

## **O PAPEL DOS STAKEHOLDERS NA GERAÇÃO DE VALOR EM PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL**

**DAVID CURTINAZ MENEZES**  
UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA (UNB)

**DIEGO MOTA VIEIRA**  
UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA (UNB)

**DÉBORA DOSSIATTI DE LIMA**  
UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

# O PAPEL DOS STAKEHOLDERS NA GERAÇÃO DE VALOR EM PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO BRASIL

## INTRODUÇÃO

Diante da falta de investimento público em infraestrutura no Brasil, as parcerias público-privadas foram apresentadas como uma solução para resolver esse problema e, assim, viabilizar a prestação de serviços públicos e a implementação de políticas públicas.

Dentre suas vantagens ao gestor público destacam-se a resposta a demandas por projetos de infraestrutura complexos (Reis & Jordão, 2014), a obtenção de serviços melhores e a um menor custo (Nederhand & Klijn, 2016), a redução no tempo de implementação dos projetos e o compartilhamento de riscos com o setor privado (Li, Akintoye & Edwards, 2005). Quanto ao privado, a ele é transferida a execução e gestão de uma atividade que de outra forma não teria como prestar ou acessar seu mercado devido à sua natureza de serviço público (Nakamura, 2019).

Diante disso, pode-se afirmar que parcerias público-privadas são criadoras de valor para os seus *stakeholders* (Kivleniece & Quelin, 2012) o que compreende custos e benefícios (Quelin, Kivleniece & Lazzarini, 2017).

Contudo, nem sempre as PPPs são bem-sucedidas. Sendo relações complexas formadas por diversas fases (elaboração de estudos técnicos jurídicos, econômicos e de engenharia; consulta e audiência públicas; em alguns casos análise pelo tribunal de contas; procedimento licitatório; financiamento da obra; gestão e controle do contrato – Cabral *et al.* 2016) e com a participação de vários atores tanto na parte pública quanto privada, elas podem ser facilitadas ou dificultadas devido ao que a literatura denomina de fatores críticos de sucesso (Thamer & Lazzarini, 2015).

Em análise da literatura é possível verificar que ambos os temas, criação de valor e fatores críticos de sucesso, são pouco abordados em relação às parcerias público-privadas. Embora a literatura tenha reconhecido que valor é gerado em PPPs, faz-se necessário um avanço no sentido de identificá-lo, mapear quais seus significados para os *stakeholders*, bem como a forma como é gerado. De outro lado, saber quais atores estão relacionados a determinados fatores críticos de sucesso pode auxiliar o tomador de decisão a formular uma estratégia a fim de diminuir os riscos de insucesso em PPPs.

Para suprir essas lacunas, este artigo responde a uma questão tanto de ordem teórica quanto empírica: avaliar o papel dos *stakeholders* na geração de valor em PPPs no Brasil, considerando suas motivações e os fatores críticos que determinam o sucesso desse tipo de colaboração.

Para tanto, foram analisados cinco casos de parceria, sendo uma do governo federal, três de governos estaduais (São Paulo, Bahia e Minas Gerais) e uma do Município de Belo Horizonte, sendo que a escolha de tais entes subnacionais pelo fato de serem os que mais celebram parcerias público-privadas.

Para além desta introdução, o artigo está organizado da seguinte maneira: na primeira seção são indicadas as ferramentas teóricas da análise debruçando-se sobre a utilidade da teoria de *stakeholders*, fatores críticos de sucesso em PPPs, cooperação organizacional e geração de valor; em seguida, tem-se a metodologia utilizada que inclui a análise de conteúdo de documentos e entrevistas com representantes dos setores público e privado bem como a análise qualitativa comparativa (QCA); é então apresentada a análise dos resultados; por fim, as conclusões e agendas futuras de pesquisa.

## LITERATURA

Dentre as contribuições da teoria dos *stakeholders*, ela pode ser usada para identificar os atores e explicar as estratégias por eles adotadas para influenciar a implementação de uma política pública, pois permite mapear a estrutura em que a política pública está sendo desenvolvida bem como classificar os atores de acordo com o grau de influência que exercem nos processos decisórios (Vieira & Gomes, 2014).

A partir disso, adota-se para fins desse artigo que *stakeholders* são aqueles que exercem poder e influência, pois podem usar o poder para influenciar o comportamento e o desempenho das organizações (Gomes & Gomes, 2007), que possuem interesse no processo e nos resultados da organização (Freeman, Harrison & Wicks, 2007) e podem afetar ou serem afetados pelas ações, decisões, políticas, práticas ou objetivos de uma organização (Carroll & Bucholtz, 2009). Tais atores criam e capturam valor econômico em suas interações com a organização (Garcia-Castro & Aguilera, 2015).

Quanto à sua classificação, adotou-se a tipologia de Mitchell *et al.* (1997) baseada na posse dos seguintes atributos: poder de influenciar a organização (habilidade de um ator social conseguir com que o outro faça alguma coisa que aquele deseja – Pfeffer & Salancik, 1978); legitimidade do relacionamento com a organização (percepção generalizada de que as ações da organização são apropriadas em relação a um sistema de normas e valores social construídos – Mitchell *et al.*, 1997) e; urgência no atendimento do seu interesse (grau de intensidade com o qual o *stakeholder* demanda atenção imediata dos gestores da organização); em conjunto com a de Gomes *et al.* (2010) que classifica *stakeholders* em cinco categorias: regulador, colaborador, legitimador, controlador e formador de agenda. Tem-se, ainda, a concepção de Savage *et al.* (1991) que classifica os atores devido ao potencial de ameaça ou cooperação com a organização.

Parcerias público-privadas seriam relações de cooperação por excelência, considerando que de um lado tem-se uma Administração Pública com rol de atribuições (ex: estabelecer os padrões de desempenho e monitorar a execução dos serviços), muitas delas correspondentes a funções que se revestem de conteúdo econômico (utilidade passíveis de exploração econômica) e, de outro, interesses do privado na possibilidade de explorar tais utilidades. Ou seja, PPPs são um instrumento para consecução de um objetivo público que decorre da convergência de interesses entre o Poder Público e o privado (Marques Neto, 2015).

Oliver (1990), apresenta desdobramentos da cooperação ou potencial de ameaça que leva as organizações a celebrarem uma relação interorganizacional: necessidade, assimetria, reciprocidade, eficiência, estabilidade e legitimidade. A necessidade seriam os vínculos estabelecidos entre organizações que têm por objetivo atender a requisitos institucionais (legais ou regulamentares). A assimetria diz respeito às situações em que, em função da escassez de recursos, a organização busca exercer influência ou controle sobre organizações que os possuam.

As PPPs são estrutura de governança colaborativa (Ansell & Gash, 2008) que geram valor para seus *stakeholders*, pois a colaboração entre os parceiros gera oportunidades de agrupar recursos complementares e capacidades organizacionais de maneira a criar uma nova fonte de valor que não poderia ser criada caso as organizações atuassem de maneira isolada (Emerson, Nabatchi & Balogh, 2012). Esse valor pode ser definido como “a soma dos benefícios obtidos com a parceria” (Caldwell *et al.* 2017, p. 906), sendo que a sobrevivência e o desenvolvimento da organização dependem da sua capacidade de produzir valor para satisfazer os interesses dos *stakeholders* e, seu valor total criado, deve incluir o valor capturado por todas as partes interessadas e não apenas dos seus acionistas (Garcia-Castro & Aguilera, 2015).

A criação de valor pode ocorrer de diversas formas, pois o desempenho da PPP pode ser expresso por meio de valores financeiros (ex.: receitas); equidade no acesso, qualidade do serviço público prestado e satisfação do usuário (Wang *et al.*, 2018); relacionamentos sociais (Cabral *et al.*, 2019); eficiência operacional (Caldwell *et al.*, 2017); resolução de externalidades e recombinação ou complementariedade de recursos (Kivleniece & Quelin, 2012). Adaptando a ideia de Rudzevicius *et al.* (2018), no caso das PPPs, valor não é apenas a maior modicidade tarifária para os usuários ou salários melhores para os funcionários da empresa privada, mas também a qualidade da prestação dos serviços e a relação a longo prazo dos *stakeholders*.

Por fim, tem-se um último elemento de análise em relação às PPPs que são os fatores críticos de sucesso que se referem aquelas áreas de atividades em que a obtenção de resultados favoráveis é necessária para o gestor alcançar seus objetivos. Tratam-se de eventos ou circunstâncias que requerem atenção especial do gestor, sendo internos ou externos à organização (Ameway & Chan, 2016) e podem ser classificados em políticos (há fatores que se referem à aderência do projeto às diretrizes da alta cúpula governamental e outros aspectos de natureza política), administrativos (relacionados ao trabalho desenvolvido por técnicos governamentais e à estrutura administrativa dos órgãos responsáveis pela estruturação e gestão das PPPs), ambientais (diz respeito ao atendimento das diretrizes ambientais aplicáveis às PPPs), culturais (relacionamento entre os parceiros), econômicos (conjuntura econômica ou aspectos econômicos associados aos parceiros) e regulatórios (relativos à regulação aplicável ao setor da PPP) (Menezes *et al.*, 2019).

Frente a esses aspectos, elaborou-se uma modelo de análise conforme proposto abaixo:

Figura 1. Modelo proposto de análise de stakeholders de PPPs



Elaborado pelos autores

A Figura 1 mostra que a análise dos *stakeholders* em Parcerias Público-Privadas pode ser muito mais eficaz. Para isso, podemos usar conceitos como fatores críticos de sucesso, o que motiva a cooperação em relações interorganizacionais e como o valor é gerado nessas parcerias. Ao aplicar essas ideias, conseguimos entender: (i) como a atuação dos diferentes atores contribui para o sucesso da PPP, (ii) os motivos que levam os parceiros a iniciar e manter a colaboração, (iii) os benefícios, custos e riscos que cada stakeholder espera obter ao longo da parceria.

É importante notar que esse processo, ilustrado na Figura 1, é dinâmico. Por exemplo, cada parceiro que entra em uma PPP tem um conjunto inicial de expectativas. Isso inclui suas razões para participar e o valor líquido que esperam alcançar (benefícios menos custos e riscos). Contudo, a realização dessas expectativas depende diretamente da ocorrência ou não dos fatores críticos de sucesso.

## METODOLOGIA

Esta pesquisa adota uma abordagem de estudo de caso instrumental, buscando aprofundar a compreensão de construtos teóricos e formular contribuições para a Teoria dos Stakeholders. Para isso, construiu-se um desenho de pesquisa por meio de estudo de casos múltiplos, seguindo-se a recomendação de Stake (2005) quando à variedade de casos. Assim, foram escolhidas PPPs que apresentam variações geográficas (diferentes estados e cidades), setoriais (habitação, saúde, transportes, saneamento e tecnologia da informação) e de esfera governamental (casos em âmbito federal, estadual e municipal). Além disso, as PPPs selecionadas foram as que estivessem no estágio mais avançado (maior tempo de execução) em cada ente selecionado, desde que não fosse de um setor já escolhido anteriormente. Em caso de coincidência de setor, optou-se por escolher a segunda mais antiga do ente federado e assim por diante até encontrar a PPP de setor que ainda não tivesse sido selecionado.

Após a aplicação dos critérios acima descritos, foram selecionadas as seguintes PPPs:

- (i) Governo Federal: Datacenter: prestação de serviços de gerenciamento, manutenção e operação da infraestrutura predial de tecnologia da informação e telecomunicações do Banco do Brasil e da Caixa Econômica Federal;
- (ii) Estado da Bahia: Sistema de Disposição Oceânica do Jaguaribe: tratamento de esgoto gerado pela população de Salvador e Lauro de Freitas;
- (iii) Estado de Minas Gerais: Rodovia MG-050: operação e manutenção de uma rodovia, incluindo recuperação, ampliação e manutenção;
- (iv) Estado de São Paulo: Casa Paulista Lote 1: construção de habitações de interesse social e infraestrutura na região central de São Paulo, além de serviços de gestão condominial;
- (v) Belo Horizonte: Hospital Metropolitano de Belo Horizonte: realização de obras de engenharia e serviços de apoio não assistenciais à operação do hospital.

A coleta de dados foi por meio de pesquisa documental de atos normativos, relatórios, informações obtidas nos *sites* dos parceiros privados e dos governos, produzidos por órgãos de controle, além de notícias veiculadas nos meios de comunicação, bem como através de entrevistas em profundidade com roteiro semiestruturado com técnicos governamentais, representantes das concessionárias (parceiro privado), um representante do BNDES a fim de contemplar a categoria dos financiadores e um do BID (indicado pelo representante do BNDES). O número de entrevistados foi influenciado pelo princípio da saturação, quando se verificou que a inclusão de novos participantes apresentava relativa repetição frente aos dados já obtidos e que novos participantes não acrescentariam outros elementos à pesquisa (Saunders *et al.*, 2018).

Quanto à análise dos dados, esta fase se dividiu em dois momentos: o primeiro em que foi feita a análise de conteúdo cujos resultados subsidiaram o segundo em que foi realizada a análise qualitativa comparativa.

A análise de conteúdo seguiu o protocolo de Bardin (2011), sendo a unidade de registro a palavra e a regra de contagem foi a de frequência simples, percorrendo o seguinte trajeto: primeiramente, foram identificados e classificados os atores e os fatores críticos para posteriormente estabelecer a relação entre eles. Em seguida, utilizando-se dos determinantes de relações interorganizacionais propostos por Oliver (1990), foram identificados os motivos que levam os parceiros público e privado a celebrarem e manterem PPPs. Após, foram verificados os benefícios gerados e os custos incorridos pelos *stakeholders* em razão da execução da parceria e então uma análise comparativa das PPPs a fim de identificar os atores mais importantes, os fatores críticos, os determinantes da cooperação e os elementos de valor mais recorrentes nessas parcerias.

Por fim, foi utilizada a análise qualitativa comparativa que se desdobrou em duas etapas: na primeira, a partir da análise dos dados, buscou-se construir possíveis cenários que conjugassem os construtos trabalhados no artigo. Assim, ao invés de analisar os construtos de forma isolada, buscou-se associá-los com as categorias de *stakeholders* propostas por Gomes *et al.* (2010). Dessa forma, cada variável combina uma categoria de *stakeholder* com fatores críticos de sucesso, determinantes de cooperação e elementos de valor. Na segunda etapa, aplicou-se, adicionalmente, um questionário aos entrevistados a fim de que os respondentes indicassem, a partir de suas percepções, quais seriam as variáveis que contribuiriam para o sucesso de PPPs (Dias, Hoffmann & Martinez-Fernandes, 2019).

## RESULTADOS E DISCUSSÃO

### Identificação e classificação dos *stakeholders*

A identificação dos *stakeholders* nas PPPs analisadas (Datacenter, Sistema de Disposição Oceânica do Jaguaribe, Rodovia MG-050, Casa Paulista Lote 1 e Hospital Metropolitano de Belo Horizonte) revelou uma vasta gama de atores, tanto governamentais quanto não governamentais, bem como uma complexa teia de interações entre eles, fatores críticos de sucesso, determinantes de cooperação e geração de valor em parcerias público-privadas. A aplicação simultânea dos modelos de Savage *et al.* (1991), Mitchell *et al.* (1997) e Gomes *et al.* (2010) proporcionou uma visão multifacetada de seus papéis e influências e ensejou o quadro abaixo de *stakeholders* em PPPs.

<b>Atores apoiadores definitivos</b>	
Classificação	<i>Stakeholder</i>
<b>Colaboradores</b>	<b>Parceiro privado</b> (GBT S. A.; BRK Ambiental; AB Nascentes das Gerais S. A.; Canopus S. A.; Novo Metropolitano S. A.)
	<b>CPPI e CGPPs</b> (Bahia, Minas Gerais, São Paulo e Município de Belo Horizonte)
	<b>Chefe do Poder Executivo</b> (Presidente da República, Governadores e Prefeito)
<b>Reguladores</b>	<b>Chefe do Poder Executivo</b>
<b>Formador de agenda</b>	<b>Parceiro Público</b> (CEF, BB, Embasa, Seinfra/MG, Sehab-SP e Sesabh)
<b>Controladores</b>	<b>CPPI e CGPPs</b>
	<b>Chefe do Poder Executivo</b>
<b>Legitimadores</b>	<b>Usuários</b> (rodovia MG-050; Hospital Metropolitana; Casa Paulista)
	<b>Moradores locais</b> (rodovia MG-050; Hospital Metropolitano; Casa Paulista)
<b>Atores <i>mixed blessing</i> não definitivos</b>	
<b>Reguladores</b>	<b>Órgãos ambientais</b>
	<b>Parlamento</b>
<b>Controladores</b>	<b>Parlamento</b>
	<b>Tribunais de Contas</b>
	<b>Ministério Público</b>
<b>Formador de agenda</b>	<b>Imprensa</b>

Elaboração própria a partir de Mota (2013).

Os parceiros público e privado apareceram como *stakeholders* de alta proeminência e classificados como apoiadores (cf. Savage *et al.* 1991) devido à sua alta propensão à cooperação e como definitivos (cf. Mitchell *et al.* 1997) em razão de possuírem os atributos de poder, legitimidade e urgência. O parceiro público, detentor do poder financeiro e da legitimidade institucional, é fundamental para a viabilidade e gestão das PPPs. Sua atuação como formador de agenda (Gomes *et al.* 2010) aparece na capacidade de definir cláusulas contratuais e influenciar a direção da parceria. Quanto ao parceiro privado, este aporta a expertise e capacidade de execução, recursos necessários para a implementação e operação dos projetos. Sua receita está diretamente vinculada ao desempenho da parceria, o que motiva a cooperar em prol do desenvolvimento da PPP. Tal expertise é um recurso que o parceiro público busca para suprir suas deficiências na prestação dos serviços, configurando uma forma de dependência de recursos.

Os órgãos de controle, como Tribunais de Contas e Ministério Público, foram classificados como *mixed blessing* (Savage *et al.* 1991) e perigosos (Mitchell *et al.* 1997). Sua capacidade de fiscalizar, auditar e, se necessário, suspender a execução da PPP lhes confere um poder significativo. No entanto, também pode atuar como apoiadores ao propor melhorias e garantir a conformidade. Dada sua função de exigir a prestação de contas e cumprimento de regras, podem também ser classificados como controladores (Gomes *et al.* 2010). Por exemplo, a atuação do Ministério Público pode envolver o ajuizamento de ações judiciais para questionar a execução da PPP.

Usuários e comunidade local foram identificados como apoiadores (Savage *et al.* 1991) e dominantes (Mitchell *et al.* 1997), pois sua legitimidade e capacidade de mobilização são importantes para a aceitação e sucesso dos projetos de PPP. A ausência de apoio popular pode gerar obstáculos significativos. Foram também classificados como legitimadores (Gomes *et al.* 2010), pois representam a sociedade e seus interesses na prestação dos serviços públicos. A relevância da comunidade local é ressaltada pelo fato de que os projetos de grande escala podem impactar profundamente uma comunidade e até gerar conflitos, tornando essencial a boa relação com esses *stakeholders*.

Financiadores como bancos e fundos de investimentos foram classificados como apoiadores (Savage *et al.* 1991) e adormecidos (Mitchell *et al.* 1997). Embora controlem recursos financeiros essenciais para as PPPs, sua influência direta na operação diária é menor. Foram considerados como colaboradores (Gomes *et al.* 2010), pois fornecem capital necessário para a execução dos projetos. O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), por exemplo, é o maior financiador de projetos de infraestrutura do Brasil.

Legisladores, como o Congresso Nacional e as Assembleias Legislativas, foram classificados como *mixed blessing* (Savage *et al.*, 1991) e adormecidos (Mitchell *et al.*, 1997). Eles possuem o poder de definir o marco regulatório e aprovação de orçamentos, o que pode tanto favorecer quanto dificultar as PPPs. Foram categorizados como reguladores e controladores (Gomes *et al.*, 2010).

Por fim, a imprensa foi identificada como um ator *mixed blessing* (Savage *et al.*, 1991) e adormecida (Mitchell *et al.*, 1997). Ela fornece informações sobre a parceria, podendo influenciar a avaliação da opinião pública e, conseqüentemente, a implementação da PPP. Foi classificada também como formadora de agenda (Gomes *et al.*, 2010) E, o Poder Judiciário, por sua vez, foi considerado como marginal (Savage *et al.*, 1991) e perigoso (Mitchell *et al.*, 1997) com capacidade de julgar conflitos e suspender a execução das PPPs.

### **Fatores críticos de sucesso**

A análise dos resultados apresentou que a presença de determinados fatores críticos de sucesso é intrínseca à atuação dos *stakeholders* e alguns que são recorrentes e influenciam diretamente o desempenho das PPPs.

A alocação de riscos foi um dos mais citados e está associada tanto ao parceiro público quanto ao privado que celebram contratos de PPPs. A Teoria da Agência explica como a alocação de riscos no contrato é crucial para mitigar problemas de assimetria de informações e garantir a eficiência. A depender da repartição de riscos, podem ocorrer custos significativos que oneram o orçamento do Estado, podendo levar até à encampação do contrato. Pode ser considerado como um dos componentes mais importantes para o sucesso ou fracasso de uma PPP.

Um contrato com regras claras também foi associado aos parceiros. A importância de um contrato bem formalizado, com responsabilidades e metas claras, fomenta a confiança e reduz o oportunismo, contribuindo para a geração de valor e sucesso da parceria. Um contrato com regras claras também deve prever incentivos para que o parceiro privado obtenha retorno “na medida em que o serviço for cada vez mais bem prestado”, ou seja, os “mecanismos de incentivos têm que estar bem alinhados” para que exista convergência de objetivos entre os parceiros. A previsão de remuneração do privado conforme seu desempenho, usual nas PPPs, contribui para esse alinhamento. A utilização de meios alternativos de resolução de conflitos – como a arbitragem – pode evitar judicializações, o que pode ser prejudicial devido à falta de compreensão do Poder Judiciário sobre os mecanismos contratuais das PPPs.

O apoio político e um ambiente político estável foram relacionados a diversos *stakeholders*, incluindo legisladores, sindicatos, associações civis e comunidade local. A estabilidade política e o apoio político dos líderes são essenciais para a segurança dos investimentos e a continuidade dos projetos de PPPs. Mudanças políticas podem inviabilizar a implementação de uma PPP e a presença de uma liderança pode assegurar recursos e dar suporte a processos de governança colaborativa.

A capacidade do setor público e a competência do parceiro privado também apareceram. A presença de uma unidade de PPP bem estruturada e a expertise do parceiro privado influenciam na eficiência e inovação na prestação de serviços. A capacidade do Poder Concedente em gerir contratos de PPP constitui “a maior dificuldade que tem hoje em todos os âmbitos”, sendo essencial uma equipe capacitada para a estruturação de projetos. A expertise prévia do parceiro privado é vital para a implementação exitosa do projeto, contribuindo para a redução dos custos de transação e desenvolvimento de rotinas e processos que criam valor, aumentando a credibilidade dos compromissos mútuos e reduzindo o risco percebido.

A fiscalização e o monitoramento do contrato também foram apontados como fatores críticos. A adoção de métricas objetivas de avaliação, evitando a discricionariedade do fiscal auxilia no monitoramento e geração de valor social. A fiscalização inadequada dos contratos pode ensejar em prejuízos para a sociedade, resultando em um “bem público incompleto”. A capacitação e o uso de verificadores independentes são importantes para aprimorar esse sucesso.

O relacionamento entre os parceiros é outro fator crítico que demanda compreensão mútua das limitações e uma postura colaborativa para solucionar problemas. A criação de espaços de negociação, como reuniões regulares, ajuda na coordenação de atividades e resolução de tensões, incrementando a produtividade das parcerias. Um bom relacionamento entre os parceiros é essencial para mitigar riscos e promover a adaptação contratual (tendo em vista que os contratos são chamados de “incompletos”, pois não conseguem encerrar em si, em um primeiro momento, todas as possibilidades futuras devido ao seu longo prazo).

Tem-se, ainda, a maturidade da sociedade para escolher alternativas de longo prazo, pois as PPPs são instrumentos complexos e que duram por muitos anos e exigem clareza social sobre seus objetivos e implicações. A regularização fundiária e ambiental, incluindo desapropriações, são fatores que podem dificultar a execução das PPPs, especialmente em projetos de infraestrutura. O cumprimento do cronograma de obras e atrasos podem comprometer a execução por completo do contrato; a existência de um plano ou planejamento

governamental para a utilização de PPPs implica na clareza e estratégia de longo prazo do parceiro privado.

### **Determinantes de cooperação**

A análise dos determinantes de cooperação, conforme lente teórica de Oliver (1990), trouxe que as PPPs são impulsionadas por uma combinação de motivos complexos e interligados. A reciprocidade permeia todas as motivações, dada a sinergia entre os parceiros na busca por objetivos comuns e na prestação de serviços de qualidade.

A eficiência é outro determinante, manifestada pela busca por simplificação da gestão, agregação de expertise e agilidade do parceiro privado, melhoria na alocação de riscos, não imobilização imediata de vultosos recursos financeiros e a possibilidade de o governo focar em seu *core business*. A PPP permite reunir diversas atividades atinentes a um determinado serviço em um único contrato, gerando ganho de escala e reduzindo custos de transação. A flexibilidade do setor privado na contratação e a aquisição de soluções, em contraste com a burocracia do setor público, contribui para maior agilidade e ganhos de gestão. A alocação de riscos ao parceiro mais apto a gerenciá-los a um menor custo resulta em benefícios para ambas as partes.

A assimetria também se destaca, pois a PPP é motivada pela intenção do parceiro público de acessar recursos dos quais são dispõe, como a expertise e o *know-how* operacional do parceiro privado ou recursos financeiros para investimento em infraestrutura. A escassez de recursos públicos para investimentos impulsiona a busca por parcerias com o setor privado e a PPP permite que o parceiro público alavanque projetos que, de outra forma, seriam inviáveis, aproveitando a capacidade de investimento do setor privado.

A estabilidade impulsiona a celebração e manutenção de PPPs pela busca de previsibilidade nas relações entre os parceiros. Para o privado, a possibilidade de obter uma receita garantida por um longo período confere rentabilidade e segurança ao negócio. Para o parceiro público, a estabilidade na prestação do serviço com qualidade e eficiência é o motivador.

### **Geração de valor em PPPs**

A pesquisa aprofundou a compreensão sobre a geração de valor em PPPs, indo além dos aspectos financeiros para incluir benefícios sociais e ambientais, e incorporando a análise de riscos. Entre os benefícios, tem-se a prestação de qualidade, melhoria na equidade e no acesso ao serviço público. A expertise do parceiro privado, por exemplo, contribui para a execução de obras no prazo e com ganho de produtividade, bem como a remuneração atrelada ao desempenho incentiva a qualidade.

A expansão da infraestrutura (tecnologia da informação, saneamento, rodovias, habitação e rede hospitalar) foi um benefício recorrente, muitas vezes entregue de forma mais célere devido à agilidade do setor privado.

O desenvolvimento econômico na região de implementação da parceria e a geração de empregos foram externalidades positivas frequentemente observadas. A PPP da Rodovia MG-050, por exemplo, gerou centenas de empregos diretos e indiretos. A PPP da Casa Paulista impulsionou o comércio local e o adensamento da área central de São Paulo. O Hospital Metropolitano de Belo Horizonte incrementa a economia local através da compra de materiais e pagamento de salários.

Outros valores também apontados foram: (i) a redução de custos logísticos e a redução de acidentes (benefícios das PPPs rodoviárias), resultando em menor custo de transporte e maior segurança para os usuários; (ii) a melhoria do meio ambiente, como o tratamento de esgoto e o plantio de mudas nativas; (iii) o incremento na arrecadação tributária para os governos locais e federal; (iv) o aprendizado obtido com a execução da PPP que favorece o desempenho de novas

parcerias, contribuindo para a redução de custos de transação e a elaboração de contratos mais eficientes; (v) a eficiência energética também foi observada em projetos como o Datacenter.

Quanto aos custos foram observados os seguintes: (i) os de elaboração do projeto e contratação, de construção e operação bem como custos administrativos dos diversos governos; (ii) a contraprestação pública, que ressarcie os investimentos e custos operacionais do parceiro privado, representa um custo significativo para o poder público; (iii) a tarifa de pedágio, em PPPs patrocinadas, é um custo para a sociedade, mas uma receita para a concessionária; (iv) o custo da não realização da parceria, ou seja, a não intervenção do Estado na resolução de um problema.

A análise dos riscos revelou que sua concretização pode impactar negativamente o valor gerado. A má alocação de riscos pode acarretar prejuízos econômicos e fiscais para os parceiros, levando até à suspensão ou encerramento da parceria. Erros no estudo de demanda, por exemplo, podem comprometer o equilíbrio econômico do contrato. A fiscalização inadequada dos contratos pode resultar em obras incompletas ou serviços de baixa qualidade. O risco fiscal, associado à falta de recursos públicos para o pagamento da contraprestação, pode ser mitigado por garantias e fundos garantidores. A mudança de governo pode gerar instabilidade e atrasos na execução da PPP devido a alterações nas equipes e na orientação política. A não obtenção de financiamento pelo parceiro privado é um risco mitigado por aportes de recursos do parceiro público.

## CONCLUSÕES

A presente pesquisa buscou compreender o papel dos *stakeholders* na geração de valor em parcerias público-privadas (PPPs) no Brasil, integrando as lentes da teoria dos *Stakeholders*, fatores críticos de sucesso, determinantes de cooperação e geração de valor. Os resultados confirmam a tese de que a atuação dos stakeholders é importante para o desempenho das PPPs, influenciando diretamente a ocorrência de fatores críticos e a geração de valor, impulsionados por suas motivações para celebrar e manter a parceria.

As principais contribuições do estudo são múltiplas. Primeiramente, propõe-se um modelo integrado de análise de *stakeholders* que interliga os construtos de *stakeholders*, fatores críticos de sucesso, determinantes da cooperação e geração de valor, oferecendo uma estrutura para a análise de PPPs. Este modelo reconhece a natureza dinâmica das interações e a importância das motivações dos atores para o sucesso da parceria.

Em segundo lugar, a pesquisa forneceu uma identificação e classificação de stakeholders em PPPs brasileiras, com base em seu poder, legitimidade, urgência, potencial de ameaça/cooperação e papel desempenhado. Essa categorização oferece *insights* para a gestão de relacionamentos e a formulação de estratégias de engajamento. Destaca-se a especificação dos *stakeholders* do setor público, que frequentemente são generalizados na literatura internacional.

Terceiro, demonstrou-se a associação direta entre a atuação de diferentes stakeholders e a ocorrência de FCS específicos, como a alocação adequada de riscos, contratos claros, apoio político e capacidade do setor público e privado. Essa associação reforça a necessidade de uma gestão proativa dos stakeholders para garantir o sucesso do projeto.

Quarto, a pesquisa contribuiu para a compreensão dos determinantes da cooperação em PPPs (necessidade, eficiência, legitimidade, entre outros), oferecendo uma base para entender as expectativas e alinhar os interesses dos envolvidos, promovendo a sustentabilidade da parceria. A aplicação da teoria dos determinantes das relações interorganizacionais a um contexto de organizações híbridas (público-privadas) representa outra contribuição.

Quinto, o estudo expandiu a análise da geração de valor em PPPs, indo além dos aspectos financeiros para incluir benefícios sociais e ambientais. A percepção dos stakeholders sobre esses elementos foi destacada como um indicador crucial do sucesso da parceria. A inclusão da análise de riscos como um elemento de valor representa uma contribuição, pois a concretização de riscos pode levar à perda de valor.

Sexto, a aplicação da Análise Qualitativa Comparativa (QCA) permitiu identificar as configurações de condições (combinações de stakeholders e FCS) que são necessárias e/ou suficientes para o bom desempenho das PPPs, oferecendo uma ferramenta analítica para futuras pesquisas e para a tomada de decisão. A QCA delineou um "cenário mínimo ideal" para o sucesso das PPPs, composto por fatores críticos administrativos, políticos e culturais, motivações de cooperação associadas à assimetria, e elementos de valor ligados à assimetria e aspectos administrativos.

Para futuras pesquisas, sugere-se a realização de estudos comparativos em diferentes contextos (países ou regiões) para verificar a aplicabilidade do modelo proposto e identificar particularidades institucionais. A análise longitudinal de PPPs é recomendada para investigar a evolução das relações entre stakeholders, a mudança nos fatores críticos de sucesso e a percepção de valor em diferentes fases do projeto.

O desenvolvimento de metodologias para quantificar o valor social e ambiental gerado pelas PPPs é crucial para uma avaliação objetiva do impacto das parcerias. A inclusão da dimensão de valor na identificação dos atores prioritários e a investigação de quando e como os stakeholders mudam de classificação em tipologias existentes são avenidas promissoras. O impacto da tecnologia (e.g., blockchain, inteligência artificial) na gestão de stakeholders, transparência e eficiência das PPPs também merecem investigação. Por fim, a ampliação da amostra de PPPs analisadas e o teste das proposições teóricas em diferentes contextos permitirão avaliações mais robustas e a eventual generalização dos resultados.

## REFERÊNCIAS

Amewy, E. E, & Chan, A. P. (2016). Critical success factors for public-private partnership in water supply projects. *Facilities*, 34, 1 – 42.

Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18 (4), 543-571.

Bardin, L. (2011). *Análise de conteúdo*. São Paulo: Edições 70.

Cabral, S., Fernandes, A. S., & Ribeiro, D. (2016). Os Papéis dos Stakeholders na Implementação das Parcerias Público-Privadas no Estado da Bahia. *Cadernos EBAPE.BR*, 14 (2), 325-339.

Caldwell, N.D., Roehrich, J. K., & George, G. (2017). Social Value Creation and Relational Coordination in Public-Private Collaborations, *Journal of Management Studies*, 54 (6), 906-928.

Carroll, A., & Buchholtz, A. (2009). *Business and society: Ethics and stakeholder management*. 7th edition, Mason, OH, USA: South-Western Cengage Learning.

Dias, C. N., Hoffmann, V. E., & Martínez-Fernández, M. T. (2019). Resource complementarities in R&D network for innovation performance: evidence from the agricultural sector in Brazil and Spain, *International Food and Agribusiness Management Review*, 22 (2), 193-213.

Emerson, K., Nabatchi, T., & Balogh, S. (2012). An Integrative Framework for Collaborative Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22 (1), 1-29.

Freeman, R. E., Harrison, J. S., & Wicks, A. C. (2007). *Managing for stakeholders: Survival, reputation and success*, New Haven, CT, Yale University Press.

Garcia-Castro, R., & Aguilera, R. V. (2015). Incremental value creation and appropriation in a world with multiple stakeholders. *Strategic Management Journal*, 36 (1), 137-147.

Gomes, R. C., & Gomes, L. O. M. (2007). Proposing a theoretical framework to investigate the relationships between an organization and its environment. *Revista de Administração Contemporânea*, 11(1), 75-95.

Gomes, R. C., Liddle, J., & Gomes, L. D. O. M. (2010). A five-sided model of stakeholder influence: a cross-national analysis of decision making in local government. *Public Management Review*, 12, 701-724.

Kivleniece, I., & Quelin, B. V. (2012). Creating and capturing value in public-private ties: a private actor's perspective. *The Academy of Management Review*, 37 (2), 272-299.

Li, B., Akintoye, A., & Edwards, P. (2005). Critical success factors for PPP/PFI projects in the UK Construction Industry. *Construction Management and Economics*, 1 -10

Marques Neto, F. A. (2015). *Concessões*. Fórum.

Menezes, D. C., Hoffmann, V. E., Zanquetto Filho, H. (2019). Stakeholders and critical factors in the Brazilian government's public private partnerships. *Revista do Serviço Público*, 70 (3), 371-401.

Mitchell, R. K., Agle, B. R., & Wood, D. J. (1997). Toward a theory of stakeholder identification and salience: defining the principle of the who and what really counts. *Academy of Management Review*, 22, 853-886.

Nakamura, A. L. S. (2019). As parcerias público-privadas e a infraestrutura no Brasil. *Revista de Direito Administrativo*, 278(2), 131-147.

Nederhand, J., & Klijn, E. H. (2016). Stakeholder Involvement in Public-Private Partnerships: Its Influence on the Innovative Character of Projects and on Project Performance. *Administration & Society*. 1-27.

Quelin, B. V., Kivleniece, I., & Lazzarini, S. (2017). Public-Private Collaboration, Hybridity and Social Value: Towards New Theoretical Perspectives, *Journal of Management Studies*, 54 (6), 763-792.

Oliver, C. (1990). Determinants of interorganizational relationships: Integration and future directions. *The Academy of Management Review*, 15 (2), 241–265.

Pfeffer, J. & Salancik, G. R. (2003). *The External Control of Organizations*. Stanford, California. Stanford University Press.

Reis, T. & Jordão, E. (2014). A experiência brasileira de MIPs e PMIs: três dilemas da aproximação público-privada na concepção de projetos. In M. Justen Filho & R. W. Schwind (Coords.). *Parcerias público-privadas: reflexões sobre os 10 anos da Lei 11.079/2004*. Revista dos Tribunais: 224-246

Rudzevicius, R. V., Boaventura, J. M. G., Mascena, K. M.C, & Sarturi, G. (2018). Alocação de valor para os stakeholders: um estudo no setor financeiro. *Revista de Administração da UNIMEP*, 16 (1), 56-77.

Saunders, B., Sim, J., Kingstone, T., Baker, S., Waterfield, J., Bartlam, B., Burroughs, H., & Jinks, C. (2018). Saturation in qualitative research: exploring its conceptualization and operationalization. *Quality & Quantity*, 52, 1893–1907.

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

Stake, R. E. (2005). Case Studies. In DENZIN, Norman K. e LINCOLN, Y. S. *Handbook of Qualitative Research*. 3a Ed. Thousand Oaks: Sage Publications, 443-460.

Thamer, R. & Lazzarini, S. (2015). Projetos de parceria público-privada: fatores que influenciam o avanço dessas iniciativas. *Revista de Administração Pública*, 49(4): 819-846.

Vieira, D. M. & Gomes, R. C. (2014). Mudança Institucional Gradual e Transformativa: a Influência de Coalizões de Advocacia e Grupos de Interesses em Políticas Públicas. *Organizações & Sociedade*, 21(71), 679-694.

Wang, H., Xiong, W., Wu, G. & Zhu, D. (2018). Public–Private Partnership in Public Administration discipline: a literature review, *Public Management Review*, 20 (2), 293-316.