revista síntese

Setores e Sinergias: Explorando as Condições de Sucesso e Comunicação nas Parcerias Público-Privadas no Brasil

João Sérgio Beserra de Lima
Doutor em Ciência da Informação – Universidade de Brasília
Assessor Técnico na Agência Espacial Brasileira

Fabio Almeida Rodrigues
Bacharel em Gestão de Políticas Públicas – Universidade de Brasília
Assistente Administrativo na Agência Espacial Brasileira

RESUMO

As Parcerias Público-Privadas (PPPs) emergiram como uma estratégia de modernização do Estado brasileiro, especialmente após a Constituição de 1998, visando à recuperação econômica e à uma atuação mais eficaz nos campos social e econômico. Este estudo avaliou a eficácia das PPPs em diversos setores, enfatizando as práticas comunicativas e de feedback que determinam seu sucesso. Ao identificar e avaliar fatores que influenciam o sucesso das PPPs, bem como seus mecanismos de comunicação e *feedback* entre os atores envolvidos, é possível identificar possíveis lacunas nos sucessos das parcerias, propondo melhorias que resultam em melhores práticas e políticas relacionadas às PPPs no Brasil, promovendo o desenvolvimento sustentável e a eficiência na alocação de recursos públicos e privados. Por intermédio de uma abordagem qualitativa e método indutivo, a pesquisa explorou literatura existente, identificando que as PPPs visam principalmente à implementação de políticas públicas para o desenvolvimento e bem-estar coletivo, com destaque para o setor de infraestrutura. Por meio dos resultados alcançados, foi possível estabelecer a premissa de que as PPPs têm por objetivo primordial implementar políticas públicas voltadas para o desenvolvimento do Estado e do bem-estar coletivo, sendo o setor de infraestrutura o ramo com o maior número de investimentos. Verificou-se ainda que os fatores de sucesso das PPPs são dependentes e interligados, demonstrando a necessidade de alinhamento e manutenção constante desses fatores. Por fim, no que concerne à comunicação e *feedback* entre os atores envolvidos, embora não existam normativos específicos sobre comunicação e *feedback* nas PPPs, guias e manuais de gestores públicos ressaltam sua importância para o sucesso dos projetos, aliados a bons mecanismos de estratégia e *feedback*, que podem otimizar os projetos propostos.

Palavras-chave: PPPs. Concessão. Comunicação. *Feedback*. Desafios. Modernização do Estado.

DOI: https://doi.org/10.70690/q6kdzg98

Este é um artigo em acesso aberto sob a licença *Creative Commons* Atribuição 4.0 Internacional

ABSTRACT

Public-Private Partnerships (PPPs) have emerged as a strategy for modernizing the Brazilian state, particularly after the Constitution of 1998, aiming at economic recovery and more effective action in social and economic fields. This study assessed the efficacy of PPPs across various sectors, emphasizing communicative practices and feedback that determine their success. By identifying and evaluating factors influencing the success of PPPs, as well as their communication and feedback mechanisms among the involved parties, it is possible to identify potential gaps in partnership successes, proposing improvements that result in better practices and policies related to PPPs in Brazil, promoting sustainable development and efficiency in the allocation of public and private resources. Through a qualitative approach and inductive method, the research explored existing literature, identifying that PPPs primarily aim at the implementation of public policies for collective development and well-being, with an emphasis on the infrastructure sector. Through the results achieved, it was possible to establish the premise that PPPs' primary goal is to implement public policies aimed at state development and collective well-being, with the infrastructure sector receiving the largest number of investments. It was also found that the success factors of PPPs are dependent and interconnected, demonstrating the need for alignment and constant maintenance of these factors. Finally, concerning communication and feedback among the involved parties, although there are no specific regulations on communication and feedback in PPPs, guides and manuals for public managers highlight their importance for the success of projects, allied to good strategy and feedback mechanisms, which can optimize proposed projects.

***Keywords**: PPPs. Concession. Communication. Feedback. Challenges. State modernization.*

1 INTRODUÇÃO

As Parcerias Público-Privadas (PPPs) têm se consolidado como uma estratégia vital para superar desafios em infraestrutura e serviços no Brasil, especialmente em um cenário de restrições orçamentárias e escassez de recursos públicos, tornando-se uma estratégia cada vez mais importante para o desenvolvimento de infraestruturas e serviços públicos no país (Silva; Fracalanza, 2022).

O cenário brasileiro de PPPs é repleto de desafios e oportunidades. Essas parcerias, que combinam a eficiência do setor privado com a supervisão pública, têm potencializado o desenvolvimento em áreas como saúde, transporte, educação, infraestrutura e saneamento. Esta tendência tem impulsionado pesquisas sobre o tema, com estudos abrangendo desde projetos rodoviários até a gestão carcerária (Cegatti; Mendes, 2019; Domingues; Zlatković; Roumboutsos, 2014; Inácio Da Silva; Santos, 2022; Nakamura, 2019; Oliveira et al., 2023; Silva; Fracalanza, 2022).

De acordo com Nakamura (2019), as PPPs foram apresentadas como a solução para a falta de investimento público em infraestrutura no Brasil. Não obstante, trata-se de um modelo de contratação complexo que exige planejamento com o intuito de garantir que seus objetivos estejam alinhados ao interesse público.

Esses arranjos envolvem uma ampla gama de *stakeholders*, incluindo governos, empresas privadas, organizações sem fins lucrativos e organismos internacionais (Inácio Da Silva; Santos, 2022; Menezes; Vieira, 2022). Dada a diversidade de temas e atores, há estudos que investigaram os fatores críticos de sucesso em PPPs, como a alocação e compartilhamento de riscos, processos de contratação competitivos e transparentes, e comprometimento das partes envolvidas (Natalia; Tanzil; Sari, 2021).

A análise dos fatores críticos de sucesso, juntamente com os mecanismos de comunicação e *feedback*, é crucial para compreender o desempenho das PPPs. Assim, para o sucesso das PPPs, uma comunicação eficaz e mecanismos de *feedback* alinhados são essenciais, garantindo a conclusão eficiente dos projetos e a colaboração entre os atores públicos e privados.

Diante do contexto atual e da crescente demanda por serviços de qualidade, torna-se essencial compreender como a comunicação e outros fatores determinam o sucesso das PPPs como uma alternativa viável.

A estrutura desta monografia será organizada da seguinte forma: após esta introdução será discutida a metodologia adotada para a análise e, por fim, serão apresentados os resultados e as conclusões da pesquisa.

Dada a relevância das PPPs no cenário brasileiro e a necessidade de se compreender melhor os fatores que influenciam seu sucesso, surge a seguinte pergunta de pesquisa: “Quais são os setores predominantes de atuação das PPPs, e como os mecanismos de comunicação e os fatores-chave influenciam o seu sucesso?”.

Nesse sentido, o objetivo geral deste artigo é avaliar a eficácia e os fatores determinantes das Parcerias Público-Privadas em diferentes setores encontrados na literatura, com ênfase nas práticas comunicativas e de *feedback* que influenciam o sucesso dessas parcerias.

Para alcançar esse objetivo geral, foram desenvolvidos os objetivos específicos a seguir:

a) Descrever e analisar os principais setores ou áreas de atuação nas quais as PPPs têm sido mais consistentemente implementadas.

b) Identificar e avaliar, com base em literatura acadêmica, os fatores primordiais que influenciam o sucesso das PPPs.

c) Explorar os mecanismos de comunicação e *feedback* entre os atores envolvidos dentro do contexto das PPPs.

A análise desses objetivos permitirá uma compreensão dos fatores de sucesso e das práticas comunicativas nas PPPs no Brasil, contribuindo para o desenvolvimento de políticas e estratégias mais eficazes nessa área, além de fornecer *insights* para formuladores de políticas e outros *stakeholders* interessados no sucesso dessas parcerias.

Como justificativa para o estudo, esclarece-se que ele visa avaliar os fatores determinantes das PPPs em diversos setores, enfatizando as práticas comunicativas e de *feedback* que impactam seu sucesso.

Sua relevância reside na possibilidade de identificar e avaliar os fatores que influenciam o sucesso das PPPs, bem como os mecanismos de comunicação e *feedback* entre os atores envolvidos. Dessa forma, espera-se contribuir para a

melhoria das práticas e políticas relacionadas às PPPs no Brasil, promovendo o desenvolvimento sustentável e a eficiência na alocação de recursos públicos e privados.

As PPPs surgiram de uma necessidade de modernização da Administração Pública, buscando assim, excelência nos serviços prestados. Além disso, as Reformas Administrativas implementadas anteriormente não se concretizaram de forma definitiva, os objetivos foram alcançados, entretanto, encontram-se em constante evolução. Diante da crescente necessidade de evolução dos mecanismos e instrumentos utilizados, estudos que busquem o aprimoramento e eficiência permitem contribuir para a crescente progressão dos serviços prestados à sociedade.

Este trabalho visa contribuir para o avanço do conhecimento sobre as Parcerias Público-Privadas no Brasil, identificando seus principais setores de atuação, os fatores determinantes de sucesso e os mecanismos de comunicação e *feedback* que influenciam o desempenho dessas parcerias. Por meio desta análise, espera-se fornecer subsídios que poderão otimizar a eficiência e a eficácia das PPPs no país, garantindo resultados positivos para a sociedade.

2 DISTINÇÃO ENTRE CONCESSÃO E PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA

Embora haja interseções entre concessão e PPP, é crucial entender suas distinções para a aplicação correta dessas definições, pois, apesar de ambas envolverem a colaboração entre os setores público e privado para fornecer serviços e infraestrutura à população, trata-se de conceitos distintos no contexto jurídico.

Entende-se como concessão a delegação de determinada execução e gestão de serviços públicos a um terceiro, denominado concessionário, tendo direito de exploração do negócio por meio de remuneração proveniente de tarifas pagas pelos usuários dos serviços, eventualmente com subvenções do Poder Público.

Nesse sentido, concessão é um acordo onde o governo permite que uma entidade privada opere um serviço, abrangendo seu financiamento, construção e operação.

Por outro lado, as PPPs envolvem contratos maiores, com compartilhamento de riscos, responsabilidades, além de envolverem normalmente projetos de longo prazo

(Wettenhall, 2003). De acordo com Chaves et al. (2015), a Parceria Público-Privada refere-se a um acordo mais amplo e flexível entre o setor público e o privado, de modo que se pode envolver a prestação de serviços públicos, a construção e operação de infraestruturas, ou a realização de projetos de desenvolvimento. Ainda de acordo com os autores, as PPPs podem ser classificadas em dois tipos principais: concessões patrocinadas e concessões administrativas. Nas concessões patrocinadas, o parceiro privado recebe uma contraprestação financeira do poder público, além das tarifas pagas pelos usuários. Já nas concessões administrativas, a remuneração do parceiro privado provém exclusivamente do poder público.

A Lei nº 9.987, de 13 de fevereiro de 1995, dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos. Nesse tipo de serviço, o particular tem o direito de explorar determinado serviço público econômico e é remunerado por meio das tarifas pagas pelos usuários.

Assim, no que concerne aos aspectos práticos e aplicação de concessão e PPP, ambos os modelos têm sido utilizados em diversos setores, como transporte, energia, saneamento e saúde. A escolha entre concessão e PPP depende de características específicas do projeto, dos objetivos do poder público e da capacidade do setor privado em assumir riscos e investimentos (Chansky et al., 2021; Chaves; Guimarães; Nascimento, 2015).

Em síntese, pode-se conceituar as concessões como um tipo específico de PPP que envolve o direito a uma entidade privada de operar e gerenciar uma infraestrutura ou serviço público. Por outro lado, as PPPs envolvem uma gama mais ampla de acordos colaborativos entre o setor público e o setor privado, em que o Estado arcará com parte ou totalidade de investimentos realizados pelo ente privado.

Assim, importa destacar que as concessões são um tipo específico de PPP. Dessa forma, este estudo terá enfoque voltado para as PPPs, por envolver um conceito mais amplo e tratar de várias formas de colaboração do setor público, por meio de seus agentes, com o setor privado.

3 EVOLUÇÃO HISTÓRICA E CONCEITUAL DAS PPPS NO BRASIL

Desde o final dos anos 1980, as Parcerias Público-Privadas surgiram como resposta à menor presença do Estado na economia e à escassez de recursos para infraestrutura.

Em 1990, o Brasil iniciou um processo de mudanças em seu perfil econômico, mais liberal, que incluía um novo modelo de instituição das políticas sociais e educacionais. Os esforços desenvolvidos à época buscavam propiciar a recuperação dos cofres públicos e modificar as formas de atuação do Estado nos campos econômico e social.

Como solução à crise do estado burocrático, ao novo cenário político-econômico de ideologia neoliberal e às demandas sociais, surge um novo modelo de gestão, que se denominou Administração Pública Gerencial ou *New Public Management*. Esse novo modelo teve por objetivo reduzir a atuação do Estado e baseou-se na privatização, publicização e terceirização.

Em 1995, o então presidente Fernando Henrique Cardoso anunciou uma de suas estratégias de governo: a reforma do Estado criada pelo Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), denominada de Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado PDRAE[1].

Campos e Damasceno (2020), destacam que as PPPs ganharam relevância no Brasil na década de 1990, especialmente com a reforma do Estado via PDRAE. São utilizadas desde o final dos anos 1980 de forma a lidar com a presença reduzida do Estado na economia e a falta de recursos públicos para investimentos em infraestrutura (Menezes; Hoffmann; Zanquetto Filho, 2019).

Nesse mesmo sentido, Santos (2017) aponta que, desde o período colonial, existiam formas de atuação conjunta entre o ente público e o setor privado, não sendo um instrumento recente, entretanto, inicialmente eram denominadas ‘’concessão’’.

> Em 1835, conforme publicação do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT, o Governo Imperial estabeleceu na Lei n.º 101, um

[1] A Reforma instituída pelo PDRAE deu início a um novo modelo de gestão da Administração Pública, instituindo a Administração Pública Gerencial. As suas metas baseavam-se em inovação dos instrumentos de política social, reforma do aparelho estatal, objetivando melhorias na governança pública, resultando em ações efetivas do Estado na prestação de serviços à população.

> modelo “concessório”; oferecendo determinadas vantagens às empresas que se comprometessem a construir estradas de ferro (Santos, 2017, p. 10).

O modelo utilizado na época não se mostrava atrativo para as empresas privadas, não sendo visto como algo lucrativo, que pudesse compensar os investimentos realizados. Ao longo dos anos, tais práticas foram se intensificando e, a partir disso, foram surgindo legislações específicas para tais relações com o setor privado, responsáveis por amparar e denominar as PPPs.

Na visão de Campos e Damasceno (2020), a partir da Constituição de 1988 as parcerias entre o setor público e o setor privado se ampliaram no Brasil, e passaram a atuar em todas as modalidades, tendo por justificativa o fato de que o Estado brasileiro apresentava dificuldades no gerenciamento das ações governamentais por conta da crise fiscal e da fragilidade financeira que vivenciou na década de 1980.

“Foi com a Constituição Federal do Brasil de 1988 que houve a abertura para a ampliação das PPPs, o que foi aperfeiçoado ainda mais, ampliando para todas as modalidades’’ (Santos, 2017, p. 11). Dessa forma, entende-se que a Carta Magna de 1988 trouxe novos entendimentos para as PPPs que permitiram sua ampliação, conforme apontam Campos e Damasceno (2020, p. 10):

> [...] se acabou criando um ambiente jurídico seguro para as celebrações de contratos entre o ente público e o privado, pois, com base em todos esses documentos legais, as celebrações contratuais acabam não correndo o risco de sofrerem interferências advindas de novas orientações políticas que porventura poderiam e/ou podem ocorrer durante o período de vigência dos contratos firmados entre o Estado e empresas privadas e/ou não governamentais.

Todas as redefinições da relação entre o setor público e o setor privado trazidas pelo PDRAE foram significativas, entretanto, a aprovação da Emenda Constitucional nº 19/98 acelerou as mudanças.

> [...] constatamos que EC nº 19/98 representou um marco regulatório de contradição na história do Brasil na década de 90, pois enquanto a Constituição Federal de 1988 foi marcada por princípios de gestão democrática do Estado – sobretudo, pelo fato de prever a participação da sociedade nas decisões políticas, buscando assim a construção de uma sociedade mais justa e igualitária –, a EC nº 19/98 trazia dispositivos que facilitaram a normatização de parcerias entre a administração pública e o setor privado, passando para este último a responsabilidade de ações que antes eram de responsabilidade do Estado (Campos; Damasceno, 2020, p. 9).

A EC nº 19/98 implantou modificações no regime administrativo brasileiro, alterando dispositivos constitucionais referentes ao funcionamento da Administração

Pública e às normas dos servidores públicos. Tais modificações tiveram como principal ponto: revisão das regras de estabilidade, modificações nos regimes remuneratórios e gestão da Administração Pública. No que se refere à gestão, trouxe significativos marcos para normalização das parcerias entre a Administração Pública e o setor privado.

As legislações e normativos referente às parcerias entre entidades públicas e privadas foram se constituindo ao longo dos anos, entretanto, apenas por meio da Lei 11.079 de 2004 que foram instituídas normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da Administração Pública (Brasil, 2004). O Art. 2º da referida Lei, ‘’evidencia a parceria público-privada como o contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa’’ (Santos, 2017, p. 11). Thamer e Lazzarini (2015, p. 825), definem o conceito das modalidades.

> [...] a *administrativa*, onde a remuneração do setor privado é feita por meio de recursos orçamentários e o destinatário dos serviços é a própria administração pública ou a coletividade, e a patrocinada, quando os recursos públicos são complementados com a cobrança de tarifas dos usuários do serviço em questão.

Nesse mesmo sentido, Périco e Rebellato (2005) apontam que a participação privada no financiamento de obras e serviços públicos pode envolver diversos arranjos institucionais, aumentando gradativamente sua participação, partindo dos contratos de prestação de serviços de curto prazo, licitações, terceirizações, concessões e, como último grau de participação, as privatizações, que se referem à alienação total dos ativos.

Pode-se dizer que, no Brasil, PPP é um conceito ainda em formação. O interesse recente surgiu da necessidade de investimento de recursos públicos em setores importantes, como o da infraestrutura, tendo por modelo experiências internacionais bem-sucedidas, visualizou-se uma alternativa de investimento em determinados setores em que o Estado tem encontrado dificuldades (Périco; Rebelatto, 2005).

As PPPs são contratos institucionais cooperativos que concretizam as interações entre o setor público e o setor privado, objetivam superar as desvantagens tradicionais das compras, e em alguns países desenvolvidos, têm permitido um número constante de projetos (Wang et al., 2018).

Nessa mesma visão, Wettenhall (2003) define as PPPs como uma combinação de setores público e privado colaborando em várias formas de parcerias e arranjos,

sendo as PPPs vistas como um conceito moderno na gestão do setor público, tendo por foco a atração do financiamento privado para projetos públicos.

Em sentido estrito podemos conceituar as PPPs como uma forma de provisão de infraestruturas e serviços públicos na qual o parceiro privado atua na elaboração do projeto, financiamento, construção e operação de ativos, que em momento posterior são transferidos ao Estado. Sendo assim, o Estado é comprador de todo ou parte do serviço disponibilizado (Brito; Silveira, 2005).

Em uma definição mais abrangente, Périco e Rebelatto (2005) conceituam como:

> [...] parcerias público-privadas são contratos entre a administração pública e a iniciativa privada, de longo prazo (entre 15 e 35 anos), que estabelecem vínculo jurídico para implantação ou gestão, no todo ou em parte, de serviços, obras, empreendimentos e atividades de interesse público, em que o financiamento e a responsabilidade pelo investimento cabem ao parceiro privado, e o governo paga como se fosse um contrato de prestação de serviços. Nesse contrato devem ser observados os princípios de eficiência, respeito aos usuários, indelegabilidade de regulação e poder de polícia, responsabilidade fiscal, transparência, repartição de riscos e sustentabilidade econômica do projeto de parceria.

Nesse contexto, não se pode confundir as parcerias com as privatizações. Apesar de surgirem do mesmo processo, busca por reforma e modernização do Estado, as privatizações implicam a alienação de ativos públicos ao setor privado; já na atuação das PPPs, ao término do contrato, a infraestrutura implementada é entregue ao setor público.

As PPPs exigem do governo estrutura e habilidades para desempenhar esse novo papel, considerando que envolvem a construção de parcerias para obter recursos que o setor público pode não ter, como por exemplo a experiência do setor privado na construção e operação de instalações de infraestrutura (Menezes; Hoffmann; Zanquetto Filho, 2019). O controle contratual ocorre por meio de indicadores relacionados ao desempenho na prestação do serviço, e não mais o controle físico-financeiro de obra (Brito; Silveira, 2005).

Nesse mesmo sentido, Menezes, Hoffmann e Zanquetto Filho (2019) apontam que o governo continua sendo responsável por estabelecer padrões de desempenho de qualidade e monitoramento dos serviços prestados em PPP.

Conforme apontado por Brito e Silveira (2005, p. 15),

> A lei de PPP institui um mecanismo fundamental de incentivo à eficiência na gestão dos contratos de parceria: a obrigatoriedade de vinculação do pagamento da contraprestação pública à disponibilização do serviço. A lei

> prevê ainda a possibilidade de se estabelecer contratualmente remuneração variável de acordo com metas e padrões de desempenho.

Os resultados obtidos por meio das PPPs podem levar a soluções mais eficientes e inovadoras, benéficas à sociedade. Além disso, o estabelecimento das parcerias permite o compartilhamento de riscos entre os setores público e privado, e reduz a carga financeira do governo (Wettenhall, 2003).

O objetivo das PPPs é a realização de empreendimentos sociais ou que sejam estratégicos, como os de infraestrutura, que tenha retorno financeiro desconhecido ou de baixa expectativa, com o intuito de proporcionar crescimento sustentável à economia brasileira (Périco; Rebelatto, 2005).

Em resumo, a literatura indica que as PPPs emergiram da necessidade de modernizar o Estado e recuperar a saúde financeira pública, levando a uma nova atuação estatal nos campos social e econômico. É perceptível que esse tipo de parceria está concentrado em áreas que não podem ser integralmente custeadas pelo Estado, em detrimento de sua complexidade, ou pelo alto nível de investimento em capital financeiro.

4 BENEFÍCIOS E DESAFIOS ASSOCIADOS ÀS PPPS, CONFORME DESTACADOS EM LITERATURA NACIONAL E INTERNACIONAL

As PPPs surgiram da necessidade de modernização da Administração Pública, visando aprimorar a eficiência dos serviços estatais. Assim, como em todos os processos de reforma do aparelho estatal, existem benefícios e desafios ao serem implementados novos mecanismos de gestão, assuntos que serão discorridos nessa seção.

Segundo Brito e Silveira (2005), um dos pontos mais destacados na experiência internacional como de grande importância para a condução de programas de parceria público-privada refere-se à existência de um órgão público central responsável pela coordenação dos trabalhos.

> o órgão gestor tem a competência de definir os serviços a serem contratados por meio de parcerias, disciplinar os procedimentos para a celebração dos contratos, autorizar abertura de licitação, aprovar seu edital e apreciar os relatórios de execução dos contratos. Participará das reuniões do órgão gestor

> um representante do ministério setorial cuja área de competência seja relacionada ao projeto em análise (Brito; Silveira, 2005, p. 16).

Conforme experiências internacionais, programas de parceria são eficazes para viabilizar projetos, desde que haja coordenação conjunta dos órgãos públicos envolvidos.

As instituições públicas podem enfrentar desafios no desenvolvimento e obtenção de capacidades relevantes em PPPs, especialmente no que se refere à ausência de mecanismos de governança especializados. Assim, mostra-se essencial que o órgão central tenha mecanismos para gerir a parceria (Quélin et al., 2019). A ausência de instituições de alta qualidade pode gerar efeitos opostos no âmbito privado em PPPs, particularmente em locais de baixa qualidade.

Nesse mesmo sentido, Villani, Grego e Phillips (2017) destacam que a fase inicial do estabelecimento de PPPs, em especial a definição de um modelo de negócios que funcione bem, mostra-se essencial para o sucesso das PPPs.

> O grau de abrangência que o projeto de lei concede às PPPs abre a possibilidade para que sejam transferidas ao setor privado as principais decisões sobre os investimentos governamentais, principalmente na ausência de um sistema de planejamento governamental capaz de sinalizar seus objetivos e as prioridades de alocação de recursos nos médio e longo prazos (Périco; Rebelatto, 2005, p. 1045).

De acordo com a literatura analisada, as PPPs são de grande importância para fornecer meios para os governos continuarem investindo em projetos de infraestrutura púbica, apesar das restrições orçamentárias. Assim, melhoram a eficiência e eficácia na prestação de serviços, quando implementadas da forma correta.

Menezes, Hoffmann e Zanquetto Filho (2019) apontam que as PPPs podem enfrentar desafios referentes ao ambiente regulatório, visto que uma estrutura legal favorável mostra-se um fator crítico externo. A literatura internacional aponta a necessidade de estruturas legais claras, processos aquisitivos transparentes, mecanismos robustos de monitoramento e avaliação para mitigar riscos e maximizar os benefícios das PPPs.

Para Brito e Silveira (2005), um desafio na implementação das PPPs é garantir que a alocação adequada de riscos entre parceiros públicos e privados envolvidos na PPP seja realizada, sendo um fator crítico para o sucesso.

Villani, Grego e Phillips (2017) apontam como benéfico o fato de as PPPs resultarem em soluções inovadoras para problemas complexos, combinando diferentes arranjos institucionais e aproveitando as capacidades de vários parceiros. Em contrapartida, os autores apontam como desafios os atritos entre parceiros privados, podendo gerar problemas significativos e consequências não intencionais.

Outro benefício apresentado é a capacidade tecnológica das empresas privadas que, alinhadas ao interesse público, mostram-se benéficas à sociedade:

> A iniciativa privada possui interesse no desenvolvimento tecnológico e muitas das grandes empresas da área de infraestrutura, possíveis interessadas nos contratos de PPPs, contam com tecnologias de ponta para a execução de seus projetos. Torna-se claro que, sob esse ponto de vista, os contratos de PPPs são bastante interessantes, uma vez que beneficiam a estrutura produtiva como um todo, assim como a sociedade que usufrui obras modernas e eficientes (Périco; Rebelatto, 2005, p. 1038).

Tendo em vista que o Brasil utiliza modelos internacionais para aplicação das PPPs, mostra-se necessário discorrer brevemente sobre a experiência da Inglaterra, umas das pioneiras nos contratos fomentados entre a Administração Pública e a iniciativa privada. O instrumento utilizado na Inglaterra é o *private finance initiative* (PFI), possuindo algumas diferenças em comparação ao modelo de PPP no Brasil, nessa modalidade "o setor público mantém a responsabilidade pela provisão de parte dos serviços, ou seja, o investimento inicial é de responsabilidade tanto da iniciativa privada, quanto da administração pública'' (Périco; Rebelatto, 2005, p. 1045).

> No modelo inglês mostrou-se de suma relevação a instituição de programas de avaliação e auditoria desses contratos, visando tornar os contratos mais seguros e transparentes, para a administração pública e para a iniciativa privada, gerando mais segurança à sociedade (Périco; Rebelatto, 2005, p. 1045).

Nesse contexto, para Menezes, Hoffmann e Zanquetto Filho (2019), as PPPs podem gerar desafios referentes à gestão das partes interessadas, quando há interesses e objetivos conflitantes. Mostra-se de suma importância o acompanhamento por parte dos órgãos de supervisão e o cumprimento das recomendações geradas pelas instituições responsáveis pela supervisão. O não cumprimento pode ocasionar dificuldades no processo de estruturação.

Para Thamer e Ogasavara (2023), rescisões contratuais e renegociações são fatores significativos nas PPPs, entretanto, segundo os autores, é percebível que tais fatores são negligenciados na literatura. Além disso, elementos contingentes, como

incertezas, assimetria de informações e oportunismo são capazes de introduzir turbulência durante a implementação de projetos de PPPs. Assim, contratos incompletos e custos de transação são de suma relevância no que se refere à eficiência de logo prazo das PPPs.

4.1 A importância do controle interno como agente de otimização de PPPs

Segundo Meirelles (2015), o "controle" na administração pública refere-se à supervisão e correção exercida por uma autoridade sobre outra. As estruturas de controle evoluíram juntamente com a Administração, refletindo a natureza dinâmica do conceito de controle.

> A ideia de controle na Administração Pública evolui com as transformações sociais, ampliando quesitos de transparência e participação, partindo do controle do soberano sobre os súditos até a relação de controle exercido pela sociedade sobre os administradores públicos, em que há uma obrigatoriedade do dever de prestar contas permanentemente e uma ampliação do poder-dever da sociedade de exigir esse estado permanente de transparência nas contas (Braga; Bliacheriene; Ribeiro, 2016, p. 26).

Lins (2017, p. 4) destaca a função da Auditoria Interna Governamental, enfatizando que ela

> [...] busca a identificação de não conformidades, prevenção e/ou detecção de falhas de operação, discrepâncias nas atividades administrativas, possibilitando maior confiabilidade das informações geradas, bem como garantindo a salvaguarda dos ativos da empresa".

O controle interno pode identificar e mitigar riscos em projetos de PPP, ajudando a garantir que os recursos públicos e privados sejam usados de maneira eficiente e eficaz, tornando-se um importante ator da promoção da transparência e na construção da confiança entre parceiros públicos e privados. Assim, enquanto as PPPs têm potencial para trazer eficiência e inovação, elas também apresentam riscos que precisam ser gerenciados. Aqui, o controle interno e a auditoria desempenham um papel crucial.

Nesse sentido, o aumento da confiabilidade das informações geradas e colhidas pelas atividades de controle e avaliação das PPPs é de fundamental importância para garantir a conformidade das atividades desenvolvidas pelas organizações públicas, tornando-se fatores primordiais que influenciam o sucesso das PPPs.

5 METODOLOGIA

O presente capítulo apresenta a metodologia empregada na pesquisa, de modo que são explicitadas sua caracterização, seus procedimentos e suas etapas.

5.1 Caracterização da Pesquisa

A abordagem metodológica utilizada na pesquisa é predominantemente qualitativa. Justifica-se a análise qualitativa, uma vez que o sujeito do estudo proposto é uma área específica de organizações públicas - agentes e entidades relacionados às concessões e PPPs - que forneceu parte dos elementos da investigação, com o intuito de descrever a realidade encontrada no que diz respeito aos fatores de sucesso e os mecanismos de comunicação e *feedback*.

No que diz respeito ao tipo de abordagem, foi utilizado o método indutivo, por se tratar de processo por meio do qual, partindo de dados particulares, infere-se uma verdade geral não contida nas partes examinadas (Marconi; Lakatos, 2010). Neste sentido, a pesquisa parte da observação de como se comportam os atores das PPPs, de modo que seja possível explorar os mecanismos de comunicação e feedback entre os atores envolvidos. Assim, eventual generalização não será apriorística, e sim "constatada a partir de fatos concretos suficientemente confirmadores dessa realidade" (Gil, 2008, p. 10).

Quanto ao tipo de procedimento, foi utilizado o método monográfico, que consiste no "estudo de determinados indivíduos, profissões, condições, instituições, grupos ou comunidades, com a finalidade de se obter generalizações." (Marconi; Lakatos, 2010, p. 90). Assim, entende-se que o resultado poderá ser aplicado a qualquer arranjo de PPP, observando-se eventuais limitações.

Este entendimento pode ser corroborado pela definição de Gil (2008):

> O método monográfico parte do princípio de que o estudo de um caso em profundidade pode ser considerado representativo de muitos outros ou mesmo de todos os casos semelhantes. Esses casos podem ser indivíduos, **instituições**, grupos, comunidades, etc. (p. 18, grifo nosso).

5.2 Procedimentos e Etapas da Pesquisa

Para atingir os objetivos propostos, foram estabelecidas as seguintes etapas:

No que diz respeito ao primeiro objetivo específico, para que se pudesse descrever e analisar os principais setores ou áreas de atuação nas quais as PPPs têm sido mais consistentemente implementadas, foi feita análise de conteúdo, por meio de pesquisa exploratória e posteriormente explicativa, de forma que o método de investigação foi o levantamento bibliográfico, cujas fontes iniciais para coleta de dados foram bases de dados relacionadas ao tema.

No que concerne ao segundo objetivo específico, no intuito de identificar e avaliar os fatores primordiais que influenciam o sucesso das PPPs, da mesma forma, foi realizada análise de conteúdo, por meio de pesquisa exploratória, o método de investigativo foi o levantamento bibliográfico, tendo por fonte os autores utilizados no referencial teórico deste estudo.

Referente ao terceiro objetivo específico, que tratou de explorar os mecanismos de comunicação e feedback entre os atores envolvidos no contexto das PPPs, foi realizada pesquisa exploratória, de método investigativo, principalmente nas legislações referentes ao tema, além de portais de temática PPP.

Por fim, objetivando realizar a organização e análise das informações, utilizou-se o auxílio de planilha eletrônica Excel, sendo os dados categorizados e classificados de acordo com os objetivos propostos. Essa etapa permitiu a associação dos dados coletados aos objetivos e à pergunta da pesquisa.

6 ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS RESULTADOS

Com base na metodologia descrita no capítulo anterior, em que foi adotada uma abordagem qualitativa e o método monográfico para aprofundar o entendimento das PPPs, esta seção apresenta os resultados obtidos. Por intermédio da análise de conteúdo e levantamento bibliográfico, foi possível identificar e categorizar os principais setores de atuação das PPPs e compreender suas nuances, explicitar os fatores de sucesso e os mecanismos de comunicação e feedback.

6.1 Análise Setorial da PPPs

O financiamento de projetos por meio das PPPs está crescendo cada vez mais ao longo dos anos, sendo aplicado em diversos projetos. A seguir serão descritos alguns dos principais setores de atuação das PPPs, conforme a revisão de literatura realizada.

Conforme destacado por diversos autores (Osei-Kyei; Chan, 2015; Périco; Rebelatto, 2005; Quélin et al., 2019; Wang et al., 2018), as PPPs têm sido amplamente aplicadas em diversos setores. Estes incluem transporte, saúde, desenvolvimento de infraestrutura, água e esgoto, energia, proteção ambiental, educação, gestão de resíduos, habitação, turismo e desenvolvimento urbano. O principal objetivo dessas parcerias é a implementação de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento do Estado e o bem-estar coletivo.

As PPPs têm por objetivo, principalmente, a implementação de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento do Estado e do bem-estar coletivo (Périco; Rebelatto, 2005) utilizadas em áreas como: transporte, água e esgoto, energia, proteção ambiental e saúde pública (Wang et al., 2018).

Para Menezes, Hoffmann e Zanquetto Filho (2019), os principais setores em que as PPPs operam são:

a) Infraestrutura pública: são utilizadas no desenvolvimento de projetos como rodovias, aeroportos e sistema de transporte urbano;

b) Energia e serviços públicos: são comumente também utilizadas em projetos que envolvam a geração, transmissão e distribuição de energia, além de serviços de água e saneamento;

c) Saúde: nesse setor, possuem o objetivo de melhorar a qualidade e acessibilidade dos serviços de saúde;

d) Educação: possuem principalmente objetivo de construção e gestão de instalações educacionais;

e) Habitação social: visa especialmente proporcionar o atendimento da necessidade de habitação para populações de baixa renda;

f) Gestão de resíduos: inclui coleta, tratamento e descarte de resíduos sólidos.

No âmbito internacional, no Reino Unido, um dos pioneiros no estabelecimento de PPPs, os setores com maior número de investimento são: transporte, saúde, educação e defesa.

Consoante os autores apresentados, é perceptível que os setores em que as PPPs operam envolvem principalmente o desenvolvimento de infraestrutura, sendo

transporte incluído nesse setor. Entretanto, 193 projetos foram concluídos até o ano de 2023 e há 239 em andamento no âmbito do Governo Federal, sendo o setor de transporte com o maior número de investimento e, em segundo lugar, o setor de infraestrutura urbana, conforme pode-se verificar na Figura 1, a seguir:

Figura 1 - Projetos de PPP em andamento



Fonte: Portal do PPI (BRASIL, 2023).

Em síntese, é possível perceber que os setores em que as PPPs atuam envolvem políticas públicas que objetivam melhorar a qualidade de vida da população. Além disso, gera investimentos, reduz custos dos serviços por meio de fontes alternativas e profissionaliza a gestão dos serviços.

6.2 Fatores de Sucesso nas PPPs

Os fatores críticos para o sucesso das PPPs podem ser classificados como fatores positivos ou negativos. Mostra-se de suma importância que os fatores sejam identificados e abordados, sendo crucial para uma implementação bem-sucedida. Os fatores positivos contribuem para a atratividade dos projetos de PPP, por outro lado, fatores negativos dificultam o processo de estruturação (Menezes; Hoffmann; Zanquetto Filho, 2019).

Para Campos e Damasceno (2020), mecanismos de *accountability*: transparência, responsabilidade e gerenciamento de riscos são fatores identificados

pelos órgãos de controle para garantir o sucesso e sustentabilidade dos projetos de PPP.

Nessa mesma abordagem, Osei-Kyei e Chan (2015) aponta que as principais variantes identificadas na literatura como cruciais para o sucesso das PPPs são: a) alocação e compartilhamento de riscos; b) forte consórcio privado; c) apoio político; d) apoio comunitário/público; e, e) aquisição transparente.

Além disso, o fator institucional é outra variante que contribui para o sucesso das PPPs. As instituições de alta qualidade facilitam um maior escopo privado em PPPs, por outro lado instituições de baixa qualidade podem impedir o engajamento do setor privado (Quélin et al., 2019).

O estabelecimento de capacidade de governança pública, com o desenvolvimento de setores e unidades com competências específicas para lidar com PPPs são essenciais, permitindo assim resolver possíveis lacunas em estruturas regulatórias, desenvolvendo modelos de colaboração robustos e consequentemente melhorando a credibilidade dos compromissos mútuos (Quélin et al., 2019). Para Brito e Silveira (2005), é necessário o estabelecimento de um órgão central de coordenação para uma implementação efetiva.

Santos (2017) aponta que deve haver capacitação e treinamento para todas as partes envolvidas, além de aprendizagem e adaptação contínuas com base em feedback e avaliação.

No que se refere ao controle preventivo, mostra-se importante o monitoramento pelos órgãos de controle de modo a garantir a transparência e responsabilidade na alocação de recursos e no processo de tomada de decisão.

A colaboração e envolvimento entre as partes interessadas são cruciais para um planejamento de longo prazo e sustentabilidade das parcerias, permitindo uma comunicação e colaboração efetiva entre o setor público e o setor privado. Em síntese mostra-se necessário estabelecer gestão e governança eficazes de parceria (Santos, 2017).

Para Wang et al. (2018), a sustentabilidade institucional mostra-se variante de grande importância: instituições formais, ambiente legal, estabilidade política, condições económicas, são fatores que influenciam o sucesso das PPPs nas economias em transição.

Para Périco e Rebellato (2005), a sustentabilidade econômica refere-se ao controle de gastos e déficit público e são requisitos considerados importantes para o sucesso das PPPs. O autor ainda aponta que instrumentos financeiros personalizados e mercados de securitização sofisticados para mitigação de riscos contribuem para o sucesso.

No que se refere a instrumentos pode-se citar ainda o estabelecimento de indicadores de desempenho e mecanismos de monitoramento e avaliação.

Além dos fatores expostos, mostra-se necessária a adoção de mecanismos de governança que alinhem os interesses dos parceiros públicos e privados, de modo a evitar comportamentos oportunistas.

A seguir serão brevemente analisadas as principais variáveis identificadas como cruciais para o sucesso das PPPs.

6.2.1 Gestão de Riscos

A Gestão de Riscos no Brasil obteve espaço com o conceito de eficiência trazido pelo artigo 37 da Constituição de 1988. A partir disso, gestão de riscos passou a ser visualizada com forma gerencial e de grande importância para a Administração Pública, objetivando aumentar a segurança e eficiência no emprego dos recursos públicos.

Conforme descrito no Manual de Gestão de Riscos do TCU (2018, p. 19), podemos entender como objetos da gestão de riscos os objetivos, resultados, metas, qualquer processo de trabalho, atividades, projeto, informações/dados, integridade e ética, iniciativa ou ação de plano institucional.

O processo de Gestão de Riscos envolve diversas etapas, como pode ser visualizado na Figura 2, a seguir:

Figura 1: Processo de Gestão de Riscos



Fonte: ISO 31000 – adaptado pelo TCU

No contexto das PPPs, Gestão de Riscos mostra-se crucial nos projetos, no intuito de proteger objetivos financeiros e sociais de parceiros públicos e privados. Nesse sentido, o gerenciamento de riscos deve considerar a interdependência dos custos contratuais *ex-ante* e *ex-post* e abordar ainda custos de transação que venham a surgir ao longo do ciclo de vida do projeto.

Governos não devem transferir todos os riscos do projeto para o setor privado, pois pode impactar o progresso e participação de possíveis investidores privados. Assim, mostra-se de suma importância que o governo desenvolva instrumentos e mecanismos para alocar riscos de forma eficaz e eficiente nos projetos de PPP, de forma a garantir que o compartilhamento dos riscos seja realizado de forma adequada.

6.2.2 Colaboração, envolvimento e comprometimento entre as partes interessadas

A colaboração e o envolvimento entre as partes interessadas são fundamentais para o sucesso dos projetos de PPP. Como destacado por diversos autores, a comunicação eficaz, o comprometimento mútuo e a confiança são essenciais para estabelecer um relacionamento colaborativo e benéfico. Essa colaboração é ainda mais crucial quando há mudanças de liderança no governo, garantindo a continuidade e o compromisso entre as partes. Além disso, o apoio político à parceria é fortalecido por essa colaboração contínua e pelo comprometimento das partes interessadas (Campos; Damasceno, 2020; Osei-Kyei; Chan, 2015; Santos, 2017)

Assim, percebe-se que a transparência dos atos governamentais envolvidos nas PPPs permite o apoio público e comunitário, que aumenta o engajamento e o comprometimento das partes interessadas.

6.2.3 Indicadores de desempenho e mecanismos de monitoramento e avaliação

A literatura estudada aponta a importância dos mecanismos de monitoramento e avaliação em PPPs. Tais instrumentos permitem avaliar o progresso do projeto, minimizar riscos, aumentar a responsabilidade e garantir o alcance dos resultados esperados.

Mecanismos adequados de monitoramento e avaliação são apontados como importantes para garantir resultados desejados e partilha de responsabilidade entre as partes interessadas. Além disso, uma comunicação clara e transparente de responsabilidade e tarefas evita que haja conflitos.

Entretanto, devem ser selecionados indicadores e mecanismos de acordo com a complexidade dos serviços prestados e a eficácia dos controles hierárquicos e de mercado nos governos nos contratos de PPPs.

Importa salientar que quantidade e complexidade excessivas de indicadores e mecanismos podem gerar altos custos de monitoramento e avaliação, podendo ocasionar fatores negativos no ciclo de vida do projeto. Assim, é necessário um equilíbrio entre a eficácia e os custos dos instrumentos utilizados, além da complexidade dos serviços e controles de governança.

Verificou-se que os principais fatores tidos como cruciais para o sucesso das PPPs são dependentes e estão interligadas. Em uma boa Gestão de Riscos, mecanismos e indicadores de desempenho geram confiabilidade entre as partes, resultando em um maior nível comprometimento e envolvimento entre as partes. Diante disso, os fatores tidos como amostragem demonstram a necessidade de alinhamento e harmonia constante entre eles.

Por intermédio da abordagem metodológica adotada, foi possível identificar e analisar em profundidade os fatores críticos para o sucesso das PPPs, destacando a importância da gestão de riscos, colaboração entre as partes e mecanismos eficazes de monitoramento e avaliação.

Além disso, é necessário enfatizar que, mecanismos de comunicação e *feedback* são importantes para projetos de PPP. Entretanto, tendo o enfoque deste estudo, na seção seguinte será discorrido de forma abrangente sobre o tema.

7 MECANISMOS DE COMUNICAÇÃO E FEEDBACK

A comunicação e o *feedback* são essenciais para o sucesso das PPPs, especialmente considerando a complexidade e a visibilidade dos projetos. Estes mecanismos garantem a troca de informações confiáveis e oportunas entre todas as partes envolvidas, desde a sociedade civil até os órgãos de controle. Para garantir a eficácia da comunicação, é crucial estabelecer um plano de comunicação estratégico bem definido, alinhado aos objetivos do projeto e que promova a transparência, o envolvimento e a deliberação de todas as partes. Além disso, a utilização de canais de comunicação adequados e a interação contínua com a sociedade são vitais para demonstrar os benefícios e externalidades dos projetos de PPPs.

As PPPs oferecem inúmeros benefícios para a sociedade, entretanto, ainda causam dúvidas, pois não são simples de operar e se fazerem compreendidas. Considerando tais fatores, as parcerias entre o poder público e o privado contam com legislações específicas, e os projetos necessitam de modelagem técnica, jurídica e econômica para obterem bons resultados.

Esses fatores resultam em uma minimização dos riscos de desinformação. A lealdade à parceria e compromisso com o projeto, o trabalho em equipe, compartilhamento de informações, protocolos de cooperação intragovernamental são importantes para acelerar a parte inicial do projeto (Villani; Greco; Phillips, 2017).

Além disso, os resultados devem ser abertos e transparentes às partes interessas ou usuários externos. Tal fator gera apoio público e comunitário, auxiliando assim o progresso dos projetos de PPPs (Osei-Kyei; Chan, 2015).

As sugestões para um bom processo de comunicação e *feedback* incluem o apoio político à parceria, incentivo ao envolvimento e deliberação por parte do público, além de uma concorrência justa. Adicionalmente, documentos licitatórios e procedimentos de aquisição padronizados permitem uma comunicação clara e o feedback entre as partes interessadas (Wang et al., 2018).

Dessa forma, os envolvidos devem elaborar um plano de comunicações eficiente no que concerne à troca de informações, objetivando prevenir a interrupção de processos e decisões por falta de informações, falta de qualidade de informações e atraso na produção de informações.

A utilização de canais de comunicação gera importantes efeitos como prevenir atrasos na implementação do projeto; assegurar o compromisso do governo; garantir a credibilidade do processo; trazer contribuições dos públicos de interesse para o desenho do projeto e fornecer elementos para consulta.

No que se refere ao estabelecimento de diálogos bem-sucedidos junto ao Mercado, o Guia Prático para Estrutura de Programas e Projetos de PPP (2014) apresenta as considerações a seguir:

a) Reuniões transparentes: utilização de ferramentas para gravação das reuniões, documentação detalhada do que é dito e discutido, além de encontros convocados publicamente, por meio da internet e do Diário Oficial;

b) Disponibilização prévia de documentos: resumos do projeto que envolva análises de viabilidade financeira, requisitos de desempenhos e os órgãos públicos envolvidos devem ser disponibilizados em canal prévio;

c) Aproveitamento das reuniões: as interações permitem colher sugestões e pequenos aprimoramentos podem contribuir para mitigação de riscos;

d) Organização do material: formulários bem definidos, perguntas e apresentação permitem otimizar as interações;

e) Convidados: deve ser transparente a lista de convidados, bem como seus critérios de escolha, disponibilizados na internet;

f) Reuniões individuais: devem ser realizadas no intuito de permitir que as empresas sintam-se confortáveis em discutir ou propor aspectos que revelem vantagens competitivas em reuniões com seus concorrentes. Uma forma de tornar essas reuniões transparentes pode ser convidando membros do Tribunal de Contas ou Ministério Púbico;

g) Equipe do setor público: deve ter profundo conhecimento do projeto, transmitir confiança e autonomia no diálogo com as empresas; e

h) Diálogo com empresas de segmentos distintos: importante interagir com diversos agentes da cadeia de fornecedores interessadas em PPPs, como financiadores, construtoras, operadores e consultores.

Outros mecanismos, não menos importantes, foram identificados nas pesquisas realizadas: a) reuniões internas; b) intranet (comunicação interna); c) *workshops*,

seminários e conferências; d) *website*; e) matérias promocionais; f) *newsletters*; e, g) comunicações oficiais devem ser realizadas no Diário Oficial - DOU, em concordância com o princípio da publicidade.

Mostra-se essencial o estabelecimento de canais de interação com as instituições de controle e supervisão dos projetos, além do atendimento de suas recomendações.

No que concerne à interação junto à sociedade, é essencial a implementação de uma estratégia que demonstre, de forma didática e clara, os benefícios e externalidades do projeto, sendo crucial identificar os principais opositores, gerando assim interações com a sociedade civil. Deve-se demonstrar externalidades positivas como: geração de emprego e aumento de renda, elevação da qualidade de vida, recuperação ou preservação do meio ambiente, impactos na saúde, na desigualdade social e na economia.

Na literatura estudada não se constataram estudos diretos quanto aos mecanismos de comunicação e *feedback* estabelecidos entre as PPPs, apenas de sua importância nas relações entre elas. Não foram encontrados estudos concretos quanto ao funcionamento desses mecanismos e instrumentos, demonstrando a necessidade de estudos mais aprofundados a respeito do tema.

Conforme o Guia Prático para Estruturação de Programas de Projetos de PPP (2014, p. 36),

> (...) as leis e suas regulamentações deveriam estabelecer, com clareza, ao menos:
>
> • Como e com que frequência os estudos de preparação devem ser publicados;
>
> • Como e quando os contratos devem estar disponíveis;
>
> • Que tipo de informação sobre os contratos deve ser organizada, resumida e disponibilizada;
>
> • Com que frequência devem ser atualizados os dados sobre o desempenho dos contratos;
>
> • De que forma os dados financeiros dos projetos e das despesas com PPPs serão abertos.

A Lei 11.079, de 30 de dezembro de 2004, não apresenta normas diretas no que se refere a um plano de comunicação entre as partes interessadas. Mostra-se, assim, necessário o estabelecimento de normativos e padrões que visem regulamentar a comunicação entre as partes, considerando que, como apontado anteriormente pelos

autores estudados, mecanismos de comunicação e *feedback* são essenciais para um projeto bem-sucedido e permitem um clima de credibilidade entre as partes.

Foi perceptível que a implementação de mecanismos de comunicação e *feedback* efetivos depende da atuação dos gestores públicos na elaboração dos planos de comunicação, manuais e outras ferramentas de padronização. Desse modo, os gestores se mostram detentores da ação, por meio de controles internos eficazes.

Considerando o exposto e levando em conta as interações com o mercado, torna-se essencial capturar as opiniões dos usuários dos serviços. É crucial garantir um diálogo estruturado com outros atores interessados, tais como a imprensa e os órgãos de controle. Isso permitirá realizar ajustes no modelo de negócio e alinhar as expectativas.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa teve como objetivo principal avaliar a eficácia e os fatores determinantes das Parcerias Público-Privadas em diferentes setores encontrados na literatura, com ênfase nas práticas comunicativas e de feedback que influenciam o sucesso destas parcerias.

Para que o objetivo geral fosse alcançado, o primeiro objetivo específico desta pesquisa foi descrever e analisar os principais setores de atuação das PPPs nas últimas duas décadas. Para isso, foi conduzida uma pesquisa abrangente, utilizando fontes bibliográficas e o Portal PPI, focando nos setores predominantes das PPPs.

O segundo objetivo foi identificar e avaliar os fatores essenciais para o sucesso das PPPs, baseando-se em literatura acadêmica. A abordagem utilizada envolveu a análise de estudos sobre projetos implementados e a relevância desses fatores na trajetória das PPPs.

O terceiro objetivo focou na exploração dos mecanismos de comunicação e feedback entre os atores das PPPs. Foram utilizadas fontes bibliográficas, documentais do portal PPI e Radar PPP e, também, foram examinados normativos e legislações pertinentes.

A proposição desses requisitos e procedimentos, com a indicação do devido embasamento teórico, procurou atender ao problema de pesquisa, a saber: Quais são

os setores predominantes de atuação das PPPs, e como os mecanismos de comunicação e os fatores-chave influenciam o seu sucesso?

No que concerne aos principais setores ou áreas de atuação nas quais as PPPs têm sido mais consistentemente implementadas nas últimas duas décadas, verificou-se que as PPPs têm por objetivo primordial implementar políticas públicas voltadas para o desenvolvimento do Estado e do bem-estar coletivo, sendo o setor de infraestrutura detentor dos maiores investimentos.

Verificou-se, por meio do estudo realizado, que os fatores de sucesso das PPPs são dependentes e interligados. Dessa forma, mostra-se de suma importância o alinhamento e manutenção desses fatores constantemente, objetivando resultados efetivos.

Além disso, foi possível observar que não há normativos e legislações no que concerne à comunicação e *feedback* entre atores envolvidos dentro do contexto das PPPs. Entretanto, há guias e manuais elaborados por gestores públicos, que demonstram a importância de um bom plano de comunicação que contenha mecanismos e estratégias de *feedback*, resultando em um efetivo projeto de PPP.

Espera-se que os resultados do presente relato possam permitir a melhoria nos processos de fatores identificados como de sucesso para as PPPs, além de melhorias nos normativos de comunicação e *feedback*, com a implementação de normativos eficazes. Tais fatores permitirão uma modernização da Administração Pública e de projetos de PPPs, resultando em benefícios à sociedade.

SUGESTÕES PARA PESQUISAS FUTURAS

A presente pesquisa focou na compreensão da perspectiva da Administração Pública (gestores) em relação aos mecanismos de *feedback* e interação com seus *stakeholders*. Uma pesquisa decorrente da concepção da iniciativa privada e sociedade, avaliando e comparando as perspectivas desses atores mostra-se uma sugestão de pesquisa futura.

REFERÊNCIAS

BRAGA, Marcus Vinicius de Azevedo; BLIACHERIENE, Ana Carla; RIBEIRO, Renato Jorge Brown. Controladoria no Setor Público. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

BRASIL. Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Brasília, DF: Presidência da República, Casa Civil, [2004]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/L11079compilado.htm. Acesso em: 14 nov. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Manual de gestão de riscos do TCU. Brasília, DF: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão (Seplan), 2018. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/B5/B3/05/F4/97D647109EB62737F18818A8/Manual_gestao_riscos_TCU_1_edicao.pdf. Acesso em: 13 nov. 2024.

BRITO, Barbara Moreira Barbosa de; SILVEIRA, Antonio Henrique Pinheiro. Parceria Público-Privada: compreendendo o modelo brasileiro. Revista do Serviço Público, Brasília, v. 56, n. 1, p. 7-21, 2005. Disponível em: https://doi.org/10.21874/rsp.v56i1.214. Acesso em: 11 nov. 2024.

CAMPOS, Danielly Cristinne Barbosa De; DAMASCENO, Alberto. Parcerias Público-Privada (PPP): trajetória histórica no Brasil e sua inserção na política educacional brasileira. Perspectiva, UFSC, Santa Catarina, v. 38, n. 1, p. 1-23, jan./mar. 2020. Disponível em: https://doi.org/10.5007/2175-795X.2020.e62834. Acesso em: 11 nov. 2024.

CEGATTI, Fábio; MENDES, Áquilas Nogueira. As Parcerias Público-Privadas e terceirizações na área da saúde no Brasil: um balanço crítico. JMPHC: J. Manag. Prim. Health Care, [S. l.], v. 11, supl., 12 dez. 2019. Disponível em: https://www.jmphc.com.br/jmphc/article/view/749. Acesso em: 19 set. 2023.

CHANSKY, Isadora et al. Passivos contingentes em projetos de concessão e Parceria Público-Privada: uma análise do contexto e impacto dos passivos nas concessões e PPPs e sua relação com as contratações públicas tradicionais. Washington, D.C: Inter-American Development Bank, 2021. (Monografia do BID; 952). Disponível em: http://dx.doi.org/10.18235/0003798. Acesso em: 22 set. 2023.

CHAVES, Adller Moreira; GUIMARÃES, Thiago Mothé; NASCIMENTO, Welton Do. Parceria Público-Privada: um modelo colaborativo em ensaio. Revista Brasileira de Administração Científica, Sergipe, v. 6, n. 2, p. 204–215, jul./dez. 2015. Disponível em: https://sustenere.inf.br/index.php/rbadm/article/view/SPC2179-684X.2015.002.0014. Acesso em: 11 nov. 2024.

DOMINGUES, Sérgio; ZLATKOVIĆ, Dejan; ROUMBOUTSOS, Athena. Contractual Flexibility in Transport Infrastructure PPP. [S. l.: s. n.], 2014. Disponível em: https://api.semanticscholar.org/CorpusID:166441620.

GIL, Antônio Carlos. Métodos e técnicas de pesquisa social. São Paulo: Atlas, 2008.

GUIA prático para estruturação de Programas e Projetos de PPP. [Minas Gerais]: RADAR PPP, 2014. Disponível em: https://radarppp.com/wp-content/uploads/201408-guia-pratico-para-estruturacao-de-programas-e-projetos-de-ppp.pdf. Acesso em: 14 nov. 2024.

INÁCIO DA SILVA, Nélida Fernanda; SANTOS, Inalda Maria Dos. Rede de relações do Instituto Ayrton Senna: articulações para o substanciamento das parcerias público-privadas entre o Instituto Ayrton Senna e a Secretaria Municipal de Educação de Maceió-AL. Revista Exitus, UFOPA, Santarém/PA, v. 12, p. 1-24, e022019, 2022. Disponível em: https://portaldeperiodicos.ufopa.edu.br/index.php/revistaexitus/article/view/1682. Acesso em: 13 nov. 2024.

LINS, Luiz Dos Santos. Auditoria: uma abordagem prática com ênfase na auditoria externa. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

MARCONI, Marina; LAKATOS, Eva Maria. Fundamentos de metodologia científica. São Paulo: Atlas, 2010.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. 41. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2015.

MENEZES, David Curtinaz; HOFFMANN, V.; ZANQUETTO FILHO, Hélio. Stakeholders and Critical Factors in the Brazilian Government´ s Public Private Partnerships. Revista do Serviço Público, Brasília, v. 70, n. 3, p. 371-401, 2019. Disponível em: https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/3957. Acesso em: 13 nov. 2024.

MENEZES, David Curtinaz; VIEIRA, Diego Mota. Stakeholders, fatores críticos de sucesso e geração de valor em parcerias público-privadas. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 56, n. 1, p. 47–79, jan./fev. 2022. Disponível em: https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/85327/80601. Acesso em: 13 nov. 2024.

NAKAMURA, Andre Luiz dos Santos. As parcerias público-privadas e a infraestrutura no Brasil. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 278, n. 2, p. 131–147, maio/ago. 2019. Disponível em: https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/80052/76586. Acesso em: 13 nov. 2024.

NATALIA, Lydia; TANZIL, Nanny Dewi; SARI, Prima Yusi. Critical success factors of public-private partnership from 2000 to 2019: a literature review. Jurnal Perspektif Pembiayaan dan Pembangunan Daerah, Indonésia, v. 8, n. 6, p. 531–540, feb. 2021. Disponível em: https://online-journal.unja.ac.id/JES/article/view/10742. Acesso em: 13 nov. 2024.

OLIVEIRA, Celiane Alves de et al. Parcerias público-privadas: proposta de um mecanismo eficiente junto ao sistema carcerário do Brasil. In: FERNANDES, A. M. et al. Coletânea Universitária. 2. ed. Curitiba: Editora FaCiencia, 2023, v. 2. p. 57–81.

Disponível em: https://www.faciencia.edu.br/coletanea-universitaria-v2. Acesso em: 19 set. 2023.

OSEI-KYEI, Robert; CHAN, Albert P.C. Review of studies on the Critical Success Factors for Public–Private Partnership (PPP) projects from 1990 to 2013. International Journal of Project Management, Lewes/DE, v. 33, n. 6, p. 1335-1346, aug. 2015. Disponível em: https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0263786315000411?via%3Dihub. Acesso em: 13 nov. 2024.

PÉRICO, Ana Elisa; REBELATTO, Daisy Aparecida do Nascimento. Desafios das parcerias público-privadas (PPPs). Revista de Administração Pública, Rio de janeiro, v. 39, n. 5, p. 1031-1052, set./out. 2005. Disponível em: https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/6578. Acesso em: 13 nov. 2024.

QUÉLIN, B. et al. The Private Scope in Public–Private Collaborations: an institutional and capability-based perspective. Organization science (Providence, R.I.), Melbourne, v. 30, n. 4, p. 831-846, 2019. Disponível em: https://browzine.com/libraries/1057/journals/18338/issues/277511152. Acesso em: 13 nov. 2024.

SANTOS, Terezinha Fátima Andrade Monteiro Dos. As parcerias público-privadas no contexto educacional amazônico: novas formas para velhas questões. Margens: Revista Interdisciplinar, Abaetetuba/PA, v. 11, n. 16, p. 9-24, jun. 2017. Disponível em: http://dx.doi.org/10.18542/rmi.v11i16.5380. Acesso em: 13 nov. 2024.

SILVA, Flávio José Rocha Da; FRACALANZA, Ana Paula. Privatizando sem privatizar: o caso de Empresas de Economia Mista e de Parcerias Público-Privadas nas empresas públicas de saneamento. Novos Cadernos NAEA, Belém/PA, v. 25, n. 3, p. 307-328, set/dez. 2022. Disponível em: https://periodicos.ufpa.br/index.php/ncn/article/view/10499. Acesso em: 19 set. 2023.

THAMER, Rogério; LAZZARINI, Sérgio Giovanetti. Projetos de parceria público-privada: fatores que influenciam o avanço dessas iniciativas. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 49, n. 4, p. 819–846, jul/ago. 2015. Disponível em: https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/51552/50336. Acesso em: 13 nov. 2024.

THAMER, Rogério; OGASAVARA, Mario Henrique. Parcerias público privadas: construindo relações entre sua governança e custos de transação. RECADM: Revista Eletrônica de Ciência Administrativa, v. 22, n. 1, p. 40-65, jan./abr. 2023. Disponível em: https://www.periodicosibepes.org.br/index.php/recadm/article/view/3638/1177. Acesso em: 14 nov. 2024.

VILLANI, Elisa; GRECO, L.; PHILLIPS, N. Understanding Value Creation in Public-Private Partnerships: a comparative case study. Journal of Management Studies, v, 54, n. 6, sept. 2017.

WANG, Huanming et al. Public–private partnership in Public Administration discipline: a literature review. Public Management Review, London, v. 20, n. 2, p. 293-316, 2018. Disponível em: https://doi.org/10.1080/14719037.2017.1313445. Acesso em: 13 nov. 2024.

WETTENHALL, Roger. The Rhetoric and Reality of Public-Private Partnerships. Public Organization Review: a global journal, [S. l.], v. 3, n. 1, p. 77-107, 2003. Disponível em: https://doi.org/10.1023/A:1023000128175. Acesso em: 13 nov. 2024.

Sobre os autores

João Sérgio Beserra de Lima | e-mail: joaosergio.lima@aeb.gov.br
Doutor em Ciência da Informação pela UnB, Analista em Ciência e Tecnologia, atualmente ocupa o cargo de Assessor Técnico na Agência Espacial Brasileira.

https://orcid.org/0000-0003-2346-3844
http://lattes.cnpq.br/4496284011870895

Fabio Almeida Rodrigues | e-mail: fabio.rodrigues3465@gmail.com
Bacharel em Gestão de Políticas Públicas pela UnB, ocupa o cargo de Assistente Administrativo na Agência Espacial Brasileira.

https://orcid.org/0009-0008-4105-1003
http://lattes.cnpq.br/0107973561021772