restringe, nos termos do art. 32, a utilização do diálogo competitivo, o que leva à conclusão de que:

O uso da modalidade deve ocorrer quando a Administração não estiver segura quanto à melhor solução técnica capaz de atender ao interesse público, podendo recorrer ao setor privado para, durante o processo de contratação e por meio de interações dialógicas, definir qual será essa solução. (PEREIRA; 2021, p. 96).

A alteração trata do porvir, antes de sua vigência, no entanto, as opções do gestor no processo licitatório de PPP se restringiam à concorrência, o que para França (2011) é uma conduta prudente do poder público, haja vista ser a modalidade com as exigências mais robustas, considerando o comprometimento do erário público e a “longa duração da relação estabelecida entre o parceiro público e o parceiro privado” (FRANÇA; 2011, p. 43).

Conquanto os princípios administrativos, notadamente, os da moralidade e da finalidade pública, justifiquem as restrições contratuais a que se submetem as PPPs (FRANÇA, 2011), a análise das entrevistas indica que a competitividade do processo licitatório encontra um obstáculo na limitação à participação de interessados, cuja parte dos efeitos negativos podem ser superados com transparência nas informações: o “maior número de informações possíveis sobre os parceiros e a parceria”, isso favorece o número de “parceiros privados interessados em celebrar o contrato de PPP, evitando assim a falta de processo licitatório competitivo”(MENEZES; 2015, p.69). Para Reynaers e Grimmelikhuijsen (2015) isso é denominado transparência de entrada, que tem relação com a disponibilidade e precisão das informações concernentes ao projeto, parâmetros financeiros e de serviços, etc.

Dessarte, embora o estudo de Reynaers e Grimmelikhuijsen (2015) tenha apontado que a transparência de entrada é alta no que concerne às PPPs, a sugestão de melhoria para o fator VI, com base nas conclusões desses autores e no apontamento de Meyer (2021, p. 97) de que “uma ameaça sempre constante nas contratações públicas, e presentes no caso das PPPs, é a fragilidade técnica dos projetos e modelagens financeiras”, diz respeito à capacidade da administração pública fortalecer a transparência de entrada, com exímio cuidado com as

ambiguidades relacionadas com os parâmetros financeiro e níveis de serviço, porque reverberam nas estratégias de comportamento e estimula conflitos.

4.3.7 Fator VII - Qualidade dos projetos e prévia análise de seus custos e benefícios

Os resultados indicam que, referente a essa variável, a PPP da CORSAN teve suas expectativas superadas, que para Meyer (2021, p. 75) denota que a CORSAN dispõe de um ambiente institucional fortalecido, que é requisito “para o desenvolvimento de competências e habilidades entre os parceiros”.

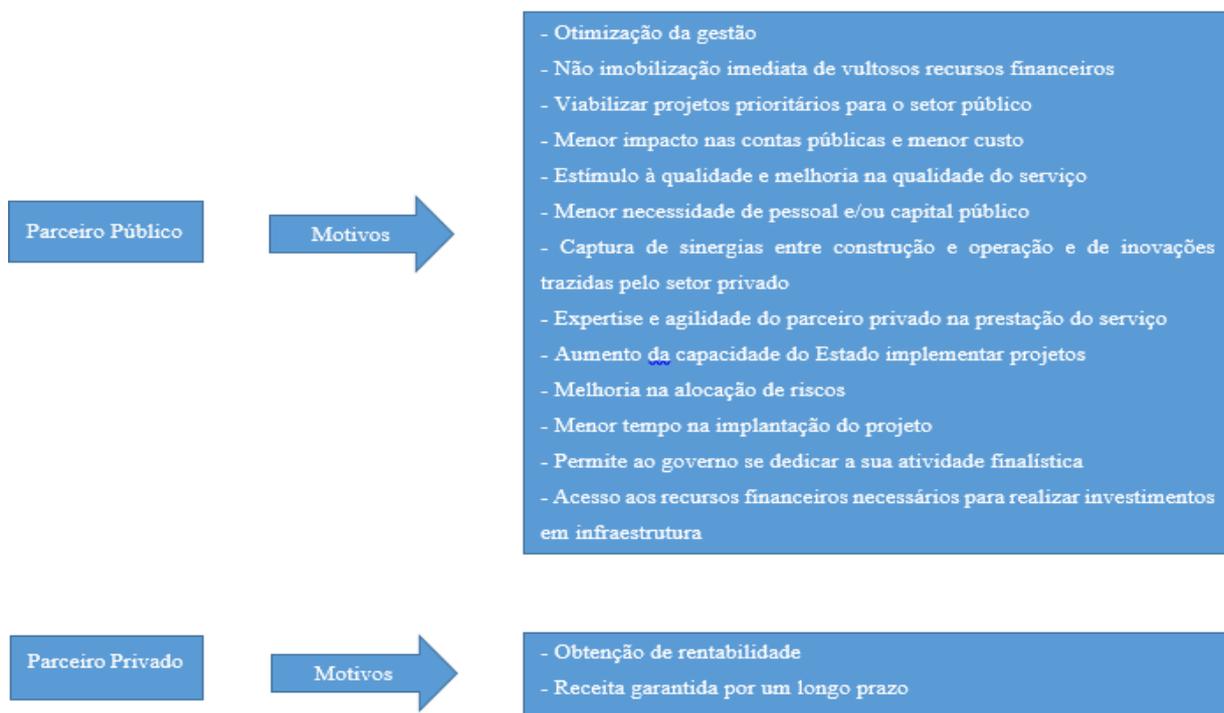
Consta ainda que a equipe responsável pela gestão do projeto teve apoio de consultoria; a contratação de consultoria técnica, segundo Meyer (2021) é necessária para a completude da PPP; sob outra perspectiva, Firmino (2018) recomenda parcimônia, apontando como fator crítico ao desempenho das PPPs a capacitação institucional que pugna, entre outros aspectos, por perícia técnica e experiência em PPP e não dependência de consultores externos. Meyer (2021, p.73) compartilha do entendimento se que quanto ao preparo da equipe, “existe a necessidade de se contar com uma equipe de profissionais capacitados em diferentes áreas, para que as Unidades Gestoras de PPP consigam responder às necessidades dos diferentes projetos”.

Outro ponto que apareceu na discussão sobre o fator VII e que pugna por cuidados por parte dos gestores é distanciamento do sistema de cooperação estabelecido nas avenças de PPPs. Aliás, Thamer e Lazzarini (2015b) inferem que a natureza cooperativa, ao lado de divisão de riscos, é o que difere as PPPs de outros modos de aquisição de serviços públicos. “A PPP assemelha-se a uma forma de governança colaborativa, tendo em vista que envolve um arranjo no qual atores públicos e privados atuam em conjunto, por meio de um processo decisório coletivo, visando a implementar uma política pública ou gerir um programa, bem ou serviço” (MENEZES; 2021, p.31).

À vista disso, embora seja congruente concluir de que sempre haverá a probabilidade de vir a existir um arranjo de PPP com características que extrapolem o conhecimento do corpo técnico da administração pública, a sugestão para melhoria do fator VII, recomenda-se, na medida do possível, moderação no uso de consultorias externas, que devem ser reservadas para casos pontuais e extraordinários.

No tocante à cooperação, Menezes (2021) identificou, em PPPs selecionadas para pesquisa, motivos determinantes para cooperação e resumiu na figura 5:

Figura 5 – Motivos determinantes para cooperação, segundo Menezes (2021)



Fonte: Menezes (2021, p. 258).

Menezes (2021) conclui que os motivos da cooperação estão atrelados à eficiência, estabilidade e assimetria, e isso significa que:

As PPPs analisadas foram motivadas pela necessidade dos parceiros de obter acesso a recursos de que não dispõem (assimetria), pela intenção de unir capacidades e recursos que permitam o aumento da produtividade, melhoria na qualidade ou redução de custos (eficiência) e pela intenção de estabelecer e gerenciar relacionamentos, a fim de alcançar previsibilidade nas suas relações com outras organizações (estabilidade) (MENEZES; 2021, p. 319).

A partir da entrevista de S1 não é possível afirmar que o Rio Grande do Sul está se afastando das propriedades que se espera de uma cooperação; por essa razão não é necessariamente uma sugestão de melhoria, mas sim um alerta à administração pública para que resguarde seu protagonismo nas parcerias, mantendo-se assíduo às suas atribuições em todas as etapas do projeto.

4.3.8 Fator VIII - Existência de uma cultura empreendedora em parceria público-privada

Á luz de Cutrim *et al.* (2017), a última década do século XX foi o berço da reforma do Estado, que teve como marca a transformação do papel estatal na produção de bens e serviços, cujo cenário passou a contar com a iniciativa privada, por meio das terceirizações, privatizações e as parcerias, que assumiram a operação para resolver os problemas especificados pelo poder público. Para os autores, é nesse cenário que o Estado avoque a responsabilidade de ser empreendedor, além de catalisador e descentralizador (CUTRIM, *et al.*; 2017).

Ao contrário dos demais entrevistados, para S1 o termo empreendedorismo não cabe no cenário de PPP, porque as PPPs se revestem de características alheias àquelas de um negócio que se inicia. No entanto, Cutrin *et al.* (2016) indigitaram que a inscícia no desenvolvimento dos projetos de PPP está relacionada com 5 (cinco) fatores corresponsáveis pelo atraso, sendo que a ausência de cultura empreendedora com parecerias entre o setor público e o privado envolvendo o novo arranjo das PPP está entre os três fatores preponderantes.

A análise de resultado do fator VIII indica que, de modo geral, sua importância é reconhecida, a despeito de ainda não ter transcorrido tempo suficiente para a consolidação da cultura empreendedora. Conquanto o aspecto temporal tenha limitado o desenvolvimento dessa variável, as entrevistas apontaram outras razões, entre as quais: insegurança jurídica pelo agente público, incertezas do setor privado, descontinuidade política, etc. Nesse sentido, em Menezes (2014, p. 76), um dos entrevistados pondera que a cultura empreendedora em parcerias não é apenas por parte do governo, “mas também com a concessionária, os financiadores e os fornecedores”.

Nessa esteira, a sugestão de melhoria para a variável em análise coaduna com Menezes (2014) no sentido de que, por estarem na égide dos gestores públicos, esses podem atuar para transformar a cultura empreendedora de parcerias em elemento facilitador do processo de estruturação.

4.3.9 Fator IX - Compromisso entre os parceiros

Oliveira (2006) aduz que os parceiros em uma PPP devem canalizar ativamente esforços para a prestação do serviço público. “A integração de esforços dos parceiros é ideia inerente à PPP” (OLIVEIRA, 2006, p. 166). Menezes (2014) coloca o compromisso entre os parceiros como um pilar para o processo de cooperação.

Assenta-se, portanto, a fator IX na convergência de interesses, característica intrínseca de uma PPP, onde a adoção por qualquer dos parceiros de conduta que macule a distribuição de riscos será carente de legitimidade, “senão por frustrar o primordial interesse da prestação adequada do serviço público, então por violar diretriz da PPP consistente na eficiência, no respeito aos interesses e direitos dos usuários e executores do projeto e na preservação das suas vantagens socioeconômicas”. (OLIVEIRA; 2006, p. 166).

O compromisso entre os parceiros aparece nas entrevistas como um elemento que acalma possíveis ambientes de incertezas entre os *stakeholders*, o que estabiliza a parceria e gera segurança para arranjos posteriores. Entretanto, é uma variável que deve ser fomentada, ou seja, a busca por aperfeiçoá-la, sobretudo a revisão de pontos críticos, deve ser constante. De onde se extrai a sugestão de melhoria para o fator IX, que é, sob alicerce de Franco (2007), que diz que se perpetua a cooperação interorganizacional pela compatibilidade e confiança mútua entre os parceiros, manter uma política para exame das relações entre os parceiros, garantindo revisão periódica dos pontos críticos e progresso contínuo da aliança.

4.3.10 Fator X - Oferecimento de garantias à contraprestação pública

Conquanto, sem respaldo na revisão da literatura, em sua maioria estrangeira, Menezes (2014) identificou o FCS oferecimento de garantias à contraprestação pública em sua pesquisa, que, no seu entendimento, parece ser peculiaridade afeita às PPPs que foram objeto de exames, em razão do contexto histórico de mau pagador brasileiro, e está associado aos financiadores do projeto. Para o Autor, esse fator estaria relacionado “com a falta de confiança do investidor em relação ao cumprimento de obrigações por parte do parceiro público” (MENEZES; 2014, p. 83). Por seu turno, Dieterich (2017, p. 19) entende que “em mercados de PPP em desenvolvimento, as garantias públicas servem para construir confiança no modelo de negócio e provar o comprometimento do poder público”.

No projeto da CORSAN, na cláusula 29, o contrato da PPP da CORSAN prevê que a companhia, “de forma irrevogável e irretroatável”, até o cumprimento de todas as suas obrigações pecuniárias previstas na avença: “(i) vincula, em favor da CONCESSIONÁRIA, a receita futura objeto dos recebíveis, limitada ao teto da CONTA VINCULADA; (ii) constitui e mantém a conta reserva” (CORSAN, 2020c, p. 64).

A garantia à contraprestação pública por vinculação de recebíveis é uma estratégia adotada por várias PPP, em diversos estados, por exemplo, o Sistema Produtor São Lourenço

(SP) (DIETERICH, 2017), porque é vulnerável a riscos tais como aqueles suscitados por Dieterich (2017, p. 43): “risco de a decisão judicial afetar as garantias prestadas com ativos públicos constituídos por recebíveis, principalmente em caso de crises fiscais, de redução da arrecadação e/ou de desequilíbrio das contas públicas.” É preciso observar, conforme o autor, que há uma inexorável inclinação para que as necessidades públicas prevaleçam sobre os interesses do parceiro privado da PPP, nos casos de escassez de recursos financeiros.

Não obstante, o sistema de garantias aos concessionários é indulgente por duas condições, segundo Meyer (2021, p. 31): a “[...] redução do déficit de credibilidade que a administração pública apresenta em suas contratações em muitas localidades, o que produz o efeito de reduzir o risco de inadimplência para o parceiro privado”. E a segunda, por decorrência da primeira, “é a redução do custo de captação de recursos no mercado por parte do parceiro privado, uma vez que a existência de garantias no contrato reduz o seu risco.” (MEYER; 2021, p. 31).

Denota-se – então – que o fator X é essencial para o desenvolvimento de uma parceria. O exemplo do processo de caducidade enfrentado pelo governo do Paraná como uma importante ameaça aos contratos de PPPs. As dificuldades que os parceiros privados podem enfrentar na captação de recursos para custeio do empreendimento pode ser circunstancial ou um problema estrutural regional ou do país, independentemente, “o resultado disto é a diminuição da atratividade do projeto e, conseqüentemente, também da concorrência no certame licitatório”. (MEYER; 2021, p; 93). Meyer (2021, p. 93-94) pondera que, assim, “muitas vezes se utiliza o financiamento estatal para estimular a participação de potenciais parceiros”.

Resumidamente, na PPP da CORSAN, na qual a contraprestação pública é procedente dos recebíveis da empresa, Dieterich (2017) aduz que é uma alternativa suscetível a riscos, sobretudo num cenário de embate entre interesses públicos e privados, no qual “o princípio da supremacia do interesse público sobre o particular já indica uma prevalência *de per se*” (GOMES; 2021, p. 374). Menezes (201, p.83) diz – ainda- que o fator X pode estar relacionado à “falta de confiança do investidor em relação ao cumprimento de obrigações por parte do parceiro público”.

Para Borges e Neves (2005, p. 92) não há um modelo perfeito de garantias às PPPs, o que exige “flexibilidade e criatividade dos credores para encontrar formas de mitigação do risco de mercado e, especialmente, político. Recursos de agências multilaterais podem funcionar até certo limite, pois costumam requerer garantia soberana do país”.

Dieterich (2017, p. 23) infere que “o bom funcionamento dos mecanismos de garantias depende fundamentalmente da qualidade dos bens a eles vinculados, representada, basicamente, pelos predicados de volume, liquidez, solidez, *enforceability* e segurança jurídica”. Assim, fundamentalmente, baseada no estudo de Dieterich (2017) a sugestão de melhoria para o fator X, que perpassa pelas 05 (cinco) propriedades citadas acima, sem prejuízo das peculiaridades avaliadas caso a caso, é a elaboração de um arranjo de garantias, avaliado por um corpo jurídico para que seja seguro, que terá impacto diretamente na atratividade do projeto, com espaço para garantias por parte da União e/ou dos bancos de desenvolvimento multilaterais para as lacunas que não puderem ser atendidas.

4.3.11 Fator XI - Compatibilidade entre as expectativas dos parceiros

A variável compatibilidade entre as expectativas dos parceiros (XI) está subordinada à variável compromisso entre parceiros (IX), porque, em conjunto, formam o núcleo do processo de cooperação interorganizacional, que se sustenta pela convergência e confiança mútua (MENEZES, 2015).

É importante que as organizações assumam o compromisso, ao estruturar uma rede de cooperação, de formar a consciência de existência de um empreendimento comum (SILVA e COSER; 2006).

Por seu lado, as entrevistas apontaram 03 (três) atributos vinculados ao fator XI: a mutabilidade, adequabilidade e equilíbrio, isso porque a experiência dos *stakeholders* demonstrou que em face das adversidades, reestruturar a parceria se mostrou uma solução satisfatória para manter o equilíbrio do arranjo. Os ajustes realizados durante a execução das PPPs demonstram coesão do grupo, que seria prejudicada em eventuais incompatibilidades (MENEZES; 2014).

Nesse nicho assentam-se as justificativas para a sugestão de melhoria concernente ao fator XI, qual seja: dedicação à governança corporativa. Conforme Beck *et al.* (2015) a parceria entre os setores público e privado evoca duas propriedades: a confiança e o respeito mútuo. Esses predicados, aliados ao compromisso compartilhado, responsabilidade recíproca e disposição para ratear riscos, assumem a base de um processo de governança colaborativa (Johnston *et al.*, 2011). Entretanto, Ansell e Gash (2008) alertam que os profissionais, antes de eleger a estratégia colaborativa, devem considerar três circunstâncias, que são o tempo, a confiança e a interdependência; previnem também quanto aos aspectos negativos que podem

frustrar as expectativas dos *stakeholders*, por exemplos, manipulação do processo, ausência de efetivo compromisso e ambiente de desconfiança.

De todo modo, Johnston *et al.* (2011) indicam um caminho para o sucesso da implementação da governança corporativa, a despeito das dificuldades que os autores apontam como atinentes ao processo. Sinteticamente, os partícipes têm que ter segurança de que terão oportunidades iguais de influenciar as decisões e que a deliberação terá reflexos sobre os problemas iminentes à colaboração.

A governança colaborativa, enquanto sugestão de melhoria para o fator XI, deve garantir voz aos *stakeholders*, de modo que todos tenham certeza de que, de algum modo, podem influenciar nas decisões. Para tanto, é possível elaborar um mecanismo habitual de *feedback* para que se traga à discussão o andamento das atividades, com relatos de experiências positivas e negativas nas diferentes etapas do processo de implementação das parcerias.

4.3.12 Fator XII - Alocação adequada de riscos

Para Zamchim (2012), a alocação de riscos em uma PPP está relacionada com a capacidade do parceiro em assumi-lo, para o Autor, de que quem demonstra a maior capacidade em determinado aspecto do projeto, converte-se no mais apto a assumir as responsabilidades pelas possíveis ocorrências dele desinente.

Oliveira (2006, p. 153) explica que:

A partilha dos riscos pugnada pelo sistema da parceria público-privada brasileira pressupõe que a possibilidade de cumprimento satisfatório do contrato de PPP aumenta à proporção que os parceiros distribuam as diversas espécies de risco envolvidos na PPP para o parceiro que detiver condições mais bem municiadas de suportá-lo.

O texto da Lei 11.079/2004, art. 4º, VI, e art. 5º, III, que tratam, respectivamente, da repartição objetiva de riscos e dos riscos referentes a caso fortuito, força maior, fato do príncipe e álea econômica extraordinária, que são realocáveis. No primeiro caso, conforme Oliveira (2006, p. 153):

Pretende-se que o contrato de PPP seja formatado sobre a distribuição calibrada e claramente definida de atribuições entre os parceiros. Para tanto, os riscos devem ser expressamente atribuídos entre os parceiros, cuja decisão sobre assumir determinado risco deve ser demonstrada por apuração de dados concretos.

Resumidamente, é importante existir equilíbrio, clareza e previsão expressa. Conforme Pereira (2014, p. 19-20), é necessário observar 04 (quatro) critérios basilares para a alocação de riscos, sendo que os dois últimos decorrem dos primeiros: a. “o risco deve sempre ser alocado à parte que, a um custo mais baixo, pode reduzir as chances de o evento indesejado se materializar ou aumentar as chances de o evento desejável ocorrer”; b. “devem ser alocados junto à parte que tiver maior capacidade de gerenciar as consequências danosas, caso o evento indesejado se materialize”. As bases decorrentes levam em consideração, segundo Pereira (2014), a possibilidade de contratação de seguros: Se for possível, “a solução mais recomendada é que o risco seja alocado junto ao concessionário, visto que o seguro permitirá uma repartição social do risco de forma mais eficiente”; se não, a alocação preferencial deve dar-se junto à Administração Pública, uma vez que, caso contrário, o montante necessário para o gerenciamento do risco seria repassado pelo concessionário aos usuários do serviço e/ou à própria Administração Pública.” (PEREIRA; 2014, p. 20-21).

Quanto aos riscos extraordinários, previstos no inciso III, do art. 5º, da Lei das PPPs, “transfere-se a disciplina da atribuição do risco extraordinário para a órbita contratual, subordinada à conveniência das partes, retirando-a da esfera de definição padronizada legislativamente” (OLIVEIRA, 2006, p. 155). “A Lei nº 11.079/2004 deixa claro que todos os eventos que possam ser previstos quando da elaboração da matriz de riscos do contrato de PPP, deixarão de integrar propriamente sua álea extraordinária, já sendo objeto de distribuição e disciplina jurídica na própria avença celebrada”. (PEREIRA; 2014, p 25).

Nesses casos, para Nester (2005), ao assumir os riscos extraordinários, o parceiro privado não poderá demandar a reestruturação da equação econômico-financeira por desequilíbrio contratual decorrente deles, pelo menos até o limite do contratualmente comprometido. Entretanto, não é temerário arguir no sentido que, por serem avenças complexas e de longo prazo, por mais detalhado que seja o contrato de PPP, é improvável que os contratantes estabeleçam uma matriz de riscos que afaste de modo peremptório a sua revisão, o que não os abona de conceber um instrumento o mais sólido e robusto possível.

Por fim, para Firmino (2018, p.1277), “o parceiro privado deve ter uma remuneração adequada face ao investimento e aos riscos assumidos, prevalecendo o princípio da assunção dos riscos pelo parceiro com melhor capacidade para os gerir”.

A sugestão de melhoria para o fator XII diz respeito à elaboração da matriz de riscos e considera 03 (três) condições extraídas dos resultados das entrevistas, são elas: visão holística do projeto, experiências pretéritas e assunção do risco conforme capacidade. Essas condições

devem estar presentes no momento da elaboração da matriz de riscos. No que tange à recomendação da assunção do risco conforme capacidade, Sundfeld (2005) depõe a favor, sobretudo quando as condições econômicas forem mais favoráveis para uma das partes.

Não existe uma divisão natural de riscos. Tudo tem a ver com a viabilidade econômica, bem como com a equação formada pelos encargos e remuneração do concessionário. Assim, é perfeitamente possível que, em uma concessão rodoviária patrocinada, o risco de demanda seja total ou parcialmente assumido por qualquer das partes, a depender do contrato. (SUNDFELD; 2005, p.18).

A elaboração de uma matriz de riscos, em atenção ao fator XII, oportuniza, conforme Menezes (2014) que o partícipe tenha ciência dos riscos que irá suportar, e isso lhe permite preparar-se para enfrentá-lo, inclusive com planos de contingências; Igualmente, “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” (MENEZES; 2014, p. 86).

4.3.13 Fator XIII - Ambiente econômico favorável

Menezes (2014, p. 33) refere as razões para a relevância do fator XIII:

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.

No que concerne à PPP da CORSAN, a entrevista apontou que não houve influências negativas do fator XIII e as razões para isso seria pelo fato do leilão ter acontecido antes dos efeitos ocasionados pelas medidas sanitárias para o controle da COVID-19.

Em relação à percepção do mercado no período que antecede o leilão da PPP da Corsan, o que se observa nas expectativas dos Relatórios de Mercado Focus, de 22 de novembro de 2019, do Banco Central do Brasil (BACEN), poucos dias antes do leilão, em termos de mediana, é uma inflação estável, com estimativa de IPCA, não ultrapassando os 3,75% a.a até 2022, crescimento do BID pequeno para 2019, ao redor de 1,0% a.a, e moderado até 2022 chegando a 2,5% a.a, taxa de câmbio (R\$/US\$) estável, mantendo próxima a R\$ 4,00 de 2019 a 2022 e Meta da Taxa Selic com leve tendência de alta, saindo de 4,0% a.a em 2019 e chegando a 6,50% em 2022. Uma comparação com início de 2019, diga-se com o Relatório, de Mercado Focus,

de 04 de janeiro de 2019, onde a estimativa para aquele ano era aproximadamente de IPCA (4,0% a.a) contra 3,50% no final do ano, crescimento do BID (2,55% a.a) contra 1,0% no final do ano, Taxa de Câmbio (R\$ 3,80) contra 4,10% no final do ano e Meta da Taxa Selic (7,0% a.a) contra 4,5% no final do ano, observa-se uma disparidade importante para o crescimento do BID e para a Meta da Taxa Selic. Contudo, em comparação com as expectativas no médio prazo, diga-se até 2022, tem-se uma estabilidade com as estimativas com pouco distanciamento.

Um ambiente econômico favorável para uma PPP de saneamento seria aquele onde houvesse o máximo de empresas com capacidades operacional e financeira interessadas em firmar parceria. Isso dependeria, sobretudo, de uma conjuntura econômica que trouxesse segurança e disponibilidade de recursos para investimento. Os indicadores econômicos na véspera do leilão mostravam-se favoráveis a isso e, apesar da participação de apenas 03 (três) empresas; Consórcio Aegea, o Consórcio Sul Ambiental e a BRK Ambiental Participações S.A.; ele foi exitoso, em alinhamento com a percepção da entrevistada, com deságio de 32,92%.

Conquanto a proposta do presente estudo seja apresentar melhorias aos FCS das parcerias, não é possível estabelecer aprimoramento à variável em análise, porque extrapola a competência dos *stakeholders*, dependendo – precipuamente – de análise macroeconômica, que “trata do comportamento de variáveis agregadas” (MOTA; 2018, p. 13). De todo modo, Ismail (2013) refere a estabilidade econômica como promotora de certezas no mercado, que ocasiona a redução de riscos aos parceiros privados.

4.3.14 Fator XIV - Restrições orçamentárias

Para Dal Pozzo (2015, p. 6) os arranjos de PPPs possibilitam que o setor público supere restrições de curto prazo nos seus orçamentos, “seja pela arrecadação insuficiente de recursos, seja pela limitação, ainda que transitória, da sua capacidade de endividamento –, dividindo a remuneração do investimento realizado pela iniciativa privada em anuais e consecutivas dotações orçamentárias”, à luz dos preceitos da Lei Complementar nº 101/00, trazidos no art. 10 da Lei 11.079/04. Contudo, Menezes (2014) ao identificar as restrições orçamentárias como FCS de PPPs, observou que a variável XIV parece ser uma peculiaridade das parcerias brasileiras e “pode inviabilizar a implementação de uma PPP, bem como influenciar a ocorrência de outros fatores críticos como, por exemplo, a questão da vontade política (MENEZES; 2014, p. 85).

Sob esse escopo econômico, a percepção da *stakeholder* da CORSAN, ao que concerne a existência de restrições orçamentárias no seu trabalho de gestão da PPP, foi de que não houve entraves financeiros, seja na implantação, seja na execução, da parceria sob sua gestão. Para ela, o fato do parceiro de PPP ser o responsável por captar recursos e executar as obras é uma forma de melhoria dos índices de endividamento da CORSAN.

Junto a isso, vê positivo o fato de ter havido uma diluição das contraprestações da CORSAN em 35 (trinta e cinco) anos e a absorção dos ganhos de eficiência operacional do parceiro privado. Como resultado, no médio prazo, percebe-se nas projeções, um processo de tarifação favorável, e que isso já tinha sido percebido na última revisão tarifária.

A despeito do *stakeholder* ter apontado efeitos orçamentários futuros da parceria, o objetivo do questionamento era também investigar restrições orçamentária no processo de contratação de PPP, o que suas respostas não permitiram, mas o resultados das demonstrações financeiras da CORSAN indicam situação financeira confortável, já que nos últimos anos antes do leilão a companhia alcançou lucro líquido relevantes e com tendência de alta: R\$ 207,9 milhões em 2016; 382,7 milhões em 2017; R\$ 292,1 milhões em 2018 e R\$ 301,15 milhões em 2019.

Quantos aos demais *stakeholders*, 03 (três) aspectos chamam a atenção: a dilatação de prazos como um recurso para vencer as deficiências orçamentárias e a competência para adaptações aos imprevistos no decorrer da parceria (mutabilidade). A partir de outro prisma, o terceiro aspecto é no sentido de que restrições orçamentárias seriam positivas, porquanto balizadoras dos propósitos dos projetos. Desse trio, a mutabilidade foi escolhida para ser a sugestão de melhoria para o fator XIV, isso porque, ainda que em sentido linguístico possa expressar vulnerabilidade, se aplicada acertadamente, pode evitar, até mesmo, a caducidade da parceria.

Ponto comum no ano de 2020 e 2021, Meyer (2021, p. 114) cita as reverberações econômicas ocasionadas pela COVID-19:

Os impactos econômicos e sociais decorrentes das ações promovidas para combater a propagação da doença e a saturação dos sistemas de saúde impactaram significativamente muitos contratos de PPPs em operação. Em decorrência disso, percebeu-se, desde os primeiros momentos, a necessidade de reequilibrar econômica e financeiramente os contratos.

Ou seja, a revisão contratual quando fundada em alterações extremas de seus pilares, é possível. Meyer (2021, p. 115) alerta – ainda – que essas revisões, afetas a muitos contratos,

não devem ser “confundidas com leniência ou aumento de tolerância com concessionários que apresentem inadimplemento e desempenho abaixo dos padrões exigidos”.

Por outro lado, Dal Pozzo (2015) preconiza a cautela no que se refere a modificações nos contratos de parcerias. Para o autor, tanto na etapa inicial, assim como nas fases subsequentes, do projeto:

Incertezas e imprecisões usualmente implicam posteriores alterações que, quando promovidas antes de concluído o processo licitatório, costumam afastar o interesse privado, por vezes ocasionando certames desertos, atrasos, aumento de custos e deterioração da competitividade setorial que prometeria oferecer vantajosidade à contratação. (DAL POZZO; 2015, p. 12).

Dal Pozzo (2015, p. 12) defende sua perspectiva no sentido de que PPPs são caracterizadas por exigirem “alto investimento, ter longo prazo de execução e ser executados com base em metas de desempenho”. Idiossincrasias que reclamam “clareza acerca dos resultados que se pretende alcançar a partir da sua utilização, tanto quanto dos mecanismos que permitirão ao projeto alcançá-los”.

Partindo-se da premissa, que coloca a prudência como linha mestra ao que refere à mutabilidade no processo de uma PPP e que é uma proposta apenas para os casos em que inevitáveis, tais como o cenário contingente acarretado pelo coronavírus, a equipe deve ser capaz de alterar o contrato vigente, ponderando suas particularidades, e, como norte, o respeito ao erário público e as cláusulas contratuais e compromissos assumidos (MEYER; 2021).

4.3.15 Fator V - Restrições ambientais

O meio ambiente é reconhecido como “direito fundamental transindividual de titularidade difusa –; em sua disciplina incidem, a nosso sentir, todas as regras constitucionais disciplinadoras dos direitos fundamentais”. (JOHNER; 2020, p. 9). E por ocupar uma posição no vértice do ordenamento jurídico, cumpre função axiológica e hermenêutica, e “supremacia hierárquica em relação às demais normas constitucionais” (JOHNER; 2020, p. 10)

Nos termos da Constituição Federal brasileira, art. 225:

Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. (BRASIL, 1988).

E é um encargo do poder público zelar pela efetividade desse direito. Corriqueiramente, no entanto, as políticas públicas relacionadas ao meio ambiente são reconhecidas como embargos aos mais diversos empreendimentos. Cutrim *et al.* (2017) solicitaram a especialistas sugestões quanto a outros fatores potenciais que de algum modo concorriam para o atraso no desenvolvimento de PPP, conforme a sua própria experiência e conhecimento, e constataram que um desses fatores são as restrições ambientais. Os autores explicam que “a legislação ambiental atrapalha, pois representa um custo elevado, frequentemente difícil de ser calculado. A burocracia é excessiva e existe uma grande lentidão na liberação de licenças ambientais.” (CUTRIM *et al.*; 2017, p. 8).

Conquanto o resultado da pesquisa referente à variável XV tenha indicado que as restrições ambientais precisam passar por revisões periódicas e que é importante desburocratizar os processos relacionados com licenças ambientais, em consonância com a conclusão de Cutrim *et al.* (2017), exposta acima, a deferência às normas ambientais foi colocadas como facilitadoras em algumas etapas, por exemplo, na fase da consulta popular. Igualmente, as restrições ambientais também foram reconhecidas como incentivadoras de inovações, cujo resultado foi o aperfeiçoamento do projeto. Sobre esse antagonismo (ora positivo, ora negativo), Kaufmann (1976) explica que a base de uma valoração negativa é uma valoração positiva, ainda que as duas sejam coincidentes quanto ao aspecto temporal. Então, Johner (2020, p. 10) diz que a valoração positiva cria o que se reconhece por bens jurídicos, que “a sociedade, ao aperceber-se da importância de determinada realidade existencial, busca reunir esforços visando à sua continuidade”.

Considerando a conclusão de Johner (2020), tem-se a sugestão de melhoria relativa ao fator XV, no sentido de que as normas relativas às restrições ambientais não podem resultar de ímpetos políticos, mas devem ser fruto de um estudo profícuo, com revisões periódicas para acompanhar o desenvolvimento da sociedade e as características dos novos empreendimentos, tais como as PPPs. No Rio Grande do Sul, a Lei n. 15. 434/20 (Novo Código Ambiental), não tem dispositivos referentes às PPPs, apesar de serem empreendimentos com atributos específicos.

4.3.16 Fator XVI - Comunicação adequada entre *stakeholders*

Na percepção de Menezes e Vieira (2021, p. 03) “em uma PPP, há diversos atores interessados nos seus resultados os quais constituem os seus *stakeholders*, ou seja, os grupos ou as pessoas que podem afetar e serem afetados pelo alcance dos objetivos da parceria”. O interesse, ao qual se refere Menezes e Vieira (2021), para Lima e Guarido Filho (2017) tem dupla acepção, porque não é apenas um interesse geral do relacionamento interorganizacional, mas também traz em seu bojo aspectos individuais, “o que acrescenta, de certo modo, maior complexidade ao equilíbrio, à integração e à coordenação das múltiplas relações dos *stakeholders*” (LIMA e GUARIDO; 2021, p. 17).

A análise do resultado referente à variável XVI, indicou a transparência como força motriz de uma comunicação satisfatória entre os *stakeholders*. O que para Zorzal e Rodrigues (2015, p. 116) é imperativo à Administração Pública:

A informação sob a tutela do Estado é um bem público e sua evidenciação deve ser por iniciativa da administração pública, de forma espontânea, proativa, independente de qualquer solicitação, ou seja, transparência ativa, como definido em lei. Cabe, portanto, a essas instituições identificar aquilo que é mais demandado pela sociedade e anteciparem-se para disponibilizar isso proativamente na Internet e/ou outros meios, a fim de facilitar que os *stakeholders* (partes interessadas) encontrem essa informação, evitando custos tanto para as instituições, quanto para os *stakeholders*.

Klein (2018) destaca que a transparência, enquanto princípio da governança pública, alia-se a múltiplos componentes, dentre esses oportuniza o acesso às informações concernentes ao funcionamento e/ou desempenho interno das organizações, o que protege aos indivíduos e/ou grupos externos à entidade o direito de fiscalizar suas atividades e decisões.

Resumidamente tem-se que “a adequada transparência traz um clima de confiança internamente e também nas relações da empresa com os *stakeholders*.” (ZORZAL e RODRIGUES;2015, P. 120). Zorzal (2015) percebe a transparência como um elemento que transcende as barreiras de governança, gestão de recursos públicos e prevenção ou redução da corrupção e, para OLIVEIRA, FLORES e PINTO (2020) a transparência é um recurso para o controle social, capaz de envolver o cidadão nas ações referentes à responsabilidade pública.

No Brasil, a Constituição da República no art. 37, caput, estabelece que “a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade,

publicidade e eficiência”. Igualmente, a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n. 101/2000), §1º, determina que “a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente”. De onde denota-se que a administração pública está inexoravelmente vinculada às propriedades da transparência.

O vínculo inafastável da administração com a obrigação de ser transparente pode ser - ainda que parcialmente - pela transparência ativa, que para Araújo e Tejedo-Romero (2016) é proativa e divulgada de forma voluntária nos canais de comunicação da organização. Nesse cenário, *sites* e portais de transparência, em níveis federal, estadual e municipal, destacam-se como instrumentos para acompanhamento e *accountability*, que para Mota (2007) é a obrigação daquele que assumiu determinado encargo de esclarecer e motivar seus atos, para que - se verificadas irregularidades -, fique passível às sanções. Oliveira *et al.* (2020) também apontam a importância da transparência como aspecto seguro para a exequibilidade da *accountability*. Não obstante, Fox (2007) aponta que, conquanto seja pilar da *accountability*, por si só, não é capaz de produzi-la. Zorzal (2015) traz ao escopo a relação principal e agente, para ela a transparência é uma oportunidade para que a sociedade perceba a condução do contrato de gestão, tendo - assim - meios de eleger se os agentes permanecerão ou não na direção dos projetos.

A participação social na administração pública não estando limitada à vontade da comunidade em exercer um papel na administração pública, é dever, conforme Lima e Portela (2019), do estado receber os cidadãos, que precisam se sentir como agentes medulares das políticas públicas, de modo a assegurar que os recursos públicos sejam aplicados com qualidade e para estimular a criação de métodos de inibição de desvios de condutas e desleixo com a coisa pública.

É inafastável o papel do estado de agente impulsionador “da interação efetiva entre as informações geradas no setor público e a forma como as mesmas chegam ao cidadão e, principalmente, disponibilizar meios eletrônicos de tecnologia de ponta e altivez política para que os cidadãos” exerçam influência nas decisões governamentais (LIMA E PORTELA; 2019, p. 382). Para Olivato e Gallo Junior (2020), é elementar ponderar os dados relativos à percepção e estimular o envolvimento da população local na identificação e mapeamento dos riscos, por exemplo.

No âmbito das PPPs, Meyer (2021, p. 92) evoca críticas relacionadas às parcerias no sentido de que “as PPPs são opacas, que carecem de transparência e de disponibilização de

informações à sociedade, elementos imprescindíveis para a administração pública em uma sociedade democrática”.

A Lei de Acesso à Informação - LAI (Lei n. 12.527/11) traz dois dispositivos – art. 3º e art. 8º- que tratam expressamente da transparência ativa, o Manual da Lei de Acesso à Informação para Estados e Municípios de Responsabilidade da Controladoria-Geral da União (2013, p. 15), explica, no entanto, que norma refere a um rol exemplificativo, que sugere parâmetros mínimos quanto às informações que devem ser divulgadas, isso significa que é possível que entidade pública disponibilize outras informações de interesse coletivo ou geral, se entender que sejam adequadas para serem reveladas no âmbito da transparência ativa.

Escopo em que, a seguir, será analisado se o portal <https://parcerias.rs.gov.br> cumpre os pressupostos básicos e obrigatórios exigidos na LAI, art. 8º, § 1º, incisos I a VI²⁰. Lembrando que, conforme Kim *et al.* (2005), as informações disponibilizadas devem ser completas, acessíveis e de fácil entendimento.

No que se refere ao inciso I “registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público” (art. 8º, §1º, I), as informações, além de incompletas, estão dispostas de modo pouco acessível, porque não há registro das competências, não consta a estrutura organizacional, o endereço da unidade física não está no mesmo espaço que os telefones e endereços de *email* ,e , por fim, não há registro sobre os horários de atendimento ao público.

Quanto aos incisos II, III e IV (registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros e registros das despesas), não há registros sobre esses itens, ou estão em ambiente que não é do *site* analisado.

²⁰ Art. 8º É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.

§ 1º Na divulgação das informações a que se refere o **caput**, deverão constar, no mínimo:

I - registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público;

II - registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros;

III - registros das despesas;

IV - informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados;

V - dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades; e

VI - respostas a perguntas mais frequentes da sociedade.

Por seu turno o inciso IV (informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados), ou as informações estão incompletas, ou remetem a outros sítios.

Já os incisos V e VI (dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades e respostas a perguntas mais frequentes da sociedade), são cumpridos.

É de ver-se que o parágrafo 1º, art. 7º, da LAI, não traz uma faculdade ao gestor, mas sim um dever que deve ser atendido, o que o RS Parcerias cumpre parcialmente. Sugere-se que o Estado atenda fielmente aos preceitos da transparência ativa, sobretudo às disposições elaboradas nos manuais da Controladoria Geral da União, disponíveis no sítio da instituição.

Assim, ampliar e aprimorar a transparência ativa (proativa) no portal <https://parcerias.rs.gov.br> é a sugestão de melhoria ao fator XVI. Para Flinders (2005) essa é a atitude que se espera da gestão pública, ou seja, ser diligente para atrair a sociedade para suas atividades. E também fomentar a participação social, porque isso pode contribuir para expansão da transparência, racionalidade e eficiência da administração pública, conduzindo as políticas públicas para o cumprimento de funções distributivas e inclusivas Nuñez (2016).

O Quadro 24 resume as melhorias sugeridas, com base nos levantamentos dos preceitos teóricos e nos resultados da pesquisa realizados nesse estudo.

Quadro 24 – Resumo das sugestões de melhoria constante na seção 4.3

(continua)

Fator Crítico de Sucesso	Sugestão de melhoria	Justificativa
Fator I - Matizes políticas (interesse, comprometimento e risco político) e boa governança	Articulação Política de modo que as possíveis trocas eleitorais, não ocasionem riscos à execução do contrato.	É imprescindível, pois, evitar confronto entre a situação e a oposição política. As duas vertentes devem convergir, se houver divergências insanáveis, elas, por si só, não podem colocar em risco a parceria. Igualmente, deve manter um quadro de funcionário com qualificação adequada aos níveis de dificuldades dos arranjos, evitando, na medida do possível, permutas por servidores que não disponham de conhecimentos atinentes ao contexto.
Fator II - Aparato Institucional	Investir em uma Agência Pública exclusivamente para exercer a gestão dos projetos de PPPs. Qualificação técnica dos servidores que formam a equipe, preconizando a atualização e a formação multidisciplinar.	A Criação de uma Agência Pública adequadamente organizada, visto que são um dos alicerces do que tange ao aparato institucional. A formação e qualificação profissional dos colaboradores das pastas responsáveis pelas parcerias pode evitar que os agentes se prendam a padrões

Quadro 24 – Resumo das sugestões de melhoria constante na seção 4.3

(continua)

Fator Crítico de Sucesso	Sugestão de melhoria	Justificativa
Fator II - Aparato Institucional		estabelecidos e/ou que sofram as reverberações da descontinuidade administrativa.
Fator III - Atendimento às Recomendações dos Órgãos de Controle	Fomentar as relações de coparticipação com os órgãos de controle; criar e oportunizar	As PPPs são arranjos idiossincráticos e como tais devem ser considerados.
Fator III - Atendimento às Recomendações dos Órgãos de Controle	palestras periódicas e reuniões regulares para alinhamento de estratégias; Incentivar a especialização em PPPs dos agentes de controle.	
Fator IV - Marco Regulatório Adequado	Disponer de profissionais especializados na elaboração, avaliação e/ou revisão do complexo de leis estaduais sobre PPPs e – também - dos projetos e contratos.	O marco regulatório deve ser claro quanto às obrigações dos partícipes e ser colaborativo no sentido de que os <i>stakeholders</i> tenham clareza ao que se refere às regras aplicáveis ao contrato de parceria.
Fator V - Edital e Contratos Bem Elaborados	Elaborar instrumentos/contratos de modo que seja possível reestruturá-los, sem, contudo, ocasionar prejuízos desproporcionais a uma das partes. Criar mecanismos para evitar que as possíveis descontinuidades administrativas reverberem de modo negativo nas PPPs em andamento.	Não é plausível exigir que os <i>stakeholder</i> antecipem a universalidade de riscos a que se está submetido na execução das parcerias, sejam advindos de descontinuidade administrativa ou não.
Fator VI - Processo licitatório competitivo	Fortalecer a transparência de entrada, com exímio cuidado com as ambiguidades relacionadas com os parâmetros financeiros e níveis de serviço	A disponibilização de informações sobre os parceiros e sobre a parcerias favorece o número de interessados privados em celebrar a PPP.
Fator VII - Qualidade dos Projetos e Prévia Análise de seus custos e benefícios	Resguardar o protagonismo nas parcerias, mantendo-se assíduo às suas atribuições em todas as etapas do projeto, moderando-se o uso de consultorias externas.	É importante contar com uma equipe preparada e capacitada e multidisciplinar para que as Unidade Gestora de PPP tenha recursos para responder às diversas necessidades dos diferentes projetos.
Fator VIII - Existência de uma cultura empreendedora em PPP	Transformar a cultura empreendedora de parcerias em elemento facilitador do processo de estruturação	Cutrin <i>et al.</i> (2016) referem que o Fator VIII está entre 03 (três) principais situações para o atraso no desenvolvimento das PPPs.
IX - Compromisso entre os parceiros	Manter uma política para exame das relações entre os parceiros, garantindo revisão periódica dos pontos críticos e progresso contínuo da aliança	O compromisso entre os parceiros enquanto um elemento que acalma possíveis ambientes de incertezas entre os <i>stakeholders</i> , estabiliza a parceria e gera segurança para arranjos posteriores
X - Oferecimento de garantias à contraprestação pública	Elaboração de um arranjo de garantias, seguro juridicamente, que terá impacto diretamente na atratividade do projeto, com espaço para garantias por parte da União e/ou dos bancos de desenvolvimento multilaterais	“O bom funcionamento dos mecanismos de garantias depende fundamentalmente da qualidade dos bens a eles vinculados, representada, basicamente, pelos predicados de volume, liquidez, solidez, <i>enforceability</i>

Quadro 24 – Resumo das sugestões de melhoria constante na seção 4.3 (conclusão)

Fator Crítico de Sucesso	Fator Crítico de Sucesso	Fator Crítico de Sucesso
X - Oferecimento de garantias à contraprestação pública	para as lacunas que não podem ser atendidas	e segurança jurídica.” Dieterich (2017, p. 23)
XI - Compatibilidade entre as expectativas dos parceiros	Dedicação à governança corporativa.	A governança colaborativa, enquanto sugestão de melhoria para o fator XI, deve garantir voz aos <i>stakeholders</i> , de modo que todos tenham certeza de que
XI - Compatibilidade entre as expectativas dos parceiros		de algum modo podem influenciar nas decisões, bem como, são ouvidos quantos suas experiências na gestão da parceria.
XII - Alocação adequada de riscos	Elaboração da matriz de riscos considerando as seguintes condições: visão holística do projeto, experiências pretéritas e assunção do risco conforme capacidade.	A elaboração de uma matriz de riscos, em atenção ao fator XII, oportuniza, conforme Menezes (2014) que o partícipe tenha ciência dos riscos que irá suportar, e isso lhe permite se preparar para enfrentá-lo, inclusive com planos de contingências
XIII - Ambiente econômico favorável	-	Extrapolando a competência dos <i>stakeholders</i> , dependendo –
		sobretudo – de análise macroeconômica, que não é objeto dessa pesquisa.
XIV - Restrições orçamentárias	Capacidade para a mutabilidade.	O projeto, sem prejuízo à segurança dos partícipes, deve ter competência para adaptações e/ou revisões para atender aos imprevistos no decorrer da parceria.
XV - Restrições Ambientais	Manter uma política de revisão das normas ambientais para adequá-las às mutações sociais.	Um conjunto de legislação defasada, mas em vigência traz prejuízos às políticas públicas relacionadas ao meio ambiente, porque não necessariamente considera as características do espaço-tempo em regência.
XVI - Comunicação adequada entre <i>stakeholders</i>	Ampliar e aprimorar a transparência ativa (proativa) no portal https://parcerias.rs.gov.br . Encorajar e estimular a participação social nas políticas públicas.	O portal do RS Parcerias não cumpre requisitos mínimos exigidos dela Lei de Acesso à Informação.

Fonte: Elaborado pela autora (2021)

Com isso, cumpre-se a proposta da presente seção, que é de propor melhorias à política da PPPs do Rio Grande do Sul, cujo desígnio foi recomendar uma melhoria para cada um dos FCS. A seguir, passa-se às considerações finais do presente estudo em que se propõe resgatar os objetivos e os principais resultados, expor as limitações e, ao final, trazer sugestões para estudos complementares.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo geral deste estudo foi apresentar uma proposta com sugestões de melhoria para as ações referentes a implantação e execução de PPPs no Rio Grande do Sul, que em 2021, conta com vários projetos em diferentes etapas. Considerando que políticas públicas não são projetos constantes, isso é, permanecem em movimento, acompanhando as dinâmicas sociais, na busca pelo aperfeiçoamento, essa dissertação buscou responder à pergunta “Que melhorias podem ser propostas para a implantação e execução de PPPs no estado do Rio Grande do Sul?”. A proposta partiu da premissa de que, além de aprimorar os aspectos que resultaram em pontos positivos à política pública, é preciso desenvolver mecanismos para superar os negativos.

Para Grilo (2008) o diálogo sobre os FCS é benéfico, porque sua incidência no empreendimento fomenta as possibilidades de sucesso, enquanto, sua ausência, amplia a probabilidade de falhas. Assim, foram estabelecidos três objetivos específicos para alcançar o proposto acima. O primeiro teve a função de investigar os FCS que os *stakeholders* do Rio Grande do Sul experimentam nos procedimentos de implantação e execução de PPPs, efeitos (positivos ou negativos) e medidas adotadas. Essa fase apontou que a experiência do *stakeholder*, na opinião do participante da pesquisa, foi profícua, atingindo o patamar de 93,75% positiva.

O segundo objetivo específico buscou explorar as PPPs em execução em outros entes federados (estados e municípios), sendo que foi aplicado o mesmo questionário semiestruturado de pesquisa, para se verificar a existência e conformidade com FCS. Por último, o terceiro objetivo específico buscou uma reflexão a partir do ponto de vista dos *stakeholders*, via estudo comparativo, das práticas de implementação e execução de PPPs pesquisadas.

Dos resultados da pesquisa se constataram respostas – na maioria das vezes – equivalentes, sendo que a divergência mais acentuada que se observou diz respeito à variável VIII, cujo objeto foi perquirir sobre a existência, ou não, de uma cultura empreendedora em PPP, visto que o *stakeholder* entende que a expressão empreendedorismo não é adequada às PPP; os demais *stakeholders* concordam que apenas não houve tempo suficiente para a criação da cultura empreendedora em PPPs,

A percepção da maioria os *stakeholders* tem amparo nos autores constantes no referencial teórico. Por exemplo, para Cutrim *et al.* (2017), existem fatores que assumem uma posição exponencial no que tange ao atraso dos projetos de parcerias, e o tempo decorrido ainda não suficiente para a criação de uma cultura empreendedora, é um deles.

De forma abrangente, as principais constatações auferidos nesse estudo em relação à implementação de PPPs, abarcam as seguintes considerações a serem desenvolvidas: estimular: a articulação política, de modo que divergências eleitoreiras não prejudiquem a execução das parcerias; primar por uma equipe qualificada e multidisciplinar; fomentar boas relações com órgãos de controle; elaborar contratos e demais documentos de modo rigoroso, que em casos de readequações por situações imprevisíveis, não prejudiquem a segurança dos partícipes; fortalecer a transparência; o parceiro público deve resguardar seu protagonismo na relação; a cultura empreendedora de parcerias deve ser elemento facilitador do processo de estruturação da PPP; incluir uma revisão periódica de pontos críticos e progresso contínuo da aliança; zelar para que o arranjo de garantias seja seguro juridicamente; dedicação à governança corporativa; dispor de uma visão holística, considerar experiências anteriores e ter consciência da capacidade para assumir riscos na elaboração da matriz de riscos, devendo-se zelar por sua alocação adequada; e buscar a atualização do arcabouço jurídico para albergar aspectos que não foram legislados sobre PPP e/ou atualizar os que estão defasados.

Partes das lições extraídas da pesquisa estão ao encontro do estudo de Dal Pozzo, que acrescenta que a PPP deve atrair o parceiro privado, sem, contudo, prejudicar o interesse público. Dal Pozzo (2015) identificou que a etapa de planejamento da parceria está essencialmente atrelada à colheita de bons resultados. A fase de planejamento, cuja fonte é a efetivação de uma estrutura institucional para o desenvolvimento desses projetos, perpassa por momentos capitais que não podem ser ignorados pelos agentes, conforme Dal Pozzo (2015), entre os quais: a exigência de transparência e rigorosa identificação de riscos para alocá-los adequadamente, sendo que a atração da iniciativa privada deve estar alinhada ao interesse público e aos aspectos motivadores do projeto de PPP.

Por fim, a escolha pelo arranjo de PPP não deve ser motivado apenas por ideologias, tais como, a que preconiza o estado mínimo ou por ilações populares em que a iniciativa privada tem maior capacidade que o Estado. Nas palavras Nakamura (2019), sofismas ideológicos de que tudo deve ser direcionado à iniciativa privada ou que a implementação deve ser – necessariamente – implementada de forma direta pelo poder público, não podem preceder os debates técnicos.

Suscintamente, a opção pelas parcerias entre o setor privado e o público, segundo Nakamura (2019) deve ser pensada caso a caso, com vistas à solução mais adequada ao interesse público, isso é, a realização de uma PPP ser precedida de uma investigação rigorosa dos riscos transferíveis, do *Public Sector Comparator* e do *value for Money*, e desse modo, não apenas

demonstrar, mas comprovar os ganhos de vantajosidade e eficiência da contratação, se confrontada com a possibilidade da PPP ser implantada diretamente pelo poder público.

Percebe-se da aprendizagem obtida nesse estudo, que não é exclusividade de um ou outro agente a responsabilidade pelo sucesso das PPPs, é preciso alinhamento e identificação dos *stakeholders*, definição do seu papel no projeto e revisões periódicas sobre sua atuação e busca pelo cumprimento do interesse coletivo.

5.1 LIMITAÇÕES

Um grande obstáculo, peculiar ao período da pesquisa, foram as restrições motivadas pela COVID-19, que prejudicaram a efetivação das entrevistas, que tiveram que ser por meio exclusivamente eletrônico (*email e/ou vídeochamada*).

Por fim e mais importante, foi a dificuldade de conseguir aplicar o questionário. As tentativas de contato por e-mail e telefone foram reiteradamente infrutíferas, e quando frutífera, os *stakeholders* tiveram uma nítida indisposição para respondê-lo. Algumas perguntas foram ignoradas, o que prejudicou a análise de resultados em alguns casos. Igualmente importante, foi que apenas um *stakeholder* de cada uma das parcerias respondeu a entrevista, restringindo, desse modo, a diversidade de opinião.

5.2 SUGESTÃO DE TRABALHOS FUTUROS

No segundo semestre de 2021, o Governador do Rio Grande do Sul anunciou a privatização da CORSAN, objeto da primeira PPP do estado, efetivada em 2020. Frente a isso, convém estudos que tenham como respaldo responder às questões: a) a privatização é uma consequência do fracasso da parceria? e, b) e as PPP são um modo para facilitar a privatização?

Enfim, é salutar ampliar o número de estudos sobre as PPPs do Rio Grande do Sul, visto que são parcas e que existem há pouco tempo no estado. Essa tarefa deve agregar – inclusive – outros aspectos relacionados às PPPs, tais como a verificar a opinião dos cidadãos e possíveis prejuízos causados à população e ao meio ambiente afetados pelas parcerias e os impactos socioeconômicos advindos de sua implantação. Ainda, no que concerne à opinião da população, são imprescindíveis estudos para se verificar a efetividade das consultas populares previstas na Lei 11.079/04.

REFERÊNCIAS

ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO – AGU. **Parecer nº 261/2020/CONJUR-MINFRA/CGU/AGU**. Brasília, 2020;

ALMEIDA, V. L. da S. de. **Descontinuidade administrativa e efeitos na implementação do planejamento estratégico em instituições públicas**. Brasília: Universidade Gama Filho, 2010. Disponível em: <https://silo.tips/download/descontinuidade-administrativa-e-efeitos-na-implementacao-do-planejamento-estrategico>. Acesso em 04 de abril de 2022;

ANJOS, M.L. **O Mecanismo de Gestão e Regulação nas Parcerias Público Privadas – PPPs: Ações Necessárias**. Humanidades & Tecnologia em Revista (FINON), MG, ano XIII, v.19, p.172-192, agosto/dez 2019;

ANSELL, C. e GASH, A. **Collaborative Governance in Theory and Practice**, Journal of Public Administration Research and Theory, Volume 18, Issue 4, October 2008, Pages 543–571, <https://doi.org/10.1093/jopart/mum032>;

ARAGÃO, J.; *et al.* **Parcerias Sociais Para o Desenvolvimento Nacional e Fatores Críticos para o Sucesso**. Editora da UFRN: Natal – RN, 2008;

ARAÚJO, J. F. F. E. de; TEJEDO-ROMERO, F. **Local government transparency index: determinants of municipalities' rankings**. International Journal of Public Sector Management, v. 29, n. 4, p. 327-347, 2016;

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Relatório de Mercado Focus**. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/publicacoes/focus/22112019>>. Acesso em 18 de setembro de 2021;

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. 70. Ed.. Lisboa/Portugal, 2011;

BAPTISTA, P; ACCIOLY, J P. As PPPs e o PPI: o diálogo entre as Leis 11.079 e 13.334. **Interações normativas, objetivos administrativos e aplicações interfederativas**. In: Tratado de Parcerias Público-Privadas. Direção: André Saddy e Salus Moraes. Coordenador do Tomo: Thiago Marrara. Rio de Janeiro: CEEJ, 2019, Tomo III, p. 387-410;

BECK, R.; GREGORY, R. W, & MARSCHOLLEK, O. (2015). **The Interplay of Institutional Logics in it PublicPrivate Partnerships**. Disponível em:< https://pure.itu.dk/portal/files/81822072/Beck_et_al._2015.pdf>. Acesso em 07 de dezembro de 2021;

BRASIL. Lei n. 8666, de 21 de junho de 1993. **Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências**. Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm>. Acesso em 15 de março de 2021;

BISPO, F. C. da S. e GOMES, R. C. **Os papéis dos stakeholders na formulação do Pronatec**. Revista de Administração Pública [online]. 2018, v. 52, n. 6 [Acessado 4 Março

2022], pp. 1258-1269. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/0034-761220180095>>. ISSN 1982-3134. <https://doi.org/10.1590/0034-761220180095>.

BORGES, L.F.X. e NEVES, C. **Parceria Público-Privada: Riscos e Mitigação de Riscos em Operações Estruturadas de Infra-Estrutura**. Revista do BNDES, Rio de Janeiro, V. 12, N. 23, P. 73-118, JUN. 2005. Disponível em:<
https://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Galerias/Convivencia/Publicacoes/Consulta_Expressa/Setor/Infraestrutura/200506_9.html>. Acesso em 07 de dezembro de 2021;

BRASIL. Lei n. 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. **Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências**. Disponível em:<
http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/LEIS/L8987compilada.htm>. Acesso em 15 de março de 2021;

BRASIL. Lei n. 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/L11079.htm>. Acesso em 28 de abril de 2020;

BRASIL. Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011. **Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências**. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm>. Acesso em 29 de dezembro de 2021;

BRASIL. Lei n. 13.334, de 13 de setembro de 2016. **Cria o Programa de Parcerias de Investimentos - PPI; altera a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, e dá outras providências**. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113334.htm>. Acesso em 25 de novembro de 2021;

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Democracia, estado social e reforma gerencial**. Rev. adm. empres., São Paulo, v. 50, n. 1, p. 112-116, Mar. 2010. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-75902010000100009&lng=en&nrm=iso>. access on 01 Feb. 2021. <https://doi.org/10.1590/S0034-75902010000100009>;

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Reforma gerencial e legitimação do estado social**. Rev. Adm. Pública, Rio de Janeiro, v. 51, n. 1, p. 147-156, Feb. 2017. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122017000100147&lng=en&nrm=iso>. access on 01 Feb. 2021. <http://dx.doi.org/10.1590/0034-7612166376>;

BRITO, B. M. B. de, & SILVEIRA, A. H. P. **Parceria público-privada: compreendendo o modelo brasileiro**. Revista Do Serviço Público. 56(1), p. 7-21. 2005. Disponível em:<
<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/issue/view/38/49>>. Acesso em 08 de março de 2021;

CABRAL, S.; LAZZARINI, S. G.; AZEVEDO, P. F. **Private entrepreneurs in public services: a longitudinal examination of outsourcing and statization of prisons.** *Strategic Entrepreneurship Journal*, v. 7, n. 1, p. 6-25, 2013;

CABRAL, S.; FERNANDES, A. S. A.; RIBEIRO, D. B. C. **Os Papéis dos Stakeholders na Implementação das Parcerias Público-Privadas no Estado da Bahia.** *Cadernos EBAPE.BR*, v. 14, n. 2, p. 325-339, 2016. Disponível em:< <http://dx.doi.org/10.1590/1679-395147398>>. Acesso em 08 de janeiro de 2021;

CÂMARA, J.A. **A experiência brasileira nas concessões de serviços públicos e as parcerias público-privadas.** In: SUNDFELD, C.A. *Parcerias público-privadas*. 2.ed. São Paulo: Malheiros: 2011;

CARMO, R.C. **Direito Fundamental à Boa Governança.** 2020. Disponível em:< <https://irbcontas.org.br/artigo/direito-fundamental-a-boa-governanca/>>. Acesso em 26 de novembro de 2021;

CEE - EUROPEAN COMMISSION: **Directorate-General regional Policy.** *Guidelines for Successful Public – Private Partnerships.* março de 2003. Disponível em <https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/ppp_en.pdf>. Acesso em 01 de agosto de 2020;

CHAUÍ, M. **Convite à filosofia.** Ed. Ática, São Paulo, 2000;

CHONG, E. *et al.* **Public-private partnerships and prices: evidence from water distribution in France.** *Review of Industrial Organization*, v. 29, n. 1-2, p. 149-169, 2006;

COMPANHIA RIOGRANDENSE DE SANEAMENTO (CORSAN). **Perfil.** [s.d.]a. Disponível em:< <https://investidores.corsan.com.br/a-corsan/perfil/>>. Acesso em 09 de março de 2022;

COMPANHIA RIOGRANDENSE DE SANEAMENTO (CORSAN). **História.** [s.d.]b. Disponível em:< <https://www.corsan.com.br/historia>>. Acesso em 09 de março de 2022;

COMPANHIA RIOGRANDENSE DE SANEAMENTO (CORSAN). **Governador assina contrato da PPP da Corsan para a região metropolitana.** 2020. Publicação: 24/03/2020. 2020a. Disponível em:< <https://parceria.corsan.com.br/news/governador-assina-contrato-da-ppp-da-corsan-para-a-regiao-metropolitana/>>. Acesso em 10 de dezembro 2020;

COMPANHIA RIOGRANDENSE DE SANEAMENTO (CORSAN). **PPP apresentada no Fórum de Negócios Concessões de Saneamento 2020.** Publicação: 08/11/2020. 2020b. Disponível em:< <https://www.corsan.com.br/ppp-apresentada-no-forum-de-negocios-concessoes-de-saneamento-2020>>. Acesso em 04 de agosto de 2021;

COMPANHIA RIOGRANDENSE DE SANEAMENTO (CORSAN). **Parceria Corsan. Documentos.** Contrato – PPP – Assinado. 2020c. Disponível em:< <https://www.corsan.com.br/upload/arquivos/202005/12114351-contrato-ppp-assinado.pdf>>. Acesso em 03 de agosto de 2021;

COMPANHIA RIOGRANDENSE DE SANEAMENTO (CORSAN). **Conheça as fases do projeto.** 2020d. Disponível em: <https://parceria.corsan.com.br/fases-do-projeto/>. Acesso em 29 de setembro de 2021;

COMPANHIA RIOGRANDENSE DE SANEAMENTO (CORSAN). **Perfil Corporativo.** 2021. Disponível em:< <https://www.corsan.com.br/perfil-corporativo>>. Acesso em 02 de março de 2022;

CORDEIRO, S.S.B. **Estruturas Organizacionais Emergentes de Parcerias Público-Privadas.** 2008. Tese (Doutorado em Ciências da Administração) – Universidade do Minho, Escola de Economia e Gestão, Braga. Disponível em:< <http://repositorium.sdum.uminho.pt/handle/1822/8921>>. Acesso em 18 de março de 2021;

CORREIO DO POVO. **Leite sanciona novo Código Ambiental do Estado.** 2020. Disponível em:<https://www.correiodopovo.com.br/not%C3%ADcias/pol%C3%ADtica/leite-sanciona-novo-c%C3%B3digo-ambiental-do-estado-1.392062>. Acesso em 21 de dezembro de 2021;

COSTA NETO, R. **Parcerias Público-Privadas (PPPs).** Trabalhos de Conclusão de Curso de Graduação (26079). 2008. Disponível em:< <https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/18036/000685284.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em 08 de março de 2021;

CUTRIM, S.S; TRISTÃO J.A. M; TRISTÃO, V.T.V. **Aplicação do método Delphi para identificação e avaliação dos fatores restritivos à realização de Parcerias Público-Privadas (PPP).** Revista Espacios. Vol. 38 (Nº 22) Año 2017. Pág. 29. Disponível em:< <http://www.revistaespacios.com/a17v38n22/17382229.html>>. Acesso em 10 de dezembro de 2020;

DAL POZZO, A. N.; JATENE, P. **Os principais atrativos das parcerias público-privadas para o desenvolvimento de infraestrutura pública e a necessidade de planejamento adequado para sua implantação.**(2015) Disponível em:< https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4390938/mod_resource/content/1/Augusto%20Dal%20Pozzo%20e%20Pedro%20Jatene%20-%20Os%20principais%20atrativos%20das%20PPPs.pdf>. Acesso em 15 de dezembro de 2021;

DIAS, O. C. **Parcerias público-privadas como instrumento de implementação de políticas públicas.** 2014. xvii, 317 f. Tese (Doutorado em Administração)—Universidade de Brasília, Brasília, 2014. Disponível em:< <https://repositorio.unb.br/handle/10482/16328>>. Acesso em: 27 de abril de 2020;

DIETERICH, F. B.. **Mitigação de risco para projetos de parcerias público-privadas no Brasil:** a estruturação de garantias. Editores, Luciano Schweizer, Maria Netto. 2017. Disponível em:< <https://publications.iadb.org/en/mitigacao-de-risco-para-projetos-de-parcerias-publico-privadas-no-brasil-estruturacao-de-garantias>>. Acesso em 10 de agosto de 2021;

DI PIETRO, M. S. Z. **Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas.** 7. ed. São Paulo: Atlas, 2009;

DUARTE, R. **Entrevistas em pesquisas qualitativas.** Educ. rev. , Curitiba, n. 24, pág. 213-225, dezembro de 2004. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-40602004000200011&lng=en&nrm=iso>. acesso em 17 de agosto de 2020. <https://doi.org/10.1590/0104-4060.357>;

ESTACHE, A; SAUSSIÉ, S. **Public-Private Partnerships and efficiency: a short assessment.** Journal for Institutional Comparisons, München, v. 12, n. 3, 2014;

FARAH, M. F. S. **Disseminação de políticas públicas e programas governamentais no nível subnacional de governo.** Revista Administração em Diálogo - RAD, [S.l.], v. 10, n. 2, fev. 2010. ISSN 2178-0080. Disponível em: <<https://revistas.pucsp.br/rad/article/view/2714>>. Acesso em: 14 jul. 2020. doi:<https://doi.org/10.20946/rad.v10i2.2714>;

FERNANDEZ, R. N.; CARRARO, A.; BALBINOTTO NETO, G. ; SILVA, R. V. **Uma abordagem de Law & Economics para as Parcerias Público-Privadas no Brasil.** Economic Analysis of Law Review, v. 5, p. 205-219, 2014;

FERNANDEZ, R. N.; CARRARO, A.; HILLBRECHT, R. O. **Efficiency, cost and benefits in contracts of public private partnerships.** Nova Economia, v. 26, n. 2, 22 dez. 2016. Disponível em: <<https://revistas.face.ufmg.br/index.php/novaeconomia/article/view/2935/1831>>. Acesso em 20 de dezembro de 2020;

FERNADEZ, R.N.; ROSA, T.C.; CARRARO, A.; SHIKIDA, C. D.; CARVALHO, A.R.E.S.F. **Parcerias Público-Privadas: Uma alternativa para a educação brasileira.** Planejamento e políticas públicas | ppp | n. 52 | jan./jun. 2019. Disponível em:<http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9767/1/ppp_n52_parceria.pdf>. Acesso em 17 de março de 2021;

FERRAZ, L. **Parcerias público-privadas: sistemática legal e dinâmica de efetivação.** Revista da Procuradoria-Geral do Município de Belo Horizonte — RPGMBH, Belo Horizonte, n. 1, p. 211-217, 2008;

FLEURY, M. T. L.; WERLANG, S. R. C. **Pesquisa aplicada: conceitos e abordagens.** Anuário de Pesquisa GVPesquisa, [S.l.], nov. 2017. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/apgvpesquisa/article/view/72796>>. Acesso em: 17 Ago. 2020;

FLINDERS, M. **Politics of Public-Private Partnerships.** The British Journal of Politics and International Relations, 7(2), p. 215-239, 2005. Disponível em:<<https://doi.org/10.1111/j.1467-856X.2004.00161.x>>. Acesso em 29 de dezembro de 2021;

FRANÇA, M. A.C. **Parcerias público-privadas: repartição objetiva de riscos.** 2011. Tese (Doutorado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo. 2011;

FRANCO, M. 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:< <https://doi.org/10.1590/S1415-65552007000300008> >. Acesso em 03 de dezembro de 2021;

FREEMAN, R. Edward. **Strategic management: a stakeholder approach.** Boston: Pitman, 1984.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social.** 5. ed. São Paulo: Atlas, 1999;

GIL, A.C. **Como elaborar projetos de pesquisa.** São Paulo: Atlas, 2002. Disponível em:<<https://docente.ifrn.edu.br/mauriciofacanha/ensino-superior/redacao-cientifica/livros/gil-a.-c.-como-elaborar-projetos-de-pesquisa.-sao-paulo-atlas-2002./view>>. Acesso em 17 de agosto de 2020;

GIL, A. C.. **Como elaborar projetos de pesquisa.** 4. ed. São Paulo: Atlas, 2008;

GODOY, A. S. **Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais.** Revista de Administração de Empresas, v. 35, n. 3, p. 20-29, 1995;

GODOY, A. S. **Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades.** RAE - Revista de Administração de Empresas, São Paulo, v. 35, n. 2, p. 57-63, 1995;

GOMES, D.T.L. **Descontinuidade administrativa na execução orçamentária: Consequências recorrentes.** Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação-REASERevista ibero-americana de Humanidades, Ciências e Educação. São Paulo, v.7.n.12.dez. 2021.ISSN -2675 –3375. Disponível em:< <https://periodicorease.pro.br/rease/article/view/3557/1392>>. Acesso em 15 de março de 2022;

GOMES, K.F. (2021). **O declínio da supremacia do interesse público sobre o particular com a constitucionalização do direito administrativo.** Revista Controle - Doutrina E Artigos, 19(2), 366-389. Disponível em:<<https://doi.org/10.32586/rcda.v19i2.697>>. Acesso em 08 de fevereiro de 2022;

GÖTTEMS, L.B.D., MOLLO, M.L.R. **Neoliberalismo na América Latina: efeitos nas reformas dos sistemas de saúde.** Rev Saude Publica. 2020; 54:74;

GRILO, L. M. **Modelo de análise da qualidade do investimento em projetos de Parceria Público-Privada (PPP).** PhD dissertation. University of São Paulo, 2008. Disponível em:< https://teses.usp.br/teses/disponiveis/3/3146/tde-30092008-154321/publico/TESE_Leonardo_Grilo_2008_07_20.pdf>. Acesso em 17 de março de 2021;

GRIMSEY, D; LEWIS, M. K. **Are Public Private Partnerships value for money?** Evaluating alternative approaches and comparing academic and practitioner views. Accounting Forum, v. 29, n. 4, p. 345-378, Dec. 2005;
Guia da política de governança pública / Casa Civil da Presidência da República – Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2018, Disponível em:< <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/centrais-de-conteudo/downloads/guia-da-politica-de-governanca-publica>>. Acesso em 16 de novembro de 2021;

GUASCH, J. L. **Grating and renegotiating infrastructure concessions: doing it right.** Washington: The World Bank, 2004;

HART, O. **Incomplete contracts and public ownership: remarks, and an application to public-private partnerships.** The Economic Journal, v. 113, n. 486, p. C69-C76, 2003;

HODGE, G. A.; GREVE, C. **Public--private partnerships: an international performance review.** Public Administration Review, v. 67, n. 3, p. 545-558, 2007;

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.

ISMAIL, S. **Critical success factors of public private partnership (PPP) implementation in Malaysia.** Asia-Pacific Journal of Business Administration. 5. 6-19. 2013. Disponível em:< <https://doi.org/10.1108/17574321311304503>>. Acesso em 20 de dezembro 2020;

MENDONÇA, P.; FALCÃO, D.S. **Novo Marco Regulatório para a realização de parceriasentre Estado e Organização da Sociedade Civil (OSC). Inovação ou peso do passado?.** Cadernos Gestão Pública e Cidadania, [S.l.], v. 21, n. 68, jan. 2016. ISSN 2236-5710. Disponível em:
<<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/view/56484/58762>>. Acesso em 08 de fevereiro de 2022;

INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL (IPHAN). **Cais do Valongo – Rio de Janeiro (RJ).** Disponível em:< <http://portal.iphan.gov.br/pagina/detalhes/1605/>>. Acesso em 27 de setembro de 2021;

JOHNER, M. A. **O direito fundamental ao meio ambiente e a expansão do direito penal.** Revista de Direito, [S. l.], v. 12, n. 02, p. 01–21, 2020. DOI: 10.32361/2020120210574. Disponível em:
<https://periodicos.ufv.br/revistadir/article/view/10574>. Acesso em 20 de dezembro de 2021;

JOHNSTON, E.W , HICKS, D. , NAN, N. , AUER, J.C. **Managing the Inclusion Process in Collaborative Governance.** Journal of Public Administration Research and Theory. 2011 / 10 Vol. 21; Iss. 4. Disponível em:< <https://ur.booksc.eu/book/18574415/1931b9>>. Acesso em 09 de dezembro de 2021;

JUNIOR, L. S. M.. **A crise financeira do RS e seus componentes.** Carta de Conjuntura FEE. Edição: Ano 24 n. 10 – 2015. Disponível em:< <http://carta.fee.tche.br/article/a-crise-financeira-do-rs-e-seus-componentes/>>. Acesso em 27 de abril de 2020;

JUSTEN FILHO, M. **Curso de direito administrativo.** São Paulo: Saraiva, 2005a;

JUSTEN FILHO, M. **Parcerias público-privadas: um enfoque multidisciplinar - A PPP brasileira e as lições do passado.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005b;

KAUFMANN, A. **Teoria da norma jurídica.** Rio de Janeiro: Editora Rio, 1976;

KLEIN, P. *et al.* **Resources, capabilities, and routines in public organizations.** Paper presented at the annual meeting of the Atlanta Competitive Advantage Conference, 2010;

Kreutz, R. R., & Vieira, K. M. (2018). **A Gestão de Projetos no Setor Público: os desafios de suas especificidades.** *Gestão Pública: Práticas e Desafios*, 9(1). Disponível em:< <https://periodicos.ufpe.br/revistas/gestaopublica/article/view/234989>>. Acesso em 04 de março de 2022;

KLIJN, EH, TEISMANN, GR (2003). **Institutional and Strategic Barriers to Public—Private Partnership: An Analysis of Dutch Cases,** *Public Money & Management*, 23:3, 137-146, DOI: 10.1111/1467-9302.00361. Acesso em 26 de dezembro 2020;

KORT, M. B. & VERWEIJ, S. & KLIJN, E. H. (2016). **In search for effective public-private partnerships: An assessment of the impact of organizational form and managerial strategies in urban regeneration partnerships using fsQCA.** *Environment and Planning C Government and Policy*. 34. 777-794. 10.1177/0263774X15614674;

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M.A. **Fundamentos de metodologia científica.** ed. São Paulo: Atlas, 2001;

LAZZARINI, S.G; LIMA, T; MAKHOUL, P. **Como aumentar a atração de capital privado para financiar projetos de infraestrutura no Brasil.** In: PASTORE, A.C. (org). *Infraestrutura: eficiência e ética.* D. Elsevier, São Paulo, 2017;

LEMMERTZ JÚNIOR, C.I. (2019). **Análise de Stakeholders como instrumento para identificação de riscos na estruturação de projeto de parcerias público-privada.** Disponível em:< <https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/212533/001113770.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em 29 de dezembro de 2021;

LI, B.; AKINTOYE, A.; EDWARDS, P.J.; HARDCASTLE, C. **Critical success factors for PPP/PFI projects in the UK construction industry projects in the UK construction industry.** *Construction Management and Economics*, v. 23, n. 5, p. 459-471, 2005. Disponível em:< <https://doi.org/10.1080/01446190500041537>>. Acesso em 17 de março de 2021;

LIMA L.F. de, & FILHO E.R.G. **Governança das Parcerias Público-Privadas: Dimensões analíticas e proposições.** Disponível em:< http://www.anpad.org.br/abrir_pdf.php?e=MjMwNzQ=>). Acesso em 27 de setembro de 2021;

LIMA, E. C. DE; PORTELA, F. C. **Transparência e acesso ao controle social.** *Revista Controle - Doutrina e Artigos*, v. 17, n. 2, p. 364-392, 26 nov. 2019;

LORA, E. & PANIZZA, U. **Latin America's Lost Illusions: The Future of Structural Reforms.** *Journal of Democracy* 14, no. 2 (2003): 123–37. Disponível em:< [10.1353/jod.2003.0039](https://doi.org/10.1353/jod.2003.0039)>. Acesso em 17 de março de 2021;

LYRA, M. G., GOMES, R. C., & JACOVINE, L. A. G. (1). **O papel dos stakeholders na sustentabilidade da empresa: contribuições para construção de um modelo de**

análise. *Revista De Administração Contemporânea*, 13(spe), 39-52. Disponível em:<<https://doi.org/10.1590/S1415-65552009000500004>>. Acesso em 29 de dezembro de 2021;

MALHOTRA, N. **Pesquisa de marketing**. 3.ed. Porto Alegre: Bookman, 2001;

MÂNICA, F. B. **Parcerias Público-Privadas no setor de saúde: Um panorama das concessões administrativas no Brasil e no mundo**. 2016. Disponível em:<<http://fernandomanica.com.br/site/wp-content/uploads/2016/08/Artigo-PPP-Vit%C3%B3ria-M%C3%A2nica.pdf>>. Acesso em 15 de março de 2021;

MÂNICA, F. B; BRUSTOLIN, R. **Gestão de presídios por parcerias público-privadas: Uma análise das atividades passíveis de delegação**. 2017. <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP/article/view/4570>. Acesso em 28 de julho de 2020;

MÂNICA, F. B; AZEVEDO, W. G. **Parcerias público-privadas como instrumento de desenvolvimento da infraestrutura educacional no Brasil**. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 19, n. 75, p. 195-215, jan./ mar. 2019. DOI: 10.21056/aec.v20i75.1043;

MATIAS – PEREIRA, J. **Manual de Gestão Pública Contemporânea**. Ed. Atlas: São Paulo, 2007;

MARTINS, R. M. **Estudos de direito administrativo neoconstitucional**. São Paulo: Malheiros, 2015;

MASCENA, K.M.C., SANTOS, F.V., STOCKER, F. (2021). **Priorização de Stakeholders em Gestão de Projetos: aplicação do Método de Análise de Hierarquia Multicritério – AHP**. *International Journal of Professional Business Review*, 6(1), 01-19. Disponível em:<<http://dx.doi.org/10.26668/businessreview/2021.v6i1.195>>. Acesso em 29 de dezembro de 2021;

MELLO, C. A. B. **Curso de direito administrativo**. 23. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2007;

MENEZES D.C. **Fatores críticos para a estruturação de parcerias público-privadas no Governo Federal** [Dissertação de Mestrado]. Brasília: Universidade de Brasília; 2014. Disponível em:<https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/16816/1/2014_DavidCurtinazMenezes.pdf>. Acesso em 01 de setembro de 2020;

MENEZES, D. C., & VIEIRA, D. M. (2021). **Stakeholders, fatores críticos de sucesso e geração de valor em parcerias público-privadas**. *Revista de Administração Pública*. Disponível em:< <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/83664>>. Acesso em 29 de setembro de 2021;

MENEZES, D. C.. **Stakeholders, fatores críticos de sucesso, determinantes da cooperação e geração de valor em Parcerias Público-Privadas**. 2021. 373 f., il. Tese (Doutorado em Administração)—Universidade de Brasília, Brasília, 2021.

MENEZES, D. C., & VIEIRA, D. M. (2021). **Stakeholders e Fatores Críticos de Sucesso de Parcerias Público-Privadas**. 2021. Disponível em:<<http://www.raunimep.com.br/ojs/index.php/rau/article/view/1660>>. Acesso em 29 de setembro de 2021;

MENEZES, D., HOFFMANN, V., & FILHO, H. **Stakeholders and Critical Factors in the Brazilian Government's Public Private Partnerships**. *Revista Do Serviço Público*,70(3), 371-401. <https://doi.org/10.21874/rsp.v70i3.3957>, 2019;

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

MORAES, F. **Chatô, o Rei do Brasil**. São Paulo: Cia. das Letras, 1994;

MOTA, H.T.C., **Macroeconomia**. Salvador: UFBA, Faculdade de Ciências Contábeis; Superintendência de Educação a Distância, 2018. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ri/28122/1/Macroeconomia.pdf>. Acesso em 09 de dezembro de 2021;

NAKAMURA, A. L. dos S. (2019). **As parcerias público-privadas e a infraestrutura no Brasil**. *Revista De Direito Administrativo*, 278(2), 131–147. Disponível em:<<https://doi.org/10.12660/rda.v278.2019.80052>>. Acesso em 15 de dezembro de 2021;

NEMI A. E SCHRAIBER L.B.; BRESSER-PEREIRA, L. C.: **O Sistema Único de Saúde (SUS) e a Reforma Gerencial do Estado dos anos de 1990**. *Interface (Botucatu)*. 2019; 23: e180173 <https://doi.org/10.1590/Interface.1810173>;

NESTER, A. W. **O risco do empreendimento nas parcerias público-privadas**. In: TALAMINI, Eduardo; JUSTEN, Monica Spezia (coord.). *Parcerias Público-privadas: um enfoque multidisciplinar*. São Paulo: Ed. RT, 2005. P. 174-192;

NETO. A.S.R. **A Descontinuidade na administração judiciária: Até quando?** 2009. Disponível em:<https://www.amb.com.br/docs/artigos/2009/descontinuidade_antonio_sales_0506.pdf>. Acesso em 15 de março de 2022;

NUNES, W. **Uma estratégia nacional de desenvolvimento no Brasil dos anos 1990**. *Rev. Sociol. Polit.*, Curitiba , v. 24, n. 59, p. 67-89, Sept. 2016 . Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782016000300067&lng=en&nrm=iso>. access on 01 Feb. 2021. <http://dx.doi.org/10.1590/1678-987316245904>;

NÚÑEZ, T. **Sociedade Civil, Política e Democracia: Experiências de Participação no Rio Grande do Sul 1989/2014**. Tese (Doutorado) -- Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Porto Alegre, BR-RS, 2016. Disponível em:<<https://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/156392>>. Acesso em 28 de setembro de 2021;

O BARÃO DE MAUÁ. **O Barão da Ferrovia**. Disponível em:< <https://brmaua.com.br/o-barao-da-ferrovia/>>. Acesso em 04 de agosto de 2020;

OLIVATO, D. e GALLO JUNIOR, H. **Evolução da participação social na legislação brasileira sobre gestão de riscos ambientais**. Disponível em:<https://impactum-journals.uc.pt/territorium/article/view/1647-7723_27-1_12>. Acesso em 28 de setembro de 2021;

OLIVEIRA, A. B. de; FLÔRES, F. D.; PINTO, N. G. M. **Transparência e accountability: uma análise das Universidades Federais do Rio Grande do Sul à luz dos princípios de governança da administração pública federal**. REUNIR: Revista de Administração, Ciências Contábeis e Sustentabilidade. Campina Grande, PB, v. 10, n. 2, p. 12-22, jun/set. 2020. Disponível em: < <https://doi.org/10.18696/reunir.v10i2.787>>. Acesso em: 28 de setembro 2021;

OLIVEIRA, A. D. J. T. D. (2016). **A classificação dos interesses envolvidos em uma parceria público privada através dos stakeholders**. Disponível em:< <https://repositorio.unilab.edu.br/jspui/handle/123456789/909>>. Acesso em 29 de dezembro de 2021;

OLIVEIRA, A. D. J. T., TAVARES, C. M., & SILVESTRE, H. M. C. (2018). **A classificação dos interesses envolvidos em uma parceria público-privada através dos stakeholders: poder, legitimação e urgência**. Revista Controle: Doutrinas e artigos, 16(1), 22.

OLIVEIRA, F.J. **O Conteúdo Jurídico da Parceria Público-Privada**. 2006. Tese (Doutorado em Direito do Estado) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba. Disponível em:< <https://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/63198>>. Acesso em 18 de março de 2021;

PARANÁ. **Corredor da PR-323**. Publicado em 20/04/2020. Disponível em:< <http://www.parcerias.pr.gov.br/Pagina/Corredor-da-PR-323>>. Acesso em 24 de agosto de 2021;

PEREIRA, A. C. M. **Alocação de riscos nos contratos de concessão e PPP: um mecanismo rumo à eficiência na implantação de infraestruturas no Brasil**. Disponível em:<<https://anape.org.br/site/wp-content/uploads/2014/01/TESE-68-AUTORA-Anna-Carolina-Migueis.pdf>>. Acesso em 27 de setembro de 2021;

PEREIRA, B.R. **Cinco das dez maiores PPPs do país fracassaram ou o contrato está em risco**. 2020. Disponível em:< <https://abifer.org.br/cinco-das-dez-maiores-ppps-do-pais-fracassaram-ou-o-contrato-esta-em-risco/>>. Acesso em 09 de março de 2021;

PEREIRA, B. A. D., & CKAGNAZAROFF, I. B. **Contribuições para a consolidação da New Public Governance: identificação das dimensões para sua análise**. Cadernos EBAPE.BR. 19(1), 111–122. 2021. Disponível em:< <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cadernosebape/article/view/83126>>. Acesso em 28 de setembro de 2021;

PEREIRA, C. A. G. **Concessão de serviços públicos de limpeza urbana.** In: Revista Interesse Público, n. 6, 2000;

PEREIRA, G. A. L. e. **Diálogo Competitivo O que é e como essa Nova Modalidade Licitatória Pode Impactar a Atuação dos Tribunais de Contas nas Análises Prévia dos Editais de Concessões Comuns E PPP.** 2021. Disponível em:< <https://www.tce.sp.gov.br/epcp/cadernos/index.php/CM/article/download/145/129>>. Acesso em 17 de setembro de 2021;

PEREIRA, M. M. F. **Parcerias público-privadas:** amplitude da capacidade institucional em prestação de serviços públicos. Revista da Faculdade de Direito da UFRGS, Porto Alegre, n. 36, p. 246-264, ago. 2017;

PEROVANO, D.G. **Manual de metodologia científica para a segurança pública e defesa social.** Curitiba: Juruá, 2014;

PINHEIRO, F.A.P.; SAVOIA, J.R.F. e ANGELO, C.F. (2016). **Uma análise comparativa do trabalho dos prestadores de serviços públicos e privados de abastecimento de água e saneamento no Brasil.** Brazilian Business Review,13(1), 115-136. <https://doi.org/10.15728/bbr.2016.13.1.6>;

PINTO-FARIA, J.C.C. **A análise de risco em investimentos do tipo de parcerias público-privadas.** Tese Submetida para Satisfação dos Requisitos do Programa Doutoral em Engenharia Civil (PRODEC). Universidade do Porto. 2015. Disponível em:< <https://repositorio-aberto.up.pt/bitstream/10216/82154/2/37754.pdf>>. Acesso em 17 de março de 2021;

POMBEIRO, A. A. FIGUEIREDO B. **As PPP/PFI – Parcerias Público Privadas e a sua Auditoria,** Lisboa, Ed. Áreas. 2003;

PORTO ALEGRE, Prefeitura Municipal. **Opinião Produtora vai administrar Auditório Araújo Vianna e Teatro Túlio Piva.** 2019. Disponível em:< <https://prefeitura.poa.br/smc/noticias/opinio-produtora-vai-administrar-auditorio-araujo-vianna-e-teatro-tulio-piva>>. Acesso em 18 de março de 2021;

PORTO ALEGRE, Prefeitura Municipal. **Assinado contrato para instalação de 168 relógios de rua.** 2020. Disponível em:< <https://www.prefeitura.poa.br/gp/noticias/assinado-contrato-para-instalacao-de-168-relogios-de-rua#:~:text=O%20prefeito%20Nelson%20Marchezan%20J%20C3%20BAnior,empresa%20norte%20Americana%20Clear%20Channel.&text=A%20previs%C3%A3o%20C3%A9%20que%20os,o%20final%20do%20primeiro%20semestre>>. Acesso em 18 de março de 2021;

PPIAF - Public-private infrastructure advisory facility— PPIAF. **Resíduos sólidos urbanos.** Disponível em: [h.9https://ppiaf.org/](https://ppiaf.org/) . Acesso em: 03 de agosto de 2020;

QUEIROZ, C.; ASTESIANO, G.; SEREBRISKY, T. **An Overview of the Brazilian PPP Experience from a Stakeholders' Viewpoint.** Inter-American Development Bank. Technical note n° IDB- TN- 641, 2014. Disponível em:<

<https://publications.iadb.org/publications/english/document/An-Overview-of-the-Brazilian-PPP-Experience-from-a-Stakeholders-Viewpoint.pdf>>. Acesso em 17 de março de 2021;

REIS, C. J. O. D.; CABRAL, S. **Parcerias Público-Privadas (PPP) em Megaeventos Esportivos**: Um Estudo Comparativo da Provisão de Arenas Esportivas para a Copa do Mundo Fifa Brasil 2014. *Revista de Administração Pública*, v. 51, n. 4, p. 551-579, 2017. Disponível em:< <http://www.spell.org.br/documentos/ver/46690/parcerias-publico-privadas--ppp--em-megaeventos-esportivos--um-estudo-comparativo-da-provisao-de-arenas-esportivas-para-a-copa-do-mundo-fifa-brasil-2014>>. Acesso em 05 de janeiro de 2021;

REYNAERS, A.M., GRIMMELIKHUIJSEN, S. **Transparency in public-private partnerships**: Not so bad after all? *Public Administration*, 2015. Disponível em:< https://scholar.google.com.br/citations?view_op=view_citation&hl=pt-BR&user=zTM2oDsAAAAJ&citation_for_view=zTM2oDsAAAAJ:u-x6o8ySG0sC>. Acesso em 30 de novembro de 2021;

RIO DE JANEIRO. **Lei Complementar n. 102, de 23 de novembro de 2009**. Cria a Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto do Rio de Janeiro – CDURP e dá outras providências. Disponível em:< <https://leismunicipais.com.br/a/rj/r/rio-de-janeiro/lei-complementar/2009/10/102/lei-complementar-n-102-2009-cria-a-companhia-de-desenvolvimento-urbano-da-regiao-do-porto-do-rio-de-janeiro-cdurp-e-da-outras-providencias>>. Acesso em 29 de dezembro de 2021;

RIO DE JANEIRO. **Guia Suplementar de Divulgação, Consulta e Comunicação para PPPs**. Preparado pelo Município do Rio de Janeiro. Disponível em:<<http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/5305003/4138531/GuiaSuplementardeDivulgacaoConsultaComunicacaoparaPPPs.pdf>>. Acesso em 29 de dezembro de 2021;

RIO GRANDE DO SUL. **Governo lança RS Parcerias para estimular concessões e PPPs**. 2019. Disponível em:< <https://estado.rs.gov.br/governo-lanca-rs-parcerias-para-estimular-concessoes-e-ppps>>. Acesso em 04 de abril de 2020;

RIO GRANDE DO SUL. **Lei 5167, de 21 de dezembro de 1965**. Autoriza a constituição da Companhia Riograndense de Saneamento - CORSAN e dá outras providências. Disponível em:< http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100018.asp?Hid_IdNorma=42452&Texto=&Origem=1>. Acesso em 02 de março de 2022;

RIO GRANDE DO SUL. **Lei 15.246, de 02 de janeiro de 2019**. Introduce modificações na Lei nº 14.733, de 15 de setembro de 2015, que dispõe sobre a estrutura administrativa e diretrizes do Poder Executivo do Estado do Rio Grande do Sul e dá outras providências. Disponível em:< http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100018.asp?Hid_IdNorma=65197&Texto=&Origem=1>. Acesso em 28 de abril de 2020;

RIO GRANDE DO SUL. **Lei n. 12.234, de 13 de janeiro de 2005**. Dispõe sobre normas para licitação e contratação de parcerias público-privadas, institui o Programa de Parcerias PúblicoPrivadas do Estado do Rio Grande do Sul - PPP/RS - e dá outras providências. Disponível em: <

http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100018.asp?Hid_IdNorma=48330&Texto=&Origem=1>. Acesso em 28 de abril de 2020;

RIO GRANDE DO SUL. **Lei n. 13.435, de 05 de abril de 2010.** Altera a Lei n.º 5.167, de 21 de dezembro de 1965, que autoriza a constituição da Companhia Riograndense de Saneamento – CORSAN, e dispõe sobre a incorporação da Companhia de Indústrias Eletroquímicas - CIEL pela CORSAN e dá outras providências. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.asp?Hid_Tipo=TEXTO&Hid_TodasNormas=54039&hTexto=&Hid_IDNorma=54039>. Acesso em 09 de março de 2022;

RIO GRANDE DO SUL. **Decreto 53.495, de 30 de março de 2017.** Institui o Programa de Concessões e de Parcerias Público-Privadas Estado do Rio Grande do Sul, e o Conselho Gestor do Programa de Concessões e Parcerias Público-Privadas, no âmbito da Administração Pública do Estado do Rio Grande do Sul. Disponível em:<<https://governanca.rs.gov.br/upload/arquivos/201803/23142216-dec-53-4952017.pdf>> . Acesso em 09 de março de 2021;

RIO GRANDE DO SUL. **Lei n. 15.708, de 16 de setembro de 2021.** Autoriza o Poder Executivo do Estado do Rio Grande do Sul a promover medidas de desestatização da Companhia Riograndense de Saneamento– CORSAN. Disponível em:<http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.asp?Hid_Tipo=TEXTO&Hid_TodasNormas=72032&hTexto=&Hid_IDNorma=72032>. Acesso em 09 de março de 2022;

RIO GRANDE DO SUL. **RS e SC dão início a PPPs pioneiras no sistema prisional.** Publicação: 15/12/2020. 2020a. Disponível em:<<https://www.estado.rs.gov.br/rs-e-sc-dao-inicio-a-ppps-pioneiras-no-sistema-prisional>>. Acesso em 20 de dezembro de 2020;

RIO GRANDE DO SUL. SEMA/RS. **Novo Código Ambiental do RS é sancionado pelo Governador Eduardo Leite.** 2020. Disponível em:< <https://www.sema.rs.gov.br/novo-codigo-ambiental-do-rs-e-sancionado-pelo-governador>>. Acesso em 21 de dezembro de 2021;

RIO GRANDE DO SUL. SPGG/RS. **RS Parcerias.** Legislação. [s.d]a. Disponível em:<<https://parcerias.rs.gov.br/legislacao>>. Acesso em 08 de abril de 2022;

RIO GRANDE DO SUL. SPGG/RS. **RS Parcerias.** Seções. Concessões e PPPs. [s.d]b. Disponível em:< <https://parcerias.rs.gov.br/concessoes-e-ppps>>. Acesso em 08 de abril de 2022;

RIO GRANDE DO SUL. SPGG/RS. **Governo lança RS Parcerias para estimular concessões e PPPs.** Publicação: 25/03/2019. 2019. Disponível em:<<https://planejamento.rs.gov.br/governo-lanca-rs-parcerias-para-estimular-concessoes-e-ppps>>. Acesso em 25 de abril de 2021;

RIO GRANDE DO SUL. SPGG/RS. **Nossos Projetos.** 2020b. Disponível em:<<https://governanca.rs.gov.br/ppps-projetos>>. Acesso em 20 de dezembro de 2020;

RIO GRANDE DO SUL. **RSParcerias. Quem Somos.** 2020a. Disponível em:<<https://parcerias.rs.gov.br/quem-somos>>. Acesso em 09 de março de 2021;

RIO GRANDE DO SUL. **RSParcerias**. Quem Somos. 2020b. Disponível em:<
<https://parcerias.rs.gov.br/governanca-dos-projetos>>. Acesso em 15 de março de 2022;

RITTNER, D. **Cinco das dez maiores PPPs do país fracassaram ou o contrato está em risco**. Valor Econômico, Brasília, 16 de junho de 2020. Disponível em:<
<https://valor.globo.com/brasil/noticia/2020/06/16/cinco-das-dez-maiores-ppps-do-pais-fracassaram-ou-o-contrato-esta-em-risco.ghtml>>. Acesso em 18 de março de 2021;

RODRIGUES, C. G. O.; ABRUCIO, F. L. **Parcerias e Concessões para o Desenvolvimento do Turismo nos Parques Brasileiros: Possibilidades e Limitações de um Novo Modelo de Governança**. Revista Brasileira de Pesquisa em Turismo, v. 13, n. 3, p. 105-120, 2019;

RODRIGUES, C. G. O.; ABRUCIO, F. L. **Os Valores Públicos e os Desafios da Responsabilização nas Parcerias para o Turismo em Áreas Protegidas: Um Ensaio Teórico**. Turismo: Visão e Ação, v. 22, n. 1, p. 67-86, 2020;

RODRIGUES, B; ZUCCO, C. **Uma comparação direta do desempenho de uma PPP com o modelo tradicional de contratação pública**. Rev. Adm. Pública, Rio de Janeiro, v. 52, n. 6, p. 1237-1257, Dec. 2018. Available from
<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122018000601237&lng=en&nrm=iso>. Disponível em:< <https://doi.org/10.1590/0034-761220170313>>. Acesso em 17 de março de 2021;

SANTOS, J.V. **O discurso do “Estado Gastador” não explica a crise econômica do RS**. Revista IFU on line. 16 de setembro de 2018. Disponível em:< <http://www.ihu.unisinos.br/78-noticias/582771-o-discurso-do-estado-gastador-nao-explica-a-crise-economica-do-rs>>. Acesso em 28 de abril de 2020;

SANTOS, K. B. **Escolha administrativa da modalidade de concessão**. Revista CEJ, Brasília, Ano XX, n. 69, p. 97-101, maio/ago. 2016. Disponível em:<
<https://revistacej.cjf.jus.br/cej/index.php/revcej/article/view/2060>>. Acesso em 15 de março de 2021;

SÃO PAULO. **PARCERIAS-SP**. Linha 4 – Amarela. Disponível em:<
<http://www.parcerias.sp.gov.br/Parcerias/Projetos/Detalhes/123>>. Acesso em 18 de março de 2021;

SARLET, I. W.; MARINONI, L. G.; MITIDIERO, D. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012;

SARTURI, G., KLEIN, L. L., PINTO, N. G. **Gestão Pública de Stakeholders: Quem Priorizar?** Disponível em:< (PDF) Gestão Pública de Stakeholders: Quem Priorizar? (researchgate.net)>. Acesso em 04 de março de 2022;

SAVAGE, G. T., NIX, T. W., WHITEHEAD, C. J., & Blair, J. D. (1991). **Strategies for assessing and managing organizational stakeholders**. Academy of Management Executive, 5 (2), 61-75;

SAUERBRONN F. F.; SAUERBRONN J. F. R.;(2011). **Estratégias de responsabilidade social e esfera pública**: um debate sobre stakeholders e dimensões sociopolíticas de ações empresariais. RAP — rio de Janeiro 45(2):435-58, mar./abr. Disponível em:< <https://doi.org/10.1590/S0034-76122011000200007> >. Acesso em 28 de 12 de 2021;

SCHIRATO, V. R. **Os sistemas de garantia nas parcerias público-privadas**. In. MARQUES NETO, F.A. SHIRATO, V. R. (coord.). Estudos sobre a lei das parcerias publico-privadas. Belo Horizonte: Fórum, 2011. P. 143-193. ISBN 978-85-7700-385-3.

SCHWIND, R. W. **Remuneração do particular nas concessões e parcerias público-privadas**. 2010. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010. doi:10.11606/D.2.2010.tde-29052013-085755. Acesso em: 2020-07-30;

SELLTIZ, C. *et al.* **Métodos de pesquisa nas relações sociais**. São Paulo: Herder, 1967;

SILVA, G. M. **Redes de investimento e o financiamento de campanhas em Minas Gerais**. Revista de Administração Pública, v. 50, n. 4, p. 689-709, 2016;

SILVA, C. M. da.; COSER, C.. **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:<https://www.scielo.br/j/rac/a/gcvBvcP9NvwwdBqqsxVH88w/?lang=pt>. Acesso em 21 de setembro de 2021;

SILVA, R. D. J. da. **Repartição de riscos nas parcerias público-privadas**: uma análise de concessões administrativas em Alagoas. 2021. Disponível em:< <https://sitionovo.ifto.edu.br/index.php/sitionovo/article/view/927>>. Acesso em 10 de agosto de 2021;

SILVEIRA, P. B. **Estrutura híbrida de governança entre companhias públicas e parceiros privados**: o caso Infraero no setor aeronáutico brasileiro. Revista Direito GV, [S.l.], v. 14, n. 2, p. 537-556, set. 2018. ISSN 2317-6172. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/revdireitogv/article/>>;

SPINK, P. K. **Continuidade e Descontinuidade Administrativa**: uma Análise de Fatores que Contribuem para a Manutenção de Programas, Projetos e Atividades Públicas de Êxito em Governos Locais Brasileiro. 2001. Disponível em:< <https://pesquisa-eaesp.fgv.br/publicacoes/gvp/continuidade-e-descontinuidade-administrativa-uma-analise-de-fatores-que-contribuem>>. Acesso em 15 de março de 2022;

STEGLICH, T. T. **Descentralização de serviços públicos**: análise da eficiência da concessão do transporte coletivo no município de Ijuí/RS. 2019. Disponível em:< <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/202285>>. Acesso em 15 de março de 2021;

SUNDFELD, C. A. **Guia jurídico das parcerias público-privadas**. In Parcerias Público-Privadas. Sundfeld, Cralos Ari. (Coord). São Paulo: Malheiros. 2005;

TALAMINI, E. (Coord.); JUSTEN, M. S. (Coord.); NESTER, A. W. **Parcerias público-privadas: um enfoque multidisciplinar**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005;

TAIT, T. F. C. **A descontinuidade administrativa no setor público**. MaringaneWS, 04 maio 2005.

THAMER, R. e LAZZARINI, S. G. **Projetos de parceria público-privada: fatores que influenciam o avanço dessas iniciativas**. Rev. Adm. Pública [online]. 2015, vol.49, n.4, pp.819-846. ISSN 0034-7612. <https://doi.org/10.1590/0034-7612119746>. Acesso em 04 de maio de 2020;

THAMER, R. e LAZZARINI, S. G. **Projetos de parceria público-privada: fatores que influenciam o avanço dessas iniciativas**. 2015b. Disponível em:<
<https://doi.org/10.1590/0034-7612119746> >. Acesso em 29 de dezembro de 2021;

THOMÉ, R. e RAMOS, V.D.A. **Gestão integrada de resíduos sólidos por meio das parcerias público-privadas: instrumento de garantia do direito fundamental ao meio ambiente equilibrado**. 2016. Disponível em:<
<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/60767/60060>>. Acesso em 15 de março de 2021;

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Referencial Básico de Governança Organizacional para organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU**. Brasília: Tribunal de Contas da União, 3º edição, 2020;

TRIVINOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. 1. ed. São Paulo: Atlas, 1987;

VAN HAM, H; KOPPENJAN, J. **Building Public-Private Partnerships: Assessing and managing risks in port development**. Public Management Review, v. 3, n. 4, p. 593-616, 2001;

WEIERMAIR, K; PETERS, M; FREHSE, J. **Success factors for public private partnership: cases in alpine tourism development**. Journal of Services Research, Special Issue, 2008;

WORLD BANK INSTITUTE. **Disclosure of project and contract information in Public-Private Partnerships**. Washington: The World Bank, 2013; Disponível em:
<<http://documents.worldbank.org/curated/en/886371506355247197/Disclosure-of-project-and-contract-information-in-public-private-partnerships>>. Acesso em 27 de setembro de 2021;

YIN, R.K. **Estudo de caso: Planejamento e Métodos**. 2. Ed. Porto Alegre: Ed. Bookman, 2001;

ZAMCHIM, K. L. **Contratos de parceria público-privada: risco e incerteza**. São Paulo: Quartier Latin, 2012;

ZORZAL, L. **Transparência das informações das universidades federais:** estudo dos relatórios de gestão à luz dos princípios de boa governança na administração pública federal. Tese (Doutorado em Ciências da Informação). Universidade de Brasília, Brasília, p. 197. 2015. Disponível em: < <https://repositorio.unb.br/handle/10482/19202>>. Acesso em: 10 dez.2020;

ZORZAL, L; RODRIGUES, G. M.. **Transparência e accountability nas instituições públicas:** análise da convergência desses princípios. 1º Congresso da Associação Internacional de Ciências Sociais e Humanas em Língua Portuguesa – XII CONLABAt: Lisboa, Portugal, 2015;

ZORZAL, L; RODRIGUES, G. M. **Transparência das informações das universidades federais:** estudo dos relatórios de gestão à luz dos princípios de governança. Biblios, núm. 61, 2015, pp. 1-18 Julio Santillán Aldana, ed. Lima, Perú;

ZORZAL, L.; RODRIGUES, G. M.. **Disclosure e transparência no setor público:** uma análise da convergência dos princípios de governança. Informação & Informação, [S.l.], v. 20, n. 3, p. 113 - 146, dez. 2015. ISSN 1981-8920. Disponível em: <<https://www.uel.br/revistas/uel/index.php/informacao/article/view/19470/17642>>. Acesso em: 22 dez. 2021.

APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM
GESTÃO DE ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS

ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA

Data: ____/____/____

Estado/Cidade: _____

Dados do Órgão: _____

Parceria Público-Privada: _____

i) Aspectos pessoais sobre o entrevistado

1. Qual é a sua responsabilidade (cargo/função exercida) nessa Parceria?

ii) Eixos analíticos

Solicito sua opinião em relação aos fatores apontados nos procedimentos de implantação e/ou execução do projeto de PPP elencados abaixo, se os identifica como positivo ou negativo e as razões que entende ser a justificativa para essas percepções.

Fator I - Matizes políticas (interesse, comprometimento e risco político) e boa governança.

1. Você reconhece a existência do fator I na PPP em que atua/atuou? () sim () não
2. Para você, seus efeitos na implantação e execução da PPP são/foram? () positivos () negativos
 - 2.1. No caso de existência de efeitos negativos, comente sobre as medidas que foram adotadas para superá-los.
3. Qual o grau de influência do fator I nos procedimentos já adotados? () significativo () insignificativo
4. Comente sua percepção sobre os impactos do fator I em relação aos impactos gerados e possibilidades de melhoria para o desenvolvimento dos processos.

Fator II - Aparato Institucional.

1. Você reconhece a existência do fator II na PPP em que atua/atuou? () sim () não
2. Para você, seus efeitos na implantação e execução da PPP são/foram? () positivos () negativos
- 2.1. No caso de existência de efeitos negativos, comente sobre as medidas que foram adotadas para superá-los.
3. Qual o grau de influência do fator II nos procedimentos já adotados? () significativo () insignificativo
4. Comente sua percepção sobre os impactos do fator II em relação aos impactos gerados e possibilidades de melhoria para o desenvolvimento dos processos.

Fator III - Atendimento às recomendações dos órgãos de controle.

1. Você reconhece a existência do fator III na PPP em que atua/atuou? () sim () não
2. Para você, seus efeitos na implantação e execução da PPP são/foram? () positivos () negativos
- 2.1. No caso de existência de efeitos negativos, comente sobre as medidas que foram adotadas para superá-los.
3. Qual o grau de influência do fator III nos procedimentos já adotados? () significativo () insignificativo
4. Comente sua percepção sobre os impactos do fator III em relação aos impactos gerados e possibilidades de melhoria para o desenvolvimento dos processos.

Fator IV - Marco regulatório adequado.

1. Você reconhece a existência do fator IV na PPP em que atua/atuou? () sim () não
2. Para você, seus efeitos na implantação e execução da PPP são/foram? () positivos () negativos
- 2.1. No caso de existência de efeitos negativos, comente sobre as medidas que foram adotadas para superá-los.
3. Qual o grau de influência do fator IV nos procedimentos já adotados? () significativo () insignificativo
4. Comente sua percepção sobre os impactos do fator IV em relação aos impactos gerados e possibilidades de melhoria para o desenvolvimento dos processos.

Fator V - Edital e Contrato bem elaborados.

1. Você reconhece a existência do fator V na PPP em que atua/atuou? () sim () não
2. Para você, seus efeitos na implantação e execução da PPP são/foram? () positivos () negativos
- 2.1. No caso de existência de efeitos negativos, comente sobre as medidas que foram adotadas para superá-los.
3. Qual o grau de influência do fator V nos procedimentos já adotados? () significativo () insignificativo

4. Comente sua percepção sobre os impactos do fator V em relação aos impactos gerados e possibilidades de melhoria para o desenvolvimento dos processos.

Fator VI - Processo licitatório competitivo

1. Você reconhece a existência do fator VI na PPP em que atua/atuou? () sim () não
2. Para você, seus efeitos na implantação e execução da PPP são/foram? () positivos () negativos
- 2.1. No caso de existência de efeitos negativos, comente sobre as medidas que foram adotadas para superá-los.
3. Qual o grau de influência do fator VI nos procedimentos já adotados? () significativo () insignificativo
4. Comente sua percepção sobre os impactos do fator VI em relação aos impactos gerados e possibilidades de melhoria para o desenvolvimento dos processos.

Fator VII - Qualidade dos projetos e prévia análise de seus custos e benefícios

1. Você reconhece a existência do fator VII na PPP em que atua/atuou? () sim () não
2. Para você, seus efeitos na implantação e execução da PPP são/foram? () positivos () negativos
- 2.1. No caso de existência de efeitos negativos, comente sobre as medidas que foram adotadas para superá-los.
3. Qual o grau de influência do fator VII nos procedimentos já adotados? () significativo () insignificativo
4. Comente sua percepção sobre os impactos do fator VII em relação aos impactos gerados e possibilidades de melhoria para o desenvolvimento dos processos.

Fator VIII - Existência de uma cultura empreendedora com PPP

1. Você reconhece a existência do fator VIII na PPP em que atua/atuou? () sim () não
2. Para você, seus efeitos na implantação e execução da PPP são/foram? () positivos () negativos
- 2.1. No caso de existência de efeitos negativos, comente sobre as medidas que foram adotadas para superá-los.
3. Qual o grau de influência do fator VIII nos procedimentos já adotados? () significativo () insignificativo
4. Comente sua percepção sobre os impactos do fator VIII em relação aos impactos gerados e possibilidades de melhoria para o desenvolvimento dos processos.

Fator IX - Compromisso entre os parceiros

1. Você reconhece a existência do fator IX na PPP em que atua/atuou? () sim () não
2. Para você, seus efeitos na implantação e execução da PPP são/foram? () positivos () negativos
- 2.1. No caso de existência de efeitos negativos, comente sobre as medidas que foram adotadas para superá-los.

3. Qual o grau de influência do fator IX nos procedimentos já adotados? () significativo () insignificativo
4. Comente sua percepção sobre os impactos do fator IX em relação aos impactos gerados e possibilidades de melhoria para o desenvolvimento dos processos.

Fator X - Oferecimento de garantias à contraprestação pública

1. Você reconhece a existência do fator X na PPP em que atua/atuou? () sim () não
2. Para você, seus efeitos na implantação e execução da PPP são/foram? () positivos () negativos
- 2.1. No caso de existência de efeitos negativos, comente sobre as medidas que foram adotadas para superá-los.
3. Qual o grau de influência do fator X nos procedimentos já adotados? () significativo () insignificativo
4. Comente sua percepção sobre os impactos do fator X em relação aos impactos gerados e possibilidades de melhoria para o desenvolvimento dos processos.

Fator XI - Compatibilidade entre as expectativas dos parceiros

1. Você reconhece a existência do fator XI na PPP que atua/atuou? () sim () não
2. Para você, seus efeitos na implantação e execução da PPP são/foram? () positivos () negativos
- 2.1. No caso de existência de efeitos negativos, comente sobre as medidas que foram adotadas para superá-los.
3. Qual o grau de influência do fator XI nos procedimentos já adotados? () significativo () insignificativo
4. Comente sua percepção sobre os impactos do fator XI em relação aos impactos gerados e possibilidades de melhoria para o desenvolvimento dos processos.

Fator XII - Alocação adequada de riscos

1. Você reconhece a existência do fator XII na PPP em que atua/atuou? () sim () não
2. Para você, seus efeitos na implantação e execução da PPP são/foram? () positivos () negativos
- 2.1. No caso de existência de efeitos negativos, comente sobre as medidas que foram adotadas para superá-los.
3. Qual o grau de influência do fator XII nos procedimentos já adotados? () significativo () insignificativo
4. Comente sua percepção sobre os impactos do fator XII em relação aos impactos gerados e possibilidades de melhoria para o desenvolvimento dos processos.

Fator XIII - Ambiente econômico favorável

1. Você reconhece a existência do fator XIII na PPP em que atua/atuou? () sim () não
2. Para você, seus efeitos na implantação e execução da PPP são/foram? () positivos () negativos

2.1. No caso de existência de efeitos negativos, comente sobre as medidas que foram adotadas para superá-los.

3. Qual o grau de influência do fator XIII nos procedimentos já adotados? () significativo () insignificativo

4. Comente sua percepção sobre os impactos do fator XIII em relação aos impactos gerados e possibilidades de melhoria para o desenvolvimento dos processos.

Fator XIV - Restrições orçamentárias

1. Você reconhece a existência do fator XIV na PPP em que atua/atuou? () sim () não

2. Para você, seus efeitos na implantação e execução da PPP são/foram? () positivos () negativos

2.1. No caso de existência de efeitos negativos, comente sobre as medidas que foram adotadas para superá-los.

3. Qual o grau de influência do fator XIV nos procedimentos já adotados? () significativo () insignificativo

4. Comente sua percepção sobre os impactos do fator XIV em relação aos impactos gerados e possibilidades de melhoria para o desenvolvimento dos processos.

Fator XV - Restrições ambientais

1. Você reconhece a existência do fator XV na PPP em que atua/atuou? () sim () não

2. Para você, seus efeitos na implantação e execução da PPP são/foram? () positivos () negativos

2.1. No caso de existência de efeitos negativos, comente sobre as medidas que foram adotadas para superá-los.

3. Qual o grau de influência do fator XV nos procedimentos já adotados? () significativo () insignificativo

4. Comente sua percepção sobre os impactos do fator XV em relação aos impactos gerados e possibilidades de melhoria para o desenvolvimento dos processos.

Fator XVI - Comunicação adequada com os *stakeholders*

1. Você reconhece a existência do fator XVI na PPP em que atua/atuou? () sim () não

2. Para você, seus efeitos na implantação e execução da PPP são/foram? () positivos () negativos

2.1. No caso de existência de efeitos negativos, comente sobre as medidas que foram adotadas para superá-los.

3. Qual o grau de influência do fator XVI nos procedimentos já adotados? () significativo () insignificativo

4. Comente sua percepção sobre os impactos do fator XVI em relação aos impactos gerados e possibilidades de melhoria para o desenvolvimento dos processos.

iii) Sugestões e complementações

1. Quais foram os principais pontos críticos detectados? Existem outros fatores críticos observados e que não constam nos sugeridos para esse estudo? Quais?
2. Que sugestões você oferece para melhorar a implementação e execução das PPPs no Brasil?

**ANEXO A – RESOLUÇÃO CORSAN N. 21/2019, CRIA A UNIDADE DE NEGÓCIOS
E PARCERIAS ESTRATÉGICAS – UNPE.**



COMPANHIA RIOGRANDENSE DE SANEAMENTO

RESOLUÇÃO 21/2019 – GP

Cria a Unidade de Negócios e Parcerias Estratégicas, a função gratificada de gestor da Unidade de Negócios e Parcerias Estratégicas e a gratificação por desempenho (GD).

O diretor-presidente da Companhia Riograndense de Saneamento – Corsan, no uso de suas atribuições estatutárias, e conforme aprovação pela Diretoria Colegiada consignada na Ata n.º 52/2019 e pelo Conselho de Administração, Ata n.º 19/2019, considerando:

- A necessidade de reposicionamento da Corsan perante seus clientes;
- O direcionamento estratégico do acionista majoritário em relação a adoção de soluções a partir de modelos especiais de contratação como de parceria público-privada (PPP) para cumprimento dos compromissos previstos em contrato de programa assinados com os municípios concedentes dos serviços; e
- A necessidade de dotar a Companhia de uma estrutura formal para condução de projetos estratégicos até então conduzidos por equipe formada mediante ato de designação.

RESOLVE:

Art.1º Determinar a criação da Unidade de Negócios e Parcerias Estratégicas – UNPE, vinculada organizacionalmente à Diretoria da Presidência.

§ 1º A UNPE terá função executiva e de assessoramento técnico especializado, atuando de forma sistêmica, transversal e projetizada, com foco no atendimento das metas estabelecidas em Plano de Trabalho.

§2º A UNPE terá, como foco estratégico de sua atuação, projetos e negócios com as seguintes características, cumulativas ou não:

- I. Soluções em serviços e produtos alinhados com os objetivos sociais da Corsan e de acordo com o direcionamento estratégico da Administração;
- II. Valores estimados superiores a R\$ 20 milhões de reais;
- III. Reposicionamento da Corsan no mercado, a partir de projetos que renovem a imagem da Companhia perante seus clientes; e
- IV. Fomentem a mudança na cultura organizacional.

Art. 2º. Determinar que serão atribuições da UNPE:

- I. Estruturar e apoiar a contratação de soluções a partir de modelos especiais como de parceria público-privada (PPP), incluindo etapas preparatórias que deem suporte à decisão de *go/no go* até a transferência operacional dos serviços, quando for o caso;
- II. Gerenciar contrato (s) de parceria público-privada (PPP), em especial:
 - a. Desenvolver modelo e assessorar na implantação da gestão do (s) contrato (s) de PPP e integração do negócio com a estrutura organizacional da Corsan;
 - b. Executar diretamente e de forma centralizada atividades especializadas de gestão e de monitoramento da performance do (s) contrato (s);
 - c. Supervisionar o desempenho das atividades de gestão do contrato executadas forma descentralizada, em nível operacional, e apoiar tecnicamente;



COMPANHIA RIOGRANDENSE DE SANEAMENTO

- d. Apoiar tecnicamente nas ações de nível estratégico, ao longo da gestão contratual.

III. Assessorar tecnicamente no:

- a. Planejamento, na análise de viabilidade de novos projetos e negócios classificados como estratégicos e na sondagem de mercado, aportando metodologia de execução;
- b. Planejamento e estabelecimento de parcerias com setor público e privado (amplo sentido), aportando metodologia de execução.

Parágrafo único. A atuação ocorrerá mediante demanda da Administração ou por iniciativa da UNPE, mediante apresentação de proposta de projeto para deliberação pela Diretoria Colegiada da Corsan.

Art. 3º Determinar que a UNPE terá o quadro técnico composto por:

- I. Empregados da Corsan que integrarão as equipes de projeto multidisciplinares, devendo preencher os seguintes requisitos:
 - a) Ser classificados, preferencialmente, no quadro de empregos de nível superior na Corsan;
 - b) Possuir certificação de competências compatível com a proposta de trabalho;
 - c) Ter tempo de emprego na Corsan não inferior a 2 (dois) anos;
 - d) Possuir formação, preferencialmente, nas áreas de administração, contabilidade, direito, economia e engenharia;
 - e) Possuir nível mínimo de especialização em alguma das seguintes áreas de conhecimento: área de gestão empresarial, de projetos, financeira e controladoria; em parcerias e concessões; em saneamento ambiental; em direito empresarial; em regulação.
- II. Empregados da Corsan que atuarão no apoio administrativo, devendo preencher os seguintes requisitos:
 - a) Ser classificados na Corsan no quadro de empregos de nível médio;
 - b) Possuir certificação de competências compatíveis com a proposta de trabalho;
 - c) Ter tempo de emprego na Corsan não inferior a 2 (dois) anos;
 - d) Possuir capacitação mínima desejável: noções de gerência de projetos e mapeamento de processos; e, treinamento em utilização de softwares e sistemas corporativos.

§1º. O quadro técnico será formado por no máximo 8 (oito) empregados que integrarão as equipes de projeto multidisciplinares e no máximo 2 (dois) empregados no apoio administrativo. O quadro de lotação deverá preservar, além dos requisitos previstos, a característica de multidisciplinaridade.

§ 2º. Poderá 1 (uma) vaga ser provida por adido.

Art.4º. Determinar a criação da função gratificada de gestor da UNPE, sendo atribuído um índice de função gratificada – IFG de 2,5 da tabela de funções gratificadas vigente na Companhia.



Parágrafo único. Para o exercício da função de gestor da UNPE, além de preencher os requisitos previstos no art. 3º, I, deverá:

- I. Ser empregado do quadro permanente da Corsan, pelo período mínimo de 07 (sete) anos de efetivo serviço prestado à Corsan, na condição de empregado;
- II. Ter experiência mínima de 04 (quatro) anos em funções de assessoria e/ou de gestão com recebimento de função gratificada, ou 03 (três) como integrante da equipe do projeto estratégico de estruturação de PPP, ou como componente do quadro técnico da UNPE;
- III. Possuir certificação de competências compatíveis com o exercício da função;
- IV. Nos termos do Regulamento Disciplinar da Corsan, nunca ter recebido punição de suspensão e não ter sofrido advertência nos 04 (quatro) últimos anos que antecedem a data da nomeação.

Art.5º. Determinar a criação da gratificação por desempenho (GD), composta por duas parcelas:

- I. Parcela Fixa: no valor de 50% da função gratificada – IFG de 2,5 da tabela de funções gratificadas;
- II. Parcela Variável: no valor de até 50% da função gratificada – IFG de 2,5 da tabela de funções gratificadas.

§1º A GD será paga mensalmente e o empregado somente fará jus a percepção da mesma enquanto lotado no quadro técnico da UNPE, não se incorporando à remuneração.

§2º A parcela fixa da GD será devida a empregados lotados na UNPE, com exceção do gestor.

§3º Receberão a parcela variável da GD os empregados da Corsan que integrarão as equipes de projeto multidisciplinares, previsto o art. 3º, I e o gestor da UNPE. O recebimento da gratificação fica condicionado ao cumprimento das metas estabelecidas no Plano de Trabalho.

§4º Eventual adido lotado no quadro técnico da UNPE perceberá função gratificada, nos termos da legislação vigente.

Art. 6º Definir que a UNPE terá sua performance avaliada na mesma oportunidade da mensuração do desempenho para determinação da parcela variável, sendo as regras da avaliação formalizadas em conjunto com o Plano de Trabalho.

§1º O Plano de Trabalho será composto pela descrição dos produtos de entrega, cronograma, metas a serem atingidas, e a forma de mensuração do desempenho para pagamento da parcela variável; o primeiro documento será apresentado ao diretor-presidente, para aprovação, em até 90 (noventa) dias contados da publicação desta Resolução.

§2º A avaliação da performance da UNPE e a mensuração do desempenho para determinação da parcela variável, conforme previsto no §1º, serão executadas pelo Gabinete da Presidência – GP em conjunto com a Superintendência de Gestão Estratégica de Pessoas - Sugep, nos períodos definidos no Plano de Trabalho.

§3º A atualização do documento deverá ser submetida para aprovação, anualmente, no mês de março, conforme previsto nos §§ 1º e 2º.



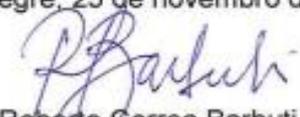
COMPANHIA RIOGRANDENSE DE SANEAMENTO

Art.7º Os empregados que atuam no Projeto de PPP da Região Metropolitana de Porto Alegre, a partir da publicação desta Resolução, passam a integrar o quadro técnico de empregados da UNPE, aplicando-se o disposto no §1º do art. 5º.

Parágrafo único. Os empregados não englobados pela regra do *caput* receberão a parcela fixa da GD de forma gradual, correspondente a 10% a cada 90 (noventa) dias, até completar os 50%. Em relação à parcela variável, passarão a receber de acordo com a proposta de Plano de Trabalho prevista no §1º do art. 6º, na medida de sua participação.

Art. 8º Estabelecer que a presente Resolução entra em vigor a partir desta data.

Porto Alegre, 25 de novembro de 2019.



Roberto Correa Barbuti
Diretor-Presidente