



Stakeholders e Fatores Críticos de Sucesso de Parcerias Público-Privadas

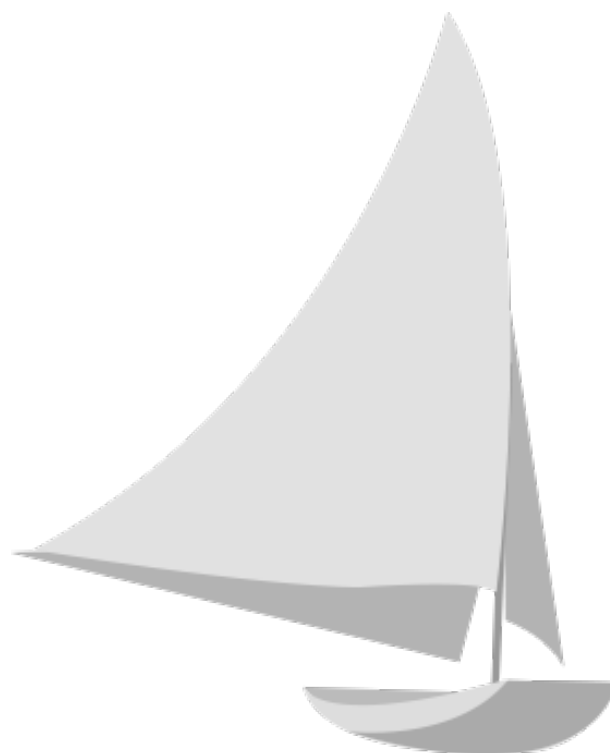
Autoria

david curtinaz menezes - davidcurtinaz@yahoo.com.br

Diego Mota Vieira - diego1mv@yahoo.com.br

Resumo

Este estudo identifica os stakeholders e os fatores críticos para sucesso das Parcerias Público-Privadas. Foram identificados os fatores críticos mais recorrentes em tais parcerias bem como os atores a eles associados os quais podem ser classificados em função do papel que exercem no desenvolvimento da PPP (reguladores, colaboradores, legitimadores, controladores ou formadores de agenda). Essa análise conjunta constitui uma contribuição do presente trabalho haja vista que tais fatores são usualmente descritos sem que sejam associados aos stakeholders de PPPs. A pesquisa possui uma importância prática, pois identifica quais são os fatores e atores que contribuem para o desenvolvimento desse tipo de parceria, permitindo que o tomador de decisão possa conceber uma estratégia de relacionamento para lidar com tais elementos.





Stakeholders e Fatores Críticos de Sucesso de Parcerias Público-Privadas

Resumo

Este estudo identifica os *stakeholders* e os fatores críticos para sucesso das Parcerias Público-Privadas. Foram identificados os fatores críticos mais recorrentes em tais parcerias bem como os atores a eles associados os quais podem ser classificados em função do papel que exercem no desenvolvimento da PPP (reguladores, colaboradores, legitimadores, controladores ou formadores de agenda). Essa análise conjunta constitui uma contribuição do presente trabalho haja vista que tais fatores são usualmente descritos sem que sejam associados aos *stakeholders* de PPPs. A pesquisa possui uma importância prática, pois identifica quais são os fatores e atores que contribuem para o desenvolvimento desse tipo de parceria, permitindo que o tomador de decisão possa conceber uma estratégia de relacionamento para lidar com tais elementos.

Palavras-chave: Parcerias Público-Privadas; *Stakeholders*; fatores críticos de sucesso.

1. Introdução

Embora o investimento seja uma das principais variáveis que influenciam o crescimento econômico, os governos nem sempre possuem os recursos financeiros necessários para implementá-lo. Esse é o caso, por exemplo, do investimento em infraestrutura no Brasil, pois, embora o país necessite de investimentos significativos no setor, a situação fiscal não permite que o investimento público seja o protagonista desse processo tendo em vista que o país só deverá apresentar superávit primário em 2022 (Gerbelli, 2018). Por isso, os gestores públicos procuram celebrar parcerias com o setor privado para incrementar tais investimentos. Uma dessas parcerias é a PPP a qual tem sido usada em diversos países (Nederhand & Klijn, 2016). Embora estejam sendo utilizadas, as PPPs nem sempre conseguem ser bem sucedidas, ou seja, serem executadas regularmente. Isso ocorre porque essa parceria pode ser facilitada ou dificultada em função da existência de determinados fatores os quais são denominados pela literatura como fatores críticos de sucesso cujo conceito se refere as áreas de atividades em que a obtenção de resultados favoráveis é necessária para que o gestor possa alcançar os seus objetivos (Rockart, 1982).

Em uma PPP, há diversos atores interessados nos seus resultados. Tais atores constituem os *stakeholders* da PPP, ou seja, os grupos ou as pessoas que podem afetar e serem afetados pelo alcance dos objetivos da organização, ou seja, da PPP (Freeman & Reed, 1983). Os fatores críticos acima mencionados podem ser associados aos *stakeholders* das PPP. Por isso, é importante não apenas identificar tais atores e fatores como também a associação entre eles, o que não tem sido feito pelos estudos sobre PPP os quais ou abordam os *stakeholders* de PPPs ou tratam apenas dos fatores críticos. Além disso, foi possível perceber que os estudos não utilizam teorias organizacionais tradicionais (teorias da agência, institucional, de custos de transação e da dependência de recursos), que foram pensadas para organizações privadas, para estudar uma organização híbrida (público e privada) como é a PPP.

Assim, notou-se uma oportunidade de realizar uma abordagem inovadora ao utilizar as referidas teorias para demonstrar a importância de fatores críticos de PPPs encontrados por outros estudos. Nesse contexto, o presente estudo pretende responder a seguinte pergunta de pesquisa: como os *stakeholders* e os fatores críticos a eles associados influenciam a implementação de uma PPP?. Assim, esse trabalho apresenta uma contribuição acadêmica ao proporcionar uma nova forma de analisar os fatores críticos de sucesso de PPPs os quais usualmente são apenas descritos e testados empiricamente sem que sejam associados aos *stakeholders* de PPPs. Além disso, o estudo possui uma importância prática, pois a identificação de tais fatores e atores bem como as associações entre eles, o que permite ao tomador de decisão conceber uma estratégia de relacionamento para lidar com tais elementos. Nesse sentido, o presente estudo é importante,



pois irá analisar as razões (fatores) para o sucesso das PPPs as quais embora estejam sendo utilizadas no Brasil nem sempre conseguem ser implementadas de forma exitosa.

O artigo estrutura-se, além desta introdução, em outros quatro tópicos. No primeiro, são apresentados os conceitos de PPP, de *stakeholder* e fator crítico de sucesso. Na segunda, são evidenciados os aspectos metodológicos empregados. Na terceira, são identificados os fatores críticos e *stakeholders* mais recorrentes na literatura bem como as associações entre eles. Por fim, são apresentadas as considerações finais sobre a pesquisa.

2. Referencial Teórico

2.1 Parceria público-privada

A PPP é um arranjo cooperativo institucional composto por atores dos setores público e privado” que atuam juntos visando atingir objetivos comuns (Hodge & Greve, 2007). Esse tipo de cooperação visa a obtenção de serviços melhores e inovadores a um menor custo (Nederhand & Klijn, 2016) bem como a redução no tempo de implementação dos projetos e o compartilhamento de riscos com o setor privado com intuito de conferir melhor qualidade ao gasto público (Li, Akintoye, & Edwards, 2005). A legislação brasileira (Lei nº 11.079/2004) caracteriza a PPP como um contrato de concessão de serviço público que pode ser realizado na modalidade patrocinada ou administrativa. A primeira envolve, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários, a contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado. A segunda é o contrato de prestação de serviços no qual a administração Pública é a usuária não havendo, portanto, nenhum pagamento por parte de terceiros.

Embora o surgimento das PPPs tenha ocorrido em data anterior, o seu uso se intensificou no final da década de 1980 em um contexto de redução da atuação do Estado e como forma de contornar a falta de recursos públicos para realizar investimentos em infraestrutura (Cutrim, Tristão & Tristão, 2017). Isso ocorreu porque os governos começaram a induzir investimentos privados em função do reduzido espaço fiscal e das crescentes demandas sociais (Thamer & Lazzarini, 2015). Deve-se ressaltar que a PPP não implica em menos governo, mas sim em um papel diferente a ser exercido por esse, pois, embora o serviço seja desempenhado pelo parceiro privado, o governo continua a ser o responsável por estabelecer os padrões de qualidade e desempenho bem como por monitorar a execução dos serviços (Jamali, 2004). Esse novo papel desempenhado pelo Estado é convergente com uma outra vantagem da PPP, pois, segundo Chou e Pramudawardhani (2015), esse tipo de parceria permite que o governo possa se beneficiar da participação do setor privado na gestão e no financiamento da expansão do serviço público de forma que o governo pode se concentrar na formulação de políticas, no planejamento e na regulação.

2.2 Stakeholder

Segundo Freeman e Reed (1983, p. 89), a palavra *stakeholder*, inicialmente, se referia aos “grupos sem o suporte dos quais a organização não conseguiria sobreviver”. Contudo, segundo os autores, tal definição era insatisfatória, pois continha conceitos genéricos e não retratava adequadamente a segmentação existente no que tange, por exemplo, aos diferentes interesses específicos dos diversos grupos sociais. Os autores ressaltaram que a informação sobre ações, e motivações dos diversos atores requeria uma definição mais precisa (Freeman & Reed, 1983) por isso eles propuseram duas definições de *stakeholder*: ampla (qualquer grupo ou pessoa que pode afetar e ser afetado pelo desenvolvimento das atividades da organização) e a restrita (grupos dos quais a organização depende para sobreviver).

2.2.1 Classificação de stakeholders

Na literatura sobre o tema, é possível encontrar alguns modelos que objetivam classificar os *stakeholders*. Entre eles está o proposto por Gomes, Liddle e Gomes (2010) que foi a tipologia escolhida no presente trabalho por estar baseado em uma investigação que objetiva ser uma ferramenta útil para os gestores públicos identificarem como os atores envolvidos influenciam o processo de decisão governamental. A partir das percepções de gestores públicos no Brasil e



no Reino Unido, os referidos autores argumentam que a influência dos *stakeholders* decorrem de cinco clusters: regulador, colaborador, legitimador, controlador e formador de agenda.

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

De acordo com dois dos autores do modelo (Gomes & Gomes, 2015, p. 49), as categorias propostas estão relacionadas com as teorias de dependência de recursos e institucional na medida em que é possível identificar “padrões da dependência de recursos e restrições decorrentes do ambiente institucional”. Nesse sentido, um exemplo de dependência de recursos decorre da relação entre o governo central (ator regulador) e os governos subnacionais que dependem de recursos financeiros transferidos pelo primeiro para executar determinadas políticas. Deve-se ressaltar que, conforme explicam Pfeffer e Salancik (1978), a dependência pode ser de um recurso financeiro ou técnico os quais são pertinentes com a atuação dos atores da categoria “regulador”.

Um exemplo da teoria institucional está relacionado com a categoria formador de agenda tendo em vista que os atores associados a tal categoria influenciam a definição da agenda que o governo local deve cumprir ao estabelecer o conjunto de regras que conformam o ambiente institucional com o qual o governo local deve interagir (Gomes & Gomes, 2015). Outro exemplo relacionado com a teoria institucional se refere à categoria controlador. Isso porque os atores que compõem tal categoria estão associados aos mecanismos institucionais que prescrevem como os recursos públicos devem ser gastos de forma eficiente e a forma de prestação de contas à sociedade sobre a gestão de tais recursos (Gomes & Gomes, 2015).

2.3 Fator crítico de sucesso

O termo fator crítico de sucesso está relacionado com circunstâncias que requerem atenção especial do gestor e que são fundamentais para que o projeto seja implementado de uma forma eficiente durante o ciclo de vida do projeto (Alinaitwe & Ayesiga, 2013). A metodologia de FCS é um procedimento que visa tornar explícito as áreas que são fundamentais para o sucesso da gestão. Conforme explicam Thamer e Lazzarini (2015), a literatura acadêmica sobre o tema tem procurado identificar quais são os fatores relevantes para o andamento dos projetos de PPPs. Deve-se ressaltar que tem sido identificada uma variedade de fatores que incluem desde a alocação adequada de riscos até o ambiente político estável.

3. Método

Foi consultada a base de dados do portal de periódicos da Capes a qual está integrada com os principais periódicos de administração nacionais e internacionais. As palavras utilizadas, como critério de pesquisa, foram parceria(s) público privada(s), *public private partnership*, *stakeholder(s)* e fator(es) críticos de sucesso, *critical success factors* que deveriam constar no título do trabalho, no resumo ou entre as palavras-chave. Essas palavras foram escolhidas por serem as mais utilizadas em artigos científicos sobre o tema. Além disso, foram selecionados apenas artigos publicados em periódicos a partir do ano 2000, pois as PPPs têm sido objetos de estudos, principalmente, nas últimas duas décadas (Nederhand & Klijn, 2016).

As referidas palavras foram utilizadas de forma conjugadas da seguinte forma: i) parceria(s) público privada(s) e *stakeholder(s)*; ii) parceria(s) público privada(s) e fator(es) críticos de sucesso; iii) *critical success fator(s) and public private partnership*; iv) *public private partnership and stakeholder(s)*. Isso porque quando as palavras *stakeholder* e fatores críticos



de sucesso ou *critical success factors* foram utilizadas de forma isolada, não retornavam necessariamente um artigo que tivesse como objeto uma PPP. Foram encontrados mais de 300 artigos. Entretanto, após ler o resumo de tais artigos, verificou-se que nenhum deles abordava a associação entre *stakeholders* e fatores críticos. Ademais, foram selecionados artigos recentes (a partir de 2013) que identificaram *stakeholders* ou fatores críticos de PPP. A amostra foi influenciada pelo princípio da saturação tendo em vista que optou-se pela não inclusão de novos estudos quando os dados obtidos (atores ou fatores) passaram a apresentar, na avaliação desse pesquisador, uma relativa repetição. Assim, a referida amostra é composta pelos artigos citados na Figura 1.

Tema	Autores
Stakeholders de PPPs	Tang e Shen (2013); Vijayanand (2013); Aerts, Grage, Dooms e Haezendonck (2014); Ogunsanmi (2014); Schepper, Dooms e Haezendonck (2014); Chou <i>et al.</i> (2015); Burke e Demirag (2016); Cabral <i>et al.</i> (2016); Nederhand e Klijn (2016); Widman (2016); Kyie e Chan (2017) e Verweij, Teisman e Gerrits (2017).
Fatores Críticos de PPPs	Alinaitwe e Ayesiga (2013); Hwang <i>et al.</i> (2013); Ismail (2013); Kyie e Chan (2015); Chou e Pramudawardhani (2015); Mouraviev e Kakabadse (2015); Thamer e Lazzarini (2015); Sabry (2015); Ameway e Chan (2016) e Liu, Wang e Wilkinson (2016).

Figura 1: amostra de artigos selecionados na revisão da literatura

4. Análise dos Resultados

4.1 Stakeholders identificados

Conforme explicam Gomes *et al.* (2010), os agentes interessados em uma política pública constituem-se como seus *stakeholders*. Nesse sentido, a literatura tem identificado diversos atores como, por exemplo, o parceiro privado (Chou, Tserng, Lin, & Huang, 2015) e as agências governamentais (Cabral *et al.* (2016). Os atores identificados podem ser classificados conforme a tipologia proposta por Gomes *et al.* (2010).

Na categoria “regulador” estão o governo (agências governamentais) e os legisladores os quais possuem poder de regular a atuação dos gestores públicos em função, por exemplo, do seu papel financeiro (execução e aprovação do orçamento) ou ainda por serem responsáveis pela elaboração do marco regulatório. A categoria “controlador” é composta pelos órgãos de controle e pelo Ministério Público os quais possuem o poder de exigir que o gestor público preste contas e de obrigá-los a cumprir regras relacionadas com o uso eficiente de recursos públicos (Gomes *et al.*, 2010). A mídia foi incluída nessa categoria porque através da sua atuação induz o gestor público a demonstrar o uso do recurso público.

Na categoria “colaborador” estão o parceiro privado bem como os atores que se associam a ele com intuito de auxiliá-lo a prestar serviços públicos. Esse é o caso das consultorias especializadas em PPPs, pois elas auxiliam o parceiro público a estruturar os projetos de PPP. Os financiadores (bancos e fundos de investimentos) também estão nessa categoria, pois fornecem os recursos financeiros para a execução de tal parceira. O ator “universidade” também pode ser considerado um colaborador, pois seus membros detêm conhecimentos técnicos que podem ser utilizados na elaboração e monitoramento do projeto.

A categoria “legitimador” contém a comunidade local (Gomes *et al.*, 2010). Além disso, foi incluído um novo ator (associações civis) que tende a ser composta e representar os usuários do serviço. Por fim, na categoria “formador de agenda”, foi incluído, além das agências governamentais citado por Gomes *et al.* (2010), os sindicatos de trabalhadores e as federações empresariais. Isso porque, embora tais atores não possuam uma relação de natureza institucional com o governo que está implementado o projeto, eles possuem a capacidade de influenciar a formação da agenda governamental.

4.2 Fatores críticos de sucesso identificados e os stakeholders a eles associados

Foram identificados diversos fatores críticos os quais podem ser relacionados com os *stakeholders*. Utilizou-se como recurso analítico as teorias organizacionais tradicionais que embasam a Teoria de *Stakeholders*. Assim, por exemplo, o *stakeholder* “agências



governamentais”, que pertence às categorias “regulador” e “formador de agenda”, pode ser associado aos seguintes fatores: i) ambiente econômico favorável; ii) processo licitatório competitivo e transparente; iii) unidade de PPP; iv) experiência do parceiro público com PPP; e v) boa governança.

A associação com o fator “ambiente econômico favorável” decorre do fato de que o governo influencia as condições macroeconômicas (Hwang *et al.*, 2013). Essa associação nos remete à teoria institucional tendo em vista que as instituições são concebidas para criar ordem e reduzir incertezas nas trocas afetando o desempenho econômico ao influenciar os custos de transação e a operação das firmas (North, 1991). O *stakeholder* agências governamentais também é o responsável pela condução do processo licitatório da PPP, pela criação de unidade governamental especializada na elaboração e acompanhamento dos projetos PPP, usualmente denominada de unidade de PPP, e pela governança do processo de elaboração e gestão da parceira. Nesse sentido, Cabral *et al.* (2016), ao estudarem as PPPs do Estado da Bahia, constaram que a Unidade de Parceria Público-Privada atua como um articulador que participa da preparação e gestão dos projetos de PPP. Sobre a governança, Cutrim *et al.* (2017) ressalta a importância de um órgão governamental para gerenciar as PPPs. Some-se a isso o fato de que as unidades de PPPs “podem ajudar a reduzir custos de transação e acelerar a execução contratual dos projetos” (Thamer & Lazzarini, 2015, p. 841). As agências governamentais também estão associadas à experiência do setor público com PPP, pois é essencial que as agências governamentais desenvolvam capacidades adequadas (Chou *et al.*, 2012). Essa experiência também é importante para diminuir a assimetria de informação em relação ao parceiro privado, reduzindo problemas decorrentes da relação agente e principal (Eisenhardt, 1989).

Ao ator parceiro privado pode ser associado o fator parceiro privado competente, pois esse fator está relacionado com às características (expertise) desse ator (Alinaitwe & Ayesiga, 2013). A competência do parceiro privado é importante para garantir o projeto será implementado de forma exitosa ao evitar, por exemplo, problemas técnicos (Li *et al.*, 2005). Esse fator remete a teoria da dependência de recursos a qual enfatiza a questão da dependência interorganizacional que decorre do fato de que a organização não controla todos os recursos que necessita para alcançar seus objetivos. Esse parece ser o caso da PPP por meio da qual o parceiro público buscar obter um recurso que não dispõe (a expertise do setor privado) e que precisa obter visando uma boa prestação de serviço público.

Ao ator financiador pode ser associado o fator financiamento disponível, pois esse fator está relacionado com o *core business* dos bancos e dos fundos de investimentos os quais disponibilizam recursos para que o parceiro privado possa executar o projeto. Nesse sentido, Cabral *et al.* (2016) afirmam que a PPP do estádio da Fonte Nova foi viabilizada com o recursos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico Social que concedeu os empréstimos para o projeto. Por outro lado, o ator comunidade local pode ser associado ao fator apoio popular, pois tal apoio está lastreado na opinião da comunidade local sobre o projeto, pois, um fator restritivo a realização de PPPs é a resistência da comunidade local.

Entretanto, há fatores que não estão associados apenas aos *stakeholders* de uma mesma categoria. Assim, por exemplo, os fatores a seguir podem ser associados simultaneamente a atores agências governamentais e parceiro privado: i) alocação adequada de riscos; ii) marco regulatório adequado; iii) compartilhamento de autoridade entre os parceiros; iv) capacidade financeira dos parceiros; v) viabilidade técnica do projeto; vi) análise realista de custos e benefícios; vii) oferta de garantias pelo poder público; viii) contrato com regras claras; e ix) sustentabilidade ambiental do projeto.

A alocação adequada de risco está associada a tais atores, pois são eles que celebram o contrato de PPP no qual tal alocação é realizada. Nesse sentido, Cutrim *et al.* (2017) afirmam que as PPPs constituem uma modalidade de contratação, entre o setor público e o setor privado,



mediante compartilhamento dos riscos, para a prestação de serviços públicos. Essa associação remete ainda à teoria da agência a qual pode ser usada para analisar o compartilhamento de riscos que pode surgir entre contratantes (Eisenhardt, 1989). Ademais, conforme explicam Li *et al.* (2005), o compromisso e o compartilhamento de autoridade entre os parceiros são importantes componentes para o sucesso da PPP, pois a atitude desses atores influenciam a qualidade dos resultados da parceria sendo essencial para alcançar os objetivos da parceria (Ismail, 2013). Além disso, é importante que esse compartilhamento de poder ocorra de forma equilibrada, pois a falta desse balanceamento gera problemas ao produzir desconfiança e baixo comprometimento.

Esses fatores podem ser analisados ainda a luz da Teoria da Agência a qual estuda a relação de agência (uma parte em uma transação – principal - delega a outra - agente - poder para agir em seu nome) buscando compreender causas e consequências para organização da divergência de objetivos entre tais partes, prescrevendo soluções que possam contribuir para a convergência de interesses. A relação de agência ocorre na PPP, pois o parceiro público delega ao privado a prestação de um serviço que, em última análise, caberia ao governo prestar. O contrato de PPP pode ser analisado sob a ótica da teoria de agência, pois, no centro da discussão, há a possibilidade da “existência de interesses divergentes entre potenciais participantes de uma PPP, levando à necessidade de mecanismos de monitoramento e controle do relacionamento” (Cutrim *et al.*, 2017, p. 32). Nesse sentido, Campos (2006) explica que os custos de agência podem ser reduzidos quando os participantes agem baseados na mútua cooperação, pois isso reduz os custos de elaboração e monitoramento do contrato.

Sobre a capacidade financeira de tais atores, Thamer e Lazzarani (2015) explicam que a capacidade financeira do parceiro público é essencial para dar segurança e garantias ao investidor privado bem como a capacidade financeira do privado é importante para prover os bens e serviços objeto da PPP. Essa associação remete à Teoria da Dependência de Recursos, pois, de acordo com essa perspectiva de análise da organização, os recursos, dos quais a firma depende, podem apresentar uma natureza financeira. Esse parece ser o caso da PPP em que o parceiro público, em função da escassez de recursos próprios para implementar os projetos de infraestrutura, recorre ao parceiro privado o qual dispõe de capital próprio ou de terceiros (financiamento bancário).

A oferta de garantias pelo poder público também está associada ao parceiro privado tendo em vista que, se ele entender que as garantias não são suficientes, não participará da licitação, não havendo, portanto, a celebração da PPP. Isso porque, conforme explicam Li *et al.* (2005), o parceiro privado demanda garantias do governo para assegurar que os seus investimentos estarão protegidos. O contrato com regras claras está associado aos dois parceiros (agências governamentais e parceiro privado), pois são eles que celebram tal contrato. Entretanto, conforme explica a teoria dos custos de transação, o contrato de PPP, por ser um contrato de longo prazo, deve ser flexível para admitir mudanças, pois os contratos de longo prazo são executados em condições de incerteza tendo em vista que não é possível antecipar todas as contingências futuras (Williamson, 1979). Visando minimizar tais problemas, a Teoria da Agência descreve mecanismos de governança que limitam o comportamento oportunista do agente. Além disso, a referida teoria prescreve soluções que possam contribuir para a convergência de interesses. Tais soluções podem ser objetos de regras contratuais. Nesse contexto, é importante que a PPP constitua um instrumento bem formalizado, com clara delimitação de responsabilidades, riscos e benefícios. Isso porque a clareza das regras do contrato contribui para limitar comportamentos oportunistas (Eisenhardt, 1989).

O marco regulatório adequado está associado aos atores agências governamentais e legisladores, pois tal quadro legislativo é composto não apenas pelas leis elaboradas pelos parlamentares como também por normas infralegais emanadas de agências governamentais. A título de exemplo, no caso brasileiro, citam-se as resoluções das agências reguladoras. Esse



fator remete a Teoria Institucional já que, conforme explica North (1991), as instituições são as regras do jogo (inclui aspectos formais) que definem comportamentos sociais e econômicos. A importância dessa associação reside no fato de que as normas elaboradas pelo parlamento e agências governamentais juntamente com as condições econômicas definem as escolhas disponíveis para as firmas e os custos de produção e transação nas quais elas incorrerão e, portanto, sua lucratividade e a viabilidade dos seus negócios (North, 1991). Portanto, as instituições podem caracterizar mecanismos concebidos para reduzir os custos de transação e o fazem por meio da adoção de regras que coordenam a interação entre as firmas, contribuindo para a sua lucratividade e a viabilidade dos seus negócios.

A análise da interação entre o marco regulatório e a firma também é objeto de estudo da Teoria da Dependência de Recursos o qual sustenta que a postura da firma em relação ao marco regulatório não necessariamente será passiva, pois, embora a organização deva lidar com demandas relacionadas com o ambiente regulatório em função da interdependência entre a organização e o ambiente externo, ela pode atuar de forma ativa ao adotar ações que visam mudar elementos desse ambiente (ex: alterar leis) com vista a seu crescimento (Pfeffer & Salancik, 2003). Isso pode ocorrer em uma PPP quando o parceiro privado atuar para modificar a lei de PPP visando aumentar a viabilidade de novas PPPs ao, por exemplo, aumentar o limite da receita corrente líquida do parceiro público que pode ser comprometido com gastos oriundos de pagamento com PPPs.

Outro conjunto de fatores críticos podem ser associados ao parceiro público e aos atores que o auxiliam na elaboração do projeto como, por exemplo, as consultorias especializadas em PPPs que possuem equipes multidisciplinares com técnicos nas áreas de engenharia, finanças, meio ambiente e jurídica. Por esse motivo, tais consultorias estão associadas aos seguintes fatores críticos: viabilidade técnica do projeto, análise realista de custos e benefícios e sustentabilidade ambiental do projeto. Cabral *et al.* (2016) demonstram que essas consultorias auxiliam as agências governamentais, no que tange a viabilidade técnica do projeto e na análise de custos e benefícios, pois atuam, por exemplo, na estruturação da modelagem econômico-financeira do projeto. O ator Universidade também possui equipe multidisciplinar que pode auxiliar na elaboração de uma PPP.

A importância da associação entre a análise realista dos custos e benefícios e os *stakeholders* que realizam tal análise remete a Teoria dos Custos de Transação na medida que a prestação do serviço à população por meio da PPP tende a gerar menores custos que as formas tradicionais de contratação (Cabral & Reis, 2017). Assim, a PPP poderia se assemelhar a forma de internalização da produção de bem ou serviço (governo passa a fazer parte de relacionamento interorganizacional com o setor privado) que anteriormente era demandado no mercado em função do fato de que com isso poderá produzir o bem ou serviço a um preço menor do que o ofertado no mercado onde ela é demandante. Além disso, os ganhos que resultarão da reorganização das atividades em uma única empresa (PPP) serão maiores que os custos do governo para organizá-la.

Há ainda outros fatores que podem ser associados simultaneamente a diversos atores (legisladores, Sindicatos, associações civis, federações empresariais e comunidade local) das categorias regulador, formador de agenda e legitimador. Esse é o caso do ambiente político estável e do apoio político ao projeto. O primeiro fator pode ser associado à atuação dos parlamentares, pois eles contribuem para a promoção de tal ambiente quando a agenda legislativa do parlamento é regularmente executada permitindo que as normas necessárias para a execução das políticas públicas sejam aprovadas. Além disso, o ambiente político estável e o apoio político ao projeto podem ser associados aos sindicatos, às federações empresariais, às associações civis e à comunidade local os quais através das suas manifestações e interação com parlamentares e governantes influenciam o referido ambiente político e são determinantes no



que tange à defesa ou à aceitação do projeto. Nesse contexto, Ismail (2013) ressalta que mudanças políticas podem inviabilizar a implementação da PPP.

Por fim, o fator sistema de monitoramento e avaliação do projeto também pode ser associado a diversos atores (agências governamentais, órgãos de controle, universidades, ministério público, associações civis e mídia) tendo em vista que, embora tal sistema constitua atribuições das agências governamentais, dos órgãos de controle e do Ministério Público (Cabral *et al.*, 2016), os referidos monitoramento e avaliação podem ser feitos também pelas universidades, pelas associações civis e pela mídia. As associações com o fator crítico sistema de monitoramento e avaliação do projeto nos remetem à teoria da agência haja vista que essa teoria prega que deve haver um sistema de monitoramento sobre a atuação do agente para evitar o risco moral, pois “quando o principal tem informações sobre o comportamento do agente, é mais provável que o agente se comporte em prol dos interesses do principal” (Eisenhardt, 1989, p. 60). A Figura 2 resume as associações supracitadas.

Categoria	Stakeholder	Fator crítico
Regulador e Formador de agenda	Agências Governamentais	Ambiente econômico favorável, processo licitatório competitivo e transparente, unidade de PPP, experiência do parceiro público com PPP e boa governança, alocação adequada de riscos, compartilhamento de autoridade entre os parceiros, compromisso dos parceiros, capacidade financeira dos parceiros, oferta de garantias pelo poder público, contrato com regras claras, marco regulatório adequado, viabilidade técnica do projeto, análise realista de custos e benefícios e sustentabilidade ambiental do projeto e sistema de monitoramento e avaliação do projeto.
Colaborador	Parceiro Privado	Parceiro Privado competente, alocação adequada de riscos, compromisso dos parceiros, compartilhamento de autoridade entre os parceiros, capacidade financeira dos parceiros, oferta de garantias pelo poder público e contrato com regras claras.
Colaborador	Financiadores	Financiamento disponível
Regulador	Legisladores	Marco regulatório adequado, ambiente político estável e apoio político.
Colaborador	Consultorias de PPPs	Viabilidade técnica do projeto, análise realista de custos e benefícios e sustentabilidade ambiental do projeto
Legitimador	Comunidade local e associações civis	Apoio popular, ambiente político estável e apoio Político
Colaborador	Universidade	Viabilidade técnica do projeto e sistema de monitoramento e avaliação do projeto
Formador de agenda	Sindicatos e federações empresariais	Ambiente político estável e apoio Político
Controlador e Colaborador	Órgãos de controle, ministério público e mídia.	Sistema de monitoramento e avaliação do projeto

Figura 2: Associação entre fatores críticos e *stakeholders*.

5. Considerações Finais

Esse trabalho teve por objetivo identificar os *stakeholders* e os fatores críticos de PPPs. Para tanto foi realizada uma revisão de literatura em que foi possível observar os atores e fatores mais recorrentes. A referida revisão de literatura mostrou que há lacunas teóricas como é o caso da análise dos *stakeholders* das PPP em conjunto com os fatores críticos a eles associados, o que não tem sido feito pelos estudos sobre PPP. Em relação aos *stakeholders*, foram identificados os atores mais recorrentes em tais parcerias os quais podem ser classificados em função do papel que exercem na formulação e implementação da PPP, ou seja, podem ser reguladores, colaboradores, legitimadores, controladores ou formadores de agenda conforme



proposto por Gomes *et al.* (2010). Além disso, foram realizadas associações entre tais atores e fatores críticos as quais são importantes para permitir que o tomador de decisão possa conceber uma estratégia de relacionamento para lidar com tais elementos.

Por fim, recomenda-se que estudos futuros sobre PPPs realizadas no Brasil utilizem as associações entre *stakeholders* e fatores críticos proposta nesse trabalho cuja síntese está demonstrada na Figura 2. Dessa forma, será possível desenvolver um estudo comparativo visando obter subsídios para uma eventual generalização que permita ao tomador de decisão conceber uma estratégia de relacionamento para lidar com tais elementos. Vale salientar que, a depender do recorte da pesquisa, é possível utilizar parcialmente o modelo de associações proposto na Figura 2. Assim, por exemplo, em estudo sobre finanças, pode-se restringir a análise a categoria que contém os fatores financeiro-comerciais e os atores a eles relacionados. Deve-se ressaltar ainda que, tendo em vista que existem outros modelos de classificação de *stakeholders*, a referida associação pode ser feita utilizando-se de outros modelos, enriquecendo essa forma de abordagem no estudo de PPPs e permitindo comparar o poder explicativo de cada modelo.

Referências

- Amewy, E. E., & Chan, A. P. (2016). Critical success factors for public-private partnership in water supply projects. *Facilities*, 34, 1 – 42.
- Alinaitwe, H., & Ayesiga, R. (2013). Success Factors for the Implementation of Public–Private Partnerships in the Construction Industry in Uganda. *Journal of Construction in Developing Countries*, 18, p. 1–14.
- Burke, R., & Demirag, I. (2016). Risk transfer and stakeholder relationships in public private partnerships. *Accounting Forum*, 1-38.
- Cabral, S., Fernandes, A., & Ribeiro, D. B. (2016). Os Papéis dos Stakeholders na Implementação das Parcerias Público-Privadas no Estado da Bahia. *Cadernos EBAPE.BR*, 14 (2), p. 325-339.
- Cabral, S. & Reis, C. J. O. (2017). Parcerias público-privadas (PPP) em megaeventos esportivos: um estudo comparativo da provisão de arenas esportivas para a Copa do Mundo Fifa Brasil 2014. *Revista de Administração Pública*, 51(4), 551-579.
- Campos, T. L. C. (2006). Políticas para *Stakeholders*: um objetivo ou uma estratégia organizacional?. *Revista de Administração Contemporânea*, 10 (4), 111-130.
- Chou, J., & Pramudawardhani, D. (2015). Cross-country comparisons of key drivers, critical success factors and risk allocation for public-private partnership projects. *International Journal of Project Management*, 33, p. 1136–1150.
- Chou, J., Tserng, H. P., Lin, C., & Huang, W. (2015). Strategic governance for modeling institutional framework of public–private partnerships. *Cities*, 42, p. 204–211.
- Cutrim, S., Tristão, J.A.M., & Tristão, V.T.V (2017). Aplicação do Método Delphi para Identificação e Avaliação dos Fatores Restritivos à Realização de Parcerias Público-Privadas (PPPs). *Revista Espacios*, 38 (22), 29-43.
- Eisenhardt, K.M. (1989). Agency theory: An assessment and review. *Academy of Management Review*, 14 (1), 57-74.
- Freeman, R. E., & Reed, D. L. (1983). Stockholders and Stakeholders: a new perspective on corporate governance. *California Management Review*, 25 (3), p. 88-106.
- Gerbelli, L. G. (2018). *Brasil terá superávit primário apenas em 2022, projeta FMI*. Recuperado em 23 novembro, 2018, de <https://g1.globo.com/economia/noticia/brasil-tera-superavit-primario-apenas-em-2022-projeta-fmi.gh.html>.
- Gomes. R. C., Liddle, J., & Gomes, L. O. M. (2010). A Five-Sided Model of stakeholder Influence. *Public Management Review*, 12, p. 701-724.
- Gomes, R.C, & Gomes, L.O.M. (2015). In Search of a Stakeholder Management Theory for Third Sector Organizations. *Contabilidade, Gestão e Governança*, 18(1), 43-60.



- Hodge, G., & Greve, C. (2007). Public – Private Partnerships: An International Performance Review. *Public Administration Review*, 67, 545–558.
- Hwang, B. G., Zhao, X., & Gay, M. J. S. (2013). Public private partnership projects in Singapore: Factors, critical risks and preferred risk allocation from the perspective of contractors. *International Journal of Project Management*, 31, 424-433.
- Ismail, S. (2013). Critical success factors of public private partnership implementation in Malaysia. *Asia-Pacific Journal of Business Administration*, 5 (1), 6-19.
- Jamali, D. (2004). A public private partnership in the Lebanese telecommunications industry: critical success factors and policy lessons. *Public works Management Policy*, 9, p. 103-119.
- Kyie, R. O., & Chan, A. P. C. (2015). Review of studies on the Critical Success Factors for Public–Private Partnership projects from 1990 to 2013. *International Journal of Project Management*, 33, 1335–1346.
- Li, B., Akintoye, A., & Edwards, P. (2005). Critical success factors for PPP/PFI projects in the UK Construction Industry. *Construction Management and Economics*, 1 -10.
- Liu, T., Wang, Y., & Wilkinson, S. (2016). Identifying critical factors affecting the effectiveness and efficiency of tendering processes in public–private partnerships: a comparative analysis of Australia and China. *International Journal of Project Management*, 34, 701-716.
- Mouraviev, N., & Kakabadse, N. K. (2015). Legal and regulatory barriers to effective public private partnership governance in Kazakhstan. *International Journal of Public Sector Management*, 28 (3), 181 – 197.
- Nederhand, J., & Klijn, E. H. (2016). Stakeholder Involvement in Public–Private Partnerships: Its Influence on the Innovative Character of Projects and on Project Performance. *Administration & Society*. 1–27.
- North, D. (1991). Institutions. *Journal of Economic Perspectives*, 5 (1), 97-112.
- Pfeffer, J., & Salancik, G. R. (2003). *The External Control of Organizations*. Stanford, California. Stanford University Press.
- Rockart, J. F. (1982). The changing role of the information systems executive: a critical success factors perspective. *Sloan Management Review*, 24 (1), 3- 13.
- Sabry, M. I. (2015). Good governance, institutions and performance of public private partnerships. *International Journal of Public Sector Management*, 28 (7), 566 – 582.
- Schepper, S., Doms, M., & Haezendonck, E. (2014) Stakeholder dynamics and responsibilities in public private partnerships: a mixed experience. *International Journal of Project Management*, 32 (7), 1210 -1222.
- Tang, L., & Shen, Q. (2013). Factors affecting effectiveness and efficiency of analyzing stakeholders' needs at the briefing stage of public private partnership projects. *International Journal of Project Management*, 31, 513–521.
- 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.
- Verweij, S., Teisman, G. R., & Gerrits, L. M. (2017). Implementing Public–Private Partnerships: How Management Responses to Events Produce (Un) Satisfactory Outcomes. *Public Works Management & Policy*, 22, 119–139.
- Vijayanand, S. (2013). Stakeholders and public private partnerships role in tourism management, *International Journal of Scientific & Engineering Research*, 4 (2), 1-11.
- Widman, U. (2016). Exploring the Role of Public–Private Partnerships in Forest Protection, *Sustainability*, 8, 1-15.
- Williamson, O. E. (1979). Transaction Cost Economics: The Governance of Contractual Relations. *The Journal of Law and Economics*, 22, 233-261.
- Williamson, O. E. (1979). Transaction Cost Economics: The Governance of Contractual Relations. *The Journal of Law and Economics*, 22, 233-261.