

DANIEL BARROSO DE CARVALHO RIBEIRO

**OS PAPÉIS DOS STAKEHOLDERS NA  
IMPLEMENTAÇÃO DAS PARCERIAS PÚBLICO-  
PRIVADAS NO ESTADO DA BAHIA**





**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA**

**ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO**

**NÚCLEO DE PÓS -GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO**

Av. Reitor Miguel Calmon, s/n, Vale do Canela

40.110-903 Salvador – BA

DANIEL BARROSO DE CARVALHO RIBEIRO

**OS PAPÉIS DOS STAKEHOLDERS NA IMPLEMENTAÇÃO DAS  
PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO ESTADO DA BAHIA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração, Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, como requisito para a obtenção de grau de Mestre em Administração.

Orientador: Prof. Dr. Sandro Cabral.

SALVADOR – BAHIA

2013

DANIEL BARROSO DE CARVALHO RIBEIRO

**OS PAPÉIS DOS STAKEHOLDERS NA IMPLEMENTAÇÃO DAS  
PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO ESTADO DA BAHIA.**

Dissertação apresentada como requisito para a obtenção do grau de Mestre  
em Administração pela Escola de Administração da Universidade Federal da  
Bahia.

Aprovada em \_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2013.

**Banca Examinadora**

---

Prof. Sandro Cabral  
Doutor em Administração pela Universidade Federal da Bahia  
Universidade Federal da Bahia  
(Orientador)

---

Paulo de Arruda Penteadó Filho  
Doutor em City and Regional Planning pela Cornell University  
(Membro Interno)

---

Antônio Sérgio Araújo Fernandes  
Doutor em Ciência Política pela Universidade de São Paulo  
(Membro Externo)

Aos meus pais e melhores amigos, Maria de Fátima e Joaquim Barroso, agradeço pelo grandioso amor e pelas orações que me guardaram dos perigos e que acompanharam todos os meus passos rumo a objetivos cada vez maiores.

À minha noiva, Lidiane Costa, pelo apoio, compreensão e amor em todos os longos dias enquanto estávamos distantes e os breves minutos quando próximos durante o tempo que passei no mestrado.

## AGRADECIMENTOS

Ao senhor Deus, eu agradeço as oportunidades, as alegrias e a superação das dificuldades que engradeceram minha experiência de vida durante o período do mestrado.

À minha família, Joaquim e Fátima (pais), Camila Ribeiro e Fátima Ribeiro (irmãs) e Lidiane Costa (noiva), com os quais compartilho a imensa felicidade dessa realização e a gratidão pelo auxílio em todos os meus momentos de alegria e de necessidade.

Ao Murilo Barreto, especialmente, a minha admiração e eternos agradecimentos por ser um grande homem e irmão. Obrigado pelo carinho com toda a minha família.

Às pessoas abençoadas, Raniere Moreira (irmão), Murilo e Marcelo Amaral, pela oportunidade de morar com os melhores amigos e aprender cada vez mais com a inteligência, o equilíbrio e a felicidade da nossa convivência.

Ao Ives Romero, Ana Carolina Nunes (prima), Doraliza Monteiro, Pamela Brandão, Rísia Kaline, Paulo Reis, Tatiane Almeida, Antônio Sobrinho, Juliane Melo, Agnes Bezerra e Emmanuelle Daltro, por serem a família de amigos e amigas mais que especiais que ganhei na Bahia.

À Débora Dourado, Jaqueline Dourado e ao Magno Macêdo, pela ajuda nos momentos críticos da minha jornada do mestrado.

À turma do eixo mestrado/doutorado, também partilho esse resultado, rememorando a proximidade com pessoas que unem a inteligência a qualidades humanas tão admiráveis.

Ao NPGA-UFBA, em especial aos docentes Mônica McIlister, Genauto França, José Pinho, Célio Andrade, Paulo Penteado, Tânia Fisher, Steven Smith, Sandro Cabral, Marcus Alban, Vera Mendes, Maria do Carmo e Rodrigo Ladeira, por contribuírem em sala de aula com minha formação. Somo a esses, os agradecimentos às secretárias do NPGA-UFBA, Dacy Andrade e Anaelia Silva, servidoras públicas exemplares no zelo das suas funções e no carinho com os alunos.

Ao orientador dessa dissertação, professor Sandro Cabral, pelo acolhimento da proposta de estudo, pela indicação da abordagem teórica de *stakeholders* e pela compreensão e esforços despendidos para concretizar esse estudo.

Dedico também o resultado dessa titulação à história dos estudos e grandes amigades com Ana Cláudia Almeida, Helano Pinheiro, Allen Costa, Antônio Vinícius, Douglas Moraes, Alex Bruno, Fabrício Michell e Adriana Alvina.

Aos parentes, tia Lucia, tio Espedido, tio Plácido e Joana D'arc, retribuo pelas palavras de apoio à minha jornada.

Aos eternos amigos, Danilo Teixeira, Adriano Felix, Holean Costa e às amigas Sarah Gabrielle e Priscila Fontenelle, por serem presentes aos meus retornos à Teresina, revigorando sempre a minha caminhada.

Ao CNPq, que viabilizou a realização desta pesquisa.

## RESUMO

Esta dissertação teve como ponto de partida o objetivo de analisar os papéis dos *stakeholders* na implementação das Parcerias Público-Privadas (PPP) no Estado da Bahia. Assim, a pesquisa aborda, por meio da teoria de *stakeholders*, o mapeamento dos interessados relevantes nas fases dos projetos, revelando os contextos das interações, bem como os papéis desempenhados e padrões de divergência e equilíbrio dos interesses públicos e privados. O texto revisa a literatura, expondo os participantes na função de gestores, influenciadores e pressionados pelas múltiplas demandas e prioridades concorrentes sob a moldura das relações estabelecidas para a concretização de projetos de PPP. Em termos metodológicos, a abordagem utilizada na pesquisa foi do tipo qualitativa, com a aplicação de quatorze entrevistas semiestruturadas combinadas à reunião de documentos para descrever a atuação das doze organizações sobre o conteúdo empírico dos sete projetos de PPP em andamento na Bahia. A análise de conteúdo centrou-se, inicialmente, na classificação e importância dos *stakeholders*, mediante o detalhamento dos processos que compõem as fases de enquadramento, licitação, financiamento, construção, gestão e controle que situam especificamente cada caso estudado. Em um segundo momento, o processo interpretativo se desenvolveu através da análise de categorização das divergências e convergências existentes durante o desenvolvimento dos projetos. Dessa forma, o presente trabalho sintetiza os papéis de articuladores, deliberantes, estruturadores, demandantes, concessionários, financiadores e controladores exercidos, bem como a ampliação das competências das secretarias, departamentos, ministérios, bancos e empresas públicas e privadas para garantir os seus interesses nas várias etapas dos projetos de hospitais, arena esportiva, metrô e emissário submarino, objetos dessa pesquisa. Constata-se, através do estudo, a maior importância dos parceiros públicos, porém é evidenciado o favorecimento dos consórcios privados, principalmente, por meio dos sucessivos ajustes para gestão das PPP. Nos resultados, são expostas as divergências entre os atores que atenuam a premissa da eficiência construtiva do setor privado, também é revelada a inconsistência entre licitação, financiamento e controle, assim como a falta de maturação dos controladores. Por outro lado, o equilíbrio dos interesses indica que os *stakeholders* produzem soluções sobre todo o processo com a aproximação de diferentes interesses; na estruturação dos projetos; estabilizando situações de ônus para os parceiros públicos e privados na construção e financiamento; na definição de regras para avaliação do desempenho; e no balanceamento das demandas que pressionam a gestão das parcerias.

**Palavras-chave:** Papéis dos *Stakeholders*. Parceria Público-Privada. Divergência e equilíbrio de interesses.

## ABSTRACT

This dissertation had as a starting point the objective of analyzing the role of stakeholders in the implementation of Public-Private Partnerships (PPP) in the State of Bahia. Thus, the research addresses, through the stakeholder theory, the mapping of relevant stakeholders in the phases of the projects, revealing the contexts of the interactions as well as the roles played and the patterns of divergence and balance of public and private interests. The text reviews the literature and exposes the participants in the role of managers, influencers and pressured by the multiple demands and competing priorities under the frame of the relations established for the implementation of PPP projects. In methodological terms, the approach used in this research was qualitative, with the application of fourteen semi-structured interviews combined with a collection of documents to describe the action of the twelve organizations on the empirical content of the seven PPP projects in progress in Bahia. The content analysis focused initially on the classification and importance of the stakeholders, by detailing the processes that compose the stages of framing, bidding, financing, construction, management and control that specifically situate each case studied. Then, the interpretative process developed through the analysis of the categorization of divergences and convergences existing during the development of the projects. Thus, this paper summarizes the roles of articulators, deliberative, builders, plaintiffs, dealers, financiers and controllers exercised, as well as the extension of the powers of the secretariats, departments, ministries, banks and public and private companies to ensure their interests in the several stages of the projects for hospitals, sports arena, subway and submarine outfall, objects of this research. It was found through the study, the importance of public partners, but is evidenced the favoring of private consortia, mainly through successive adjustments to the management of PPPs. In the results are exposed divergences between actors that attenuate the premise of constructive efficiency of the private sector, it is also revealed the inconsistency among bidding, financing and control, as well as the lack of maturation of the controllers. On the other hand, the balance of interests indicates that stakeholders produce solutions over the entire process with the approaching of different interests; on the structuring of projects; stabilizing situations of onus for public and private partners in the construction and financing; in the definition of rules for performance evaluation, and in balancing the demands that press the management of partnerships.

**Key words:** *Stakeholders' roles. Public-Private Partnership. Divergence and balance of interests.*

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANS.....	Agência Nacional de Saúde
ART.....	Anotação de Responsabilidade Técnica
BATTRE.....	Bahia Transferência e Tratamento de Resíduos Ltda
BID.....	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNB.....	Banco do Nordeste do Brasil
BNDES.....	Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social
BOVESPA.....	Bolsa de Valores de São Paulo
BRT.....	<i>Bus Rapid Transit</i>
CAF.....	Corporação Andina de Fomento
CEF.....	Caixa Econômica Federal
CGP.....	Conselho Gestor de PPP
CNI.....	Confederação Nacional da Indústria
CNO.....	Construtora Norberto Odebrecht
COFINS.....	Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
COPPETEC.....	Coordenação de Projetos, Pesquisas e Estudos Tecnológicos
DESENBAHIA.....	Agência de Fomento do Estado da Bahia
DIRP-GD.....	Diretoria de Gestão Direta
DIRP-GI.....	Diretoria Geral da Rede Própria de Gestão Indireta
DGRP.....	Diretoria Geral da Rede Própria
DIRP-GI.....	Diretoria Geral da Rede Própria de Gestão Indireta
EBP.....	Estruturadora Brasileira de Projetos
EMBASA.....	Empresa Baiana de Água e Saneamento S.A.
EPC.....	<i>Engineer Procurement Construction</i>
EPI.....	Equipamento de Proteção Individual
FGTS.....	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FIFA.....	Federação Internacional de Futebol
FNE.....	Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste
FNP.....	Fonte Nova Participações
FPE.....	Fundo de Participação dos Estados
FUNDESE.....	Fundo de Desenvolvimento Social e Econômico
GRI.....	<i>Global Reporting Initiative</i>

HS.....	Hospital do Subúrbio
ICOM.....	Instituto Couto Maia
IFC.....	<i>International Finance Corporation</i>
IFSL.....	<i>International Financial Services London</i>
IPCA.....	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
IPHAN.....	Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
ITDP.....	<i>Institute for Transportation &amp; Development Policy</i>
LDO.....	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA.....	Lei Orçamentária Anual
LRF.....	Lei de Responsabilidade Fiscal
MPE-BA.....	Ministério Público do Estado da Bahia
MPF.....	Ministério Público Federal
MPOG.....	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
NAO.....	<i>National Audit Office</i>
NDP.....	<i>National Development Plan</i>
OGU.....	Orçamento Geral da União
OI.....	Odebrecht investimentos
OMS.....	Organização Mundial de Saúde
OPI.....	Odebrecht Participações Investimentos
OS.....	Organização Social
OTP.....	Odebrecht <i>Transport</i>
PAC.....	Plano de Aceleração do Crescimento
PFI.....	<i>Project Finance Initiative</i>
PGE.....	Procuradoria Geral do Estado
PIB.....	Produto Interno Bruto
PIS.....	Programa de Integração Social
PMI.....	Procedimento de Manifestação de Interesse
PND.....	Plano Nacional de Desestatização
PPA.....	Plano Plurianual
PPP.....	Parceria Público-Privada
QID.....	Quadro de Indicadores de Desempenho
RCL.....	Receita Líquida Corrente
RDC.....	Regime Diferenciado de Contratação

RECOPA...Regime Especial de Tributação para Construção, Ampliação, Reforma ou Modernização de Estádios de Futebol

SAMU.....Serviço de Atendimento Móvel de Urgência

SDO.....Sistema de Disposição Oceânica

SEDUR.....Secretaria de Desenvolvimento Urbano

SEFAZ.....Secretaria da Fazenda

SEINFRA.....Secretaria de Infraestrutura

SESAB.....Secretaria da Saúde do Estado da Bahia

SETEPS....Sindicado das Empresas de Transporte de Passageiros de Salvador

SETRE.....Secretaria do Trabalho, Renda e Esporte

SPE.....Sociedade de Propósito Específico

STN.....Secretaria do Tesouro Nacional

SUDESB.....Superintendência para Desenvolvimento do Esporte

SUS.....Sistema Único de Saúde

TCU/FGV.....Tribunal de Contas da União / Fundação Getúlio Vargas

TIR.....Taxa de Retorno do Investimento

UFRJ.....Universidade Federal do Rio de Janeiro

UPA.....Unidades de Pronto Atendimento

UPPP.....Unidade de Parceria Público-Privado

UTI.....Unidade de Tratamento Intensivo

VI.....Verificador Independente

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Principais Experiências Internacionais de PPP .....	22
Quadro 2 - Marcos normativos das PPP nos Estados e no Distrito Federal (2004-2010) .....	32
Quadro 3 - As Parcerias Público-Privadas Estaduais contratadas no Brasil entre 2004 e 2013. ....	33
Quadro 4 - Fases e processos das PPP no Brasil.....	56
Quadro 5 - Projetos e fases das Parcerias Público-Privadas do Estado da Bahia (2004-2013).....	57
Quadro 6 - Modelo de análise .....	59
Quadro 7 - Stakeholders entrevistados.....	60
Quadro 8 - Atuação dos Stakeholders nos Projetos de PPP da Bahia.....	63
Quadro 9 - Atuação dos Stakeholders nas fases das PPP.....	88
Quadro 10 - Papéis dos Stakeholders nas PPP.....	90
Quadro 11 - Relevância dos Parceiros Públicos e Privados .....	98
Quadro 12 - Ajustes de interesses nos projetos de PPP da Bahia.....	138
Quadro 13 - As Divergências e o equilíbrio de interesses entre os Stakeholders das PPP na Bahia.....	144
Quadro 14 - As Divergências e o equilíbrio de interesses dos Stakeholders nas fases das PPP na Bahia .....	146

## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 1 - Implementação de programas de Parcerias Público-Privadas em diferentes países.....</b>	<b>26</b>
<b>Figura 2 - Interação entre as PPP e a Legislação .....</b>	<b>31</b>
<b>Figura 3 - Camadas de atuação dos Stakeholders.....</b>	<b>50</b>
<b>Figura 4 - Estrutura dos resultados da pesquisa .....</b>	<b>62</b>
<b>Figura 5 - Modelo da Estruturação Financeira da Arena Fonte Nova .....</b>	<b>85</b>

## LISTA DE GRÁFICOS

<b>Gráfico 1 - O uso de PPP nos países europeus em relação ao PIB.....</b>	<b>23</b>
<b>Gráfico 2 – PPP por setores no Brasil (2004-2011).....</b>	<b>34</b>
<b>Gráfico 3 – Contratos de PPP celebrados por partidos políticos (2004-2013).....</b>	<b>36</b>
<b>Gráfico 4 - Os Stakeholders beneficiados com os ajustes de interesses nas PPP do Estado da Bahia (2007-2012).....</b>	<b>140</b>

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	15
<b>2 EVOLUÇÃO DAS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS</b> .....	19
2.1 A EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL .....	19
2.2 A PPP NO BRASIL .....	28
<b>3 OS STAKEHOLDERS E OS SEUS PAPÉIS</b> .....	37
3.1 A RELEVÂNCIA DOS STAKEHOLDERS E A DIVERGÊNCIA DOS INTERESSES.....	40
3.2 O EQUILÍBRIO DE INTERESSES ENTRE OS STAKEHOLDERS.....	44
3.3 OS PAPÉIS E CLASSIFICAÇÃO DOS STAKEHOLDERS .....	49
<b>4 DADOS E MÉTODO</b> .....	56
4.1 CARACTERIZAÇÃO DO ESTUDO .....	56
4.2 ABRANGÊNCIA DA PESQUISA, COLETA E TRATAMENTO DOS DADOS .....	60
<b>5 RESULTADOS E DISCUSSÃO</b> .....	62
5.1 ATUAÇÃO DOS STAKEHOLDERS NOS PROJETOS DE PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS.....	63
5.1.1 STAKEHOLDERS DELIBERANTES, ARTICULADORES E ESTRUTURADORES DAS PPP.....	64
5.1.2 STAKEHOLDERS DEMANDANTES E CONCESSIONÁRIOS DAS PPP.....	68
5.1.2.1 PPP NA ÁREA DA SAÚDE.....	69
5.1.2.2 PPP DO METRÔ SALVADOR-LAURO DE FREITAS .....	74
5.1.2.3 PPP DA ARENA FONTE NOVA.....	76
5.1.2.4 PPP DO EMISSÁRIO SUBMARINO.....	77
5.1.3 STAKEHOLDERS CONTROLADORES DAS PPP .....	79
5.1.4 STAKEHOLDERS FINANCIADORES DAS PPP.....	82
5.1.5 A RELAÇÃO ENTRE OS PAPÉIS DOS STAKEHOLDERS DAS PPP.....	89
5.2 RELEVÂNCIA DOS ATORES NAS PPP.....	90
5.2.1 A IMPORTÂNCIA DOS PARCEIROS PRIVADOS.....	91
5.2.2 A IMPORTÂNCIA DOS PARCEIROS PÚBLICOS.....	92
5.3 DIVERGÊNCIAS DE INTERESSES ENTRE OS STAKEHOLDERS DAS PPP .....	99
5.3.1 DIVERGÊNCIAS NO ENQUADRAMENTO E NA LICITAÇÃO DAS PPP.....	99
5.3.2 DIVERGÊNCIAS NO FINANCIAMENTO E NA CONSTRUÇÃO DAS PPP..	105
5.3.3 DIVERGÊNCIAS NA GESTÃO E NO CONTROLE DAS PPP .....	108
5.4 EQUILÍBRIO DE INTERESSES DOS STAKEHOLDERS DAS PPP .....	116
5.4.1 EQUILÍBRIO NO ENQUADRAMENTO E LICITAÇÃO DAS PPP.....	116
5.4.2 EQUILÍBRIO NO FINANCIAMENTO E CONSTRUÇÃO DAS PPP.....	121
5.4.3 EQUILÍBRIO NA GESTÃO E CONTROLE DAS PPP .....	128
5.4.4 AJUSTES DE INTERESSES NAS FASES DAS PPP .....	137
<b>6 CONCLUSÕES</b> .....	147
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	151
<b>ANEXO</b> .....	164
<b>APÊNDICE</b> .....	173

## 1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho objetiva analisar os papéis dos atores que moldam o andamento das Parcerias Público-Privadas no Estado da Bahia. Para isso, é realizada a identificação das partes interessadas e a descrição das suas atuações, bem como a importância que assumem nos processos durante o encaminhamento das parcerias regidas pela Lei 11.079/04. Com esse detalhamento, são examinados os padrões de divergências e convergências presentes nos projetos estudados.

No meio da acirrada discussão sobre a eficiência pública e privada para a oferta de bens e serviços de interesse coletivo, destaca-se a problemática central do estudo, que procura compreender: como os papéis dos principais atores envolvidos na conformação de Parcerias Público-Privadas (PPP) influenciam os progressos e impedimentos para a sua implementação?

Para isso, em uma linha de desenvolvimento das fases dos projetos, os papéis dos atores foram entendidos a partir do detalhamento dos processos próprios das PPP, revelando em cada momento a participação, tanto exclusiva como interdependente, nas interações existentes entre as diversas partes interessadas: os *stakeholders*.

A escolha das PPP estaduais no Brasil justifica-se pelo crescente interesse (anexo A) da tipologia de contratação das concessões administrativas e patrocinadas nesse nível federativo, acompanhada pela necessária análise para o amadurecimento desses instrumentos e das partes interessadas que disseminam os projetos nos mais variados setores.

Nota-se claramente, entre os anos de 2011 e 2012, a disseminação da discussão das alternativas de contratação de bens e serviços públicos através das PPP nos Estados brasileiros com a publicação de 52 (cinquenta e dois) PMI que verificam a viabilidade das propostas de intervenção tanto técnica, que acontece no Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI), como de legitimidade, conferida também em consultas e audiências públicas. (PEREIRA; VILELLA; SALGADO, 2012)

Entretanto a crescente procura não significa a consecução das PPP, pois há um conjunto de leis de enquadramento, restrições fiscais, discussões sobre o escopo público e privado, particulares ao planejamento de cada caso e

**[DB1] Comentário:** Ok, Sandro. A introdução e as partes (resumo, introdução, atuação, relevância, divergências, equilíbrio e conclusão) passaram por uma nova revisão.

**[SC2] Comentário:** Daniel, no primeiro parágrafo de seu trabalho, já verifique a necessidade de uma revisão de português em seu trabalho. Não é aceitável ter uma versão final de uma dissertação de mestrado com um padrão de escrita não condizente com um programa de excelência como o NPGA.

Ao longo do texto, o padrão melhora (talvez tenha sido objeto antes da dissertação, presumo), porém ao menos nas partes que você mexeu após a defesa uma nova revisão se fará necessária, creio.

**[SC3] Comentário:** Eu prefiro deixar a sigla PPP no singular (acho estranho colocar siglas no plural), mas vejo que você deixou no plural ao longo do texto. Veja o que prefere fazer.

**[DB4] Comentário:** Ok, Sandro. Fiz a alteração em todo o texto.

setor postulante à sua adoção. Em suma, as PPP são condicionadas por complexos processos, competências distintas, estimativas de custos e benefícios, assim como as diferentes visões dos diversos *stakeholders* existentes. Assim, os diversos gestores públicos e privados se relacionam para prevalecerem as suas demandas, conformando e acomodando seus próprios interesses no decorrer das fases dos projetos.

Diante disso, para atingir o objetivo do trabalho, foram entrevistados 14 interlocutores, dentre eles: o [secretário] de Trabalho Emprego e Renda e da Fazenda do Estado, as assessoras técnicas do setor da saúde, uma promotora de justiça do Estado, os presidentes do consórcio hospitalar e de saneamento, da agência de fomento e de uma sociedade de economia mista, além dos gestores das áreas de investimentos em transporte e esporte, e de operações do Emissário Submarino. Também foram obtidas as declarações de gerentes de alguns dos bancos financiadores dos sete [projetos] e analisados os documentos conjuntamente para completar os dados sobre as ações dos parceiros públicos e privados.

A pesquisa abrangeu os processos das fases de enquadramento das propostas na carteira de projetos de PPP, o certame licitatório, o financiamento e construção das obras e as particularidades da gestão e controle dos contratos com a intenção de minuciar os papéis dos *stakeholders* relevantes, destacados na fase exploratória e de execução do estudo.

Foi selecionado o Estado da Bahia para o campo da pesquisa, por ser o segundo no *ranking* de PPP no Brasil, apenas atrás de Minas Gerais, e em virtude de concentrar projetos pioneiros na área da saúde e de saneamento básico, além de conter experiências que se situam sobre diversas fases, com circunstâncias que adicionam aprendizados à gestão das parcerias analisadas através da abordagem dos *stakeholders* (PEREIRA; PROL, 2011). Constam, nesse território, os projetos em execução do Hospital do Subúrbio, do Emissário Submarino Jaguaribe e, recentemente, a PPP da Arena Fonte Nova. Afora esses, no momento da defesa dessa dissertação encontravam-se em andamento os projetos do Novo Instituto Couto Maia, o Parque de Imagem e Diagnóstico e o Metrô; e por último, o projeto da Plataforma Logística do São Francisco, em compasso de espera após a finalização dos estudos técnicos.

[SC5] Comentário: De que? Enumerar quantos entrevistados de cada categoria foram ouvidos.

[DB6R5] Comentário: Detalh ei.

[SC7] Comentário: Quantos? É preciso deixar claro quantos foram ouvidos. Isso ajudar a vender a robustez de sua pesquisa. Ao final do paragrafo(ou no início) deixe claro o total.

[DB8R7] Comentário: Detalh ei.

Além do presente capítulo 1, introdutório ao texto, a dissertação está estruturada da seguinte forma:

O capítulo 2 expõe o estudo sobre a evolução das Parcerias Público-Privadas através das experiências internacionais e brasileiras. Discute-se a maturação dos países e as condições que influenciaram a adoção das parcerias. São abordadas as experiências dos planos de PPP de nações da Europa, África e de alguns países da América Latina, assim como o caso brasileiro, suas perspectivas legais e seu o quadro de projetos aprovados e desenvolvidos em âmbito estadual.

O capítulo 3 aborda a fundamentação a respeito dos *stakeholders*, com tópicos teóricos, pertinentes à averiguação empreendida pela pesquisa. Inicialmente, abrange-se a conceituação dos *stakeholders*, e logo após é tecida a discussão sobre a relevância dos atores e suas divergências, e por fim, o equilíbrio dos interesses e os mecanismos de classificação das partes interessadas.

No capítulo 4, é apresentada a sistematização metodológica, exibindo como o meio de coleta de dados as entrevistas semiestruturadas com os atores identificados, através do levantamento exploratório de documentos sobre os projetos em andamento e em execução na Bahia, e na consecução do campo da pesquisa. Os relatos e as fontes documentais foram organizados a partir do sequenciamento de fases das PPP desde o enquadramento na carteira de projetos de parcerias até o controle da gestão dos empreendimentos. Com a análise de conteúdo conjunta sobre as transcrições das entrevistas e dos documentos foram compreendidos os achados desse estudo.

No capítulo 5, os resultados foram configurados sob uma escrita analítica que organiza com a classificação dos papéis, os *stakeholders* das PPP estudadas no setor de saúde, saneamento, esporte e mobilidade urbana. Em sequência, é abordada a relevância que o âmbito público e privado se revestem; além das divergências e convergências que se sucedem no andamento dos projetos.

Por fim, o capítulo 6 fixa as conclusões advindas da explanação realizada, intensificando os contornos dos contextos da participação dos *stakeholders* nas PPP na Bahia e sedimentando as considerações sobre a pertinência teórica e metodológica, bem como as recomendações empíricas e

[DB9] Comentário: Mudei a descrição do capítulo de resultados, devido às alterações.

norteadoras para o aprendizado sobre atuação dos *stakeholders* nas fases e seus processos particulares às Parcerias Público-Privadas.

## 2 EVOLUÇÃO DAS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS

### 2.1 A EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL

O conceito de Estado forte e presente na economia predominou na Europa. Os investimentos em infraestrutura social, de logística, de telecomunicações e de energia estiveram, em quase todos os países, exclusivamente a cargo do Estado. Mesmo nas situações em que eram prestados por concessionários, os serviços públicos estavam, em geral, a cargo de órgãos públicos ou de empresas estatais (PASIN, 2012).

Com origens em experiências realizadas no século XIX e nas primeiras décadas do século XX, as concessões passaram a ser representadas por casos cada vez mais significativos, como o canal de Suez, de extensão de 163 quilômetros, que permitiu a navegação de embarcações da Europa à Ásia sem terem que contornar a África. Sua concessão foi adjudicada em 30 de novembro de 1854 à *Compagnie Universelle du Canal Maritime de Suez* (MARTINS; CAMPOS, 2004, segundo PINA; TORRES, 2003).

Nessa mesma época, nos países nórdicos, muitas concessões envolveram a geração de energia, saneamento, construção de pontes, de túneis e de estradas. Contudo, ao final da Segunda Guerra Mundial, tal estrutura caiu em desuso, ultrapassada pelo propósito de institucionalização de empresas estatais monopolistas. A exceção ficou por conta dos Estados Unidos, que representaram o papel de empreiteiro em frequentes experiências de parcerias entre os entes públicos e privados (PÉRICO; REBELATTO, 2005).

E foi nos EUA e no Reino Unido, que as administrações Ronald Reagan e Margaret Thatcher, traduziram esse processo numa ampla tendência de desregulamentação setorial com as concessões, particularmente no âmbito financeiro, acompanhada da reversão de progressividade da ordem tributária e da indução seletiva à competição internacional (BRITO; SILVEIRA, 2005).

No início dos anos 1990, na Inglaterra, uma mudança estrutural na forma de financiamento e provisão de serviços de infraestrutura fomentou a implementação de arranjos de parcerias entre os setores público e privado, abrangendo o financiamento de *Project Finance Initiative* (PFI), as concessões, as terceirizações e as privatizações.

Em 1992, ainda sob a administração do conservador John Major, sucessor de Margaret Thatcher, foi lançado o embrião inglês do programa de parcerias - a *Private Finance Initiative* (COSSALTER, 2004). Como a própria terminologia denota, o objetivo principal era a flexibilização das regras pertinentes à participação do capital privado no financiamento da logística pública e investimentos na área social, oferecendo uma alternativa à forma tradicional que, até então, estava reduzida aos limites impostos pelo Tratado de Maastricht (IFSL, 2003). O *Project Finance*, dessa forma, moldava a parceria, pois estabeleceu que o lastreamento do contrato fosse constituído pelo fluxo de caixa do projeto, não havendo uma garantia por parte do Estado e, concomitantemente, mantendo todos os riscos por conta da iniciativa privada (PÉRICO; REBELATTO, 2005).

Entretanto, somente no governo do trabalhista Tony Blair, em 1997, o programa foi aprofundado e rebatizado de *Public-Private Partnerships* (PPP), com o intuito de conceder incentivos para que o setor privado fizesse investimentos em infraestrutura, dando-lhe algumas garantias para estimular tais aplicações no âmbito público (BRITO; SILVEIRA, 2005).

Nessa modalidade de associação, o setor público deteve a responsabilidade pela provisão de parte dos serviços, ou seja, o investimento inicial é de responsabilidade tanto da iniciativa privada, quanto da administração pública. Situação tipicamente contrastada pela experiência inglesa, onde segundo as estimativas do *International Financial Services* (2003), cerca de 70% do valor total dos contratos de PFI é de responsabilidade do governo central da Inglaterra, cujo fluxo atual de investimentos nessa modalidade contratual soma, aproximadamente, US\$ 6 bilhões por ano. Nesse modelo, a participação do setor privado no financiamento de projetos de serviços públicos, no referente estudo, correspondeu cerca de 15% do investimento total.

Assim, com o suporte governamental as diversas iniciativas foram acompanhadas por auditorias e avaliações feitas pelo *National Audit Office* (NAO), instituição independente do Governo ligada ao Parlamento Britânico, órgão equivalente ao Tribunal de Contas da União (TCU) brasileiro. Essas medidas tornaram o contrato mais seguro e transparente, tanto para a

[DB10] Comentário: Modifiquei em todo o texto.

[SC11] Comentário: A sigla no singular me parece bem melhor.

administração pública quanto para a iniciativa privada, proporcionando mais segurança para a sociedade.

Ressalta-se ainda no estudo da **Confederação Nacional das Indústrias no Brasil**<sup>1</sup> (2004), instituição que representa os interesses do setor produtivo, que no caso da Inglaterra alguns elementos essenciais podem ser apontados para o sucesso das PFIs, dentre os quais se destacam: o compromisso político, a legislação adequada, a expertise, a priorização dos projetos e o fluxo regular e previsível do fornecimento dos serviços e pagamentos. Tais fatores foram atingidos com o contínuo desenvolvimento e aperfeiçoamento dessas estruturas, que ainda necessitam de adaptações no mecanismo de solução de conflitos, como a arbitragem, posto que esta, mesmo sendo preestabelecida, prova ser, frequentemente, insuficiente diante das reais contendas (PÉRICO; REBELATTO, 2005).

No período de 10 anos, desde a introdução do instrumento, o Governo britânico assinou 564 projetos de PFI, que totalizaram um valor de capital de US\$ 54 bilhões. O Governo inglês publicou, em janeiro de 2000, um relatório concluindo que os projetos executados sob a forma de PFI permitiram, em média, uma economia de 17% em relação às formas convencionais de oferta de serviços públicos; 75% dos projetos foram concluídos dentro do prazo e 80% dentro do orçamento previsto (IFSL, 2003).

A amplitude de adoção do PFI tem sido variada e abrange de projetos pequenos de £ 100.000 (cem mil libras esterlinas) até o maior projeto de construção europeia, o *Channel Tunnel Rail Link* no valor de £ 4 bilhões. Os setores que mais utilizaram as parcerias foram: Transportes, Saúde, Educação e Defesa (TCU/FGV, 2006).

Além do Reino Unido, diversos países vêm desenvolvendo programas formais de parcerias, não somente como uma alternativa para a restrição fiscal, mas como um meio de melhorar a qualidade e a eficiência de serviços públicos. Com diferentes graus de intensidade e êxito, vários projetos de PPP estão em andamento em Portugal, Espanha, França, Finlândia, Itália, Irlanda,

**[DB12] Comentário:** Coloquei uma apresentação simples no texto e mais detalhada no rodapé da página.

**[SC13] Comentário:** O que é CNI? Acho que você não apresentou o órgão ainda.

<sup>1</sup> A Confederação Nacional das Indústrias é formada por 27 federações, nos estados e no Distrito Federal, com mais de mil sindicatos patronais associados e 196 estabelecimentos industriais. A entidade defende a indústria, assegurando um ambiente favorável aos negócios através da participação na formulação de políticas públicas, nas proposições legislativas e no monitoramento das leis que repercutem na indústria.

Canadá, Austrália, África do Sul, entre outros, como mostra o quadro 1. Na América Latina, a Argentina, o Peru, o Chile e o México foram os pioneiros no uso da PPP para a provisão de infraestruturas e serviços públicos (SAVI; SAVI, 2006; PASIN, 2012; PÉRICO; REBELATTO, 2005; GRILO et al., 2004).

**Quadro 1 - Principais Experiências Internacionais de PPP**

Descrição	Nº de Projetos <sup>2</sup>	Rodovias	Ferrovias	Água	Lixo	Energia	Saúde	Educação	Prisões	Escritórios
África do Sul	5-10			?			?	?		
Alemanha	0-5	?	?	?	?					
Austrália	10-20									
Bélgica	5-10		?					?		
Canadá	>100									
Espanha	0-5									
Finlândia	0-5		?							
França	>100		?							
Irlanda	5-10		?		?			?		
Itália	0-5	?								
Portugal	5-10		?				?			
Reino Unido	>100									

| Pronto ? Em Andamento

Fonte: Adaptado da STN (2004)

**[SC14] Comentário:** Esse número de projetos é por setor? OU seja na África do Sul de 5 a 10 refere-se a todos os setores somados? É preciso esclarecer isso ao leitor.

**[DB15] Comentário:** Coloquei a nota de rodapé explicando que corresponde à soma.

De modo geral, a distribuição das experiências internacionais em parcerias entre o setor público e o privado por campos de atividade da infraestrutura concentram seus montantes investidos em rodovias (destinatária de 51,7% dos recursos) e ferrovias (com 26,6%) com maior ênfase na Europa. Nesse continente, o total dos transportes (incluindo demais modais) ficou com 92,7% dos investimentos em infraestrutura por meio de parceria no período de 1994 a 2007 (ARAÚJO; SUTHERLAND, 2010).

A Irlanda destaca-se logo após a experiência do Reino Unido. No país, o *National Development Plan* (NDP)<sup>3</sup> de 2000-2006 apontou a necessidade de realizar arranjos de parcerias com o setor privado para investir em infraestrutura rodoviária, recuperada mediante a cobrança de pedágios, a serem pagos exclusivamente pelos usuários. Estrutura semelhante às concessões tradicionais adotadas no Brasil, porém aplicada aos conceitos de *Project Finance*.

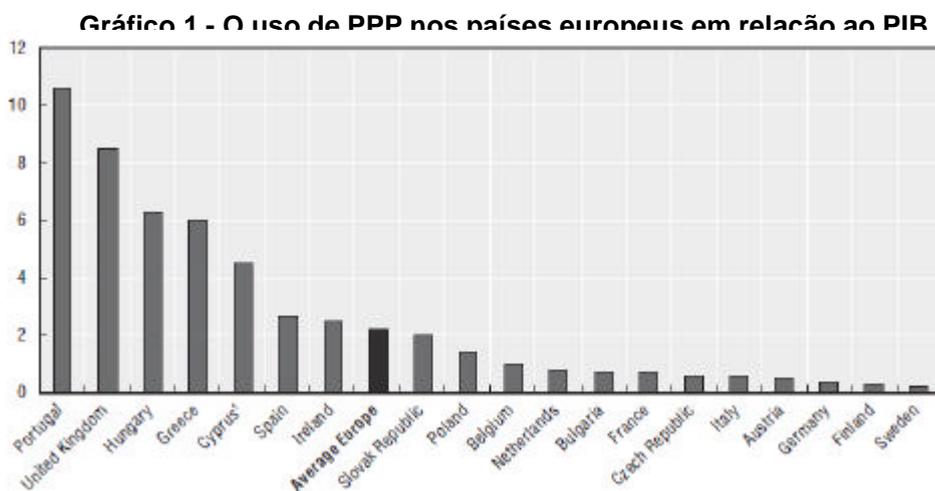
<sup>2</sup> Corresponde à soma do número de projetos prontos e em andamento.

<sup>3</sup> Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) é o título dado pelo Governo irlandês a um esquema de despesas em larga escala para planejar a expansão da infraestrutura nacional. O período abrangido pelo plano é de sete anos.

No Canadá, o setor privado complementa o investimento que é feito, tradicionalmente, pelo Estado. A receita corrente da entidade privada é utilizada para pagar parte dos compromissos envolvidos (obrigações contratuais) num dado empreendimento, enquanto a população fica responsável pela outra parcela do investimento realizado, visto que há a incidência de encargos tributários aplicados diretamente na área beneficiada. Sendo assim, as principais dificuldades que surgem deste modelo são: o valor do empreendimento, que pode ser determinado pelas empresas, não necessariamente refletindo o custo real da obra; e a complexidade na verificação e no monitoramento das zonas de influência nas áreas envolvidas, sob o ponto de vista da tributação (PÉRICO; REBELATTO, 2005).

Já na experiência de Portugal, as parcerias tiveram por características arranjos mais participativos do Estado na área econômica e social, porém, com exemplos de erros que podem incorrer na condução de projetos dessa natureza. Conforme mostra o gráfico 1, o país europeu, atualmente com o maior investimento para PPP em relação ao PIB, com 11% (KAPPELER; NEMOZ, 2010), iniciou a utilização das parcerias no começo dos anos 1990, para solucionar as deficiências de sua malha rodoviária, por meio de um modelo que não cobrava dos usuários os serviços prestados pela iniciativa privada, cabendo diretamente ao Estado o pagamento do parceiro privado.

**[DB16] Comentário:** Essa fonte expande mais o entendimento sobre a afirmação.



Fonte: Kappeler e Nemoz (2010),

Contudo, a falta de coordenação do setor público e a subestimativa dos custos futuros resultaram em impactos fiscais imprevistos e na revisão das condições em que os serviços eram oferecidos à população (como no caso da cobrança de pedágio não prevista), dificultando, por conseguinte, a superação da crise financeira do país. Apesar de ingerências, Portugal possui aprendizados avançados sobre as experiências de PPP (RÚBIO, 2004; MARQUES; SILVA, 2008, PASIN, 2012; PÉRICO; REBELATTO, 2005; REIS, 2004).

Do mesmo modo que ocorreu em Portugal, a África do Sul aprovou regras na lei de finanças públicas para a adoção de PPP e a sua unidade de PPP estabeleceu projetos potenciais. Em sua experiência, o país atravessou momentos de insucessos com relação às parcerias firmadas entre os segmentos público e privado (IFSL, 2003). Sob normas frágeis que regiam as PPP, uma cláusula de renegociação prevista nos contratos foi utilizada em 2001, reajustando os preços em 15%, a fim de que os retornos financeiros permanecessem na faixa estabelecida pela subsidiária da empresa Saur, responsável pela gestão local das águas, desequilibrando, dessa maneira, as contas governamentais (OLIVEIRA, 2005; PÉRICO; REBELATTO, 2005; SAVI, 2006).

Diferentemente dos demais Estados-nações, na Espanha, a maior responsabilidade pelo investimento feito fica a cargo da administração pública, o que permite menor margem de atuação e autonomia da iniciativa privada, dado que, nos contratos das Parcerias Público-Privada (*Asociación Público Privada*), a percentagem de capital privado sobre o total do investimento situa-se entre 7% e 40%, em modelagens no setor da aviação semelhantes à concessão comum no Brasil (PÉRICO; REBELATTO, 2005; PASIN, 2012).

Na França, as parcerias entre os setores público e privado ganharam outras dimensões além da concessão comum. Em meados da década de 2000, com a intenção de estimular contratos com esse objetivo, é criada uma lei específica de parcerias, passando a admitir modelagens em que a participação do Estado na etapa operacional era mais representativa e estendia a delegação completa à atividade, desde a execução do projeto até a operação do serviço público. Casos nos setores hospitalar e prisional assinalaram que as inovações não se limitaram à infraestrutura social, pois também dilatavam as

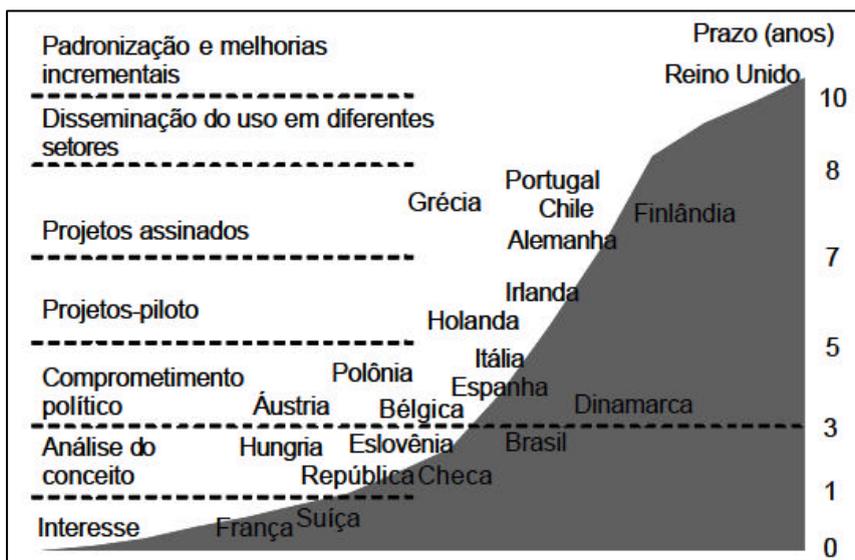
possibilidades de aproveitamento das propostas empresariais para os setores da segurança pública, do tratamento de lixo, da educação e de tecnologia da informação (ARAGÃO, 2009; PASIN, 2012).

A Polônia, a Hungria e outros países da Europa Oriental possuem exemplos de parcerias entre os setores público e privado na construção e na operação de estradas desde meados dos anos 1990. A Eslovênia, no setor de saneamento, e a República Tcheca, no setor de telecomunicações, também acrescentaram experiências utilizando contratos de parcerias.

No que tange a América Latina, a experiência do Chile, considerando sua atual fase de desenvolvimento, é adotada pelo Brasil em muitos aspectos. O marco regulatório das PPP garante ampla receita ao parceiro privado. Portanto, o eventual excesso arrecadado é compartilhado com o setor público. O caso chileno não apenas garante, ao menos prioritariamente, a prevalência dos interesses públicos ante os privados, mas também usufrui de outros aspectos positivos desse tipo de contrato: respeito ao prazo de conclusão do projeto, cumprimento do orçamento previsto e relação preço-qualidade dos serviços prestados (PASIN, 2012).

No México, foi criado um órgão central para cuidar da estruturação das parcerias, e o contrato de PPP constituiu um fundo que pode cobrir uma parte dos custos de construção do projeto e do serviço da dívida, permitindo uma margem de segurança à iniciativa privada. Ou seja, na mesma corrente, os países gerenciam o risco que ameaçaria os recursos privados, incorporando inovações com relação à governança mediante mecanismos de suporte à elaboração, financiamento, composição de garantias, construção e outras contraprestações disponibilizadas (PASIN, 2012; PÉRICO; REBELATTO, 2005).

Em 2002, o Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão elaborou o cenário sobre os estágios de programa de PPP de diferentes países. As experiências internacionais de PPP (figura 1) apresentavam nações em diferentes estágios em relação às etapas de desenvolvimento das parcerias entre o setor público e o privado.



**Figura 1 - Implementação de programas de Parcerias Público-Privadas em diferentes países**

Fonte: MPOG, 2002.

Os programas reconhecidos como mais maduros buscam aumento da eficiência dos modelos de PPP aliado à busca pela adoção dos conceitos em aplicações inovadoras (GRILLO *et al.*, 2004). Situam-se como os países mais avançados no uso de PPP a Inglaterra, Portugal e Chile. Esses países, juntamente com a Irlanda, exibem projetos em vários setores, servindo como modelos legais e institucionais para a implementação de parcerias.

Outros países, como Brasil, França, República Tcheca, Hungria, Eslovênia e Suíça, despertam sua atenção para a nova modalidade de contratação entre entes públicos e privados tendo em vista as fases seguintes de comprometimento político, testes e assinatura efetiva de projetos para sua posterior disseminação.

Constata-se que as parcerias estimulam os setores público e privado em diferentes graus de interesses e, ainda que possuam um conceito difuso, seu contexto abrange a reforma dos governos, comportando a instabilidade institucional de regulamentação recente e a divergência de *stakeholders* acerca do planejamento, da execução, do controle e da avaliação dos projetos. Além disso, acrescenta-se o reflexo da escassez de planos setoriais, pois, no Brasil, ainda não foi alcançado um patamar consistente de maturação dos projetos,

como acontece no Reino Unido, onde se notam as padronizações que otimizam a implementação e os resultados dos negócios.

A experiência internacional menciona a existência de um mercado de capitais maduro como um dos fatores de sucesso das PPP, permitindo o uso de instrumentos financeiros desenvolvidos para cada projeto específico, a exemplo das operações de securitização dos créditos contra o setor público para a divisão do risco com investidores institucionais. Dessa forma, tanto o Estado quanto o parceiro privado devem aprimorar sistemas que apoiem investimentos em parcerias voltados para bens públicos.

Contudo, Périco e Rebellato (2005) fazem ressalvas à avaliação da experiência internacional das PPP, visto que tratam de economias onde o uso do instrumento é mais antigo e contam com um avanço do ambiente institucional, como no caso da Inglaterra. Por outro lado, em países em desenvolvimento, a maioria das operações de PPP ainda está sendo montada ou os projetos ainda não foram concluídos, como Chile, México e República Dominicana (PÉRICO; REBELATTO, 2005).

Os esforços dos governos são evidenciados nos estudos, porém existem aspectos importantes a serem estudados sobre a participação privada em PPP. Como exemplo o estudo sobre as circunstâncias que condicionaram a experiência malsucedida dos sistemas ferroviários de Kuala Lumpur (ITDP, 2008).

Em síntese, os autores observam que as experiências internacionais de insucessos estão relacionadas às falhas legais e regulatórias, ao inadequado processo de seleção das empresas privadas, além da má avaliação dos custos e investimentos. (PÉRICO; REBELATTO, 2005; RÚBIO, 2004; MARQUES; SILVA, 2008; REIS, 2004; IFSL, 2003) Logo, são expostas como as deformações que o ambiente institucional pode imprimir às concessões: a falta de agentes regulatórios adequados, a ineficiência do controle das parcerias, o menosprezo de possíveis desvantagens e riscos ambientais e as modificações unilaterais pelo poder concedente. Esses motivos acentuam a necessidade da compreensão e definição de papéis dos envolvidos que influenciam a maturação dos programas de PPP.

Perante a identificação e exame dos *stakeholders*, é preciso conhecer sobre quais resultados os parceiros dos consórcios alcançam os retornos de seus investimentos para alinhar estratégias de atração dos investidos que satisfaçam diferentes demandas. Alguns deles podem ter rendimentos nas operações em si, além dos rendimentos em contratos de financiamento, na aquisição de veículos e na construção ou na incorporação de propriedades imóveis.

Os programas de parcerias vistos através da experiência internacional atestam que as PPP podem representar uma alternativa interessante para viabilizar empreendimentos de maneira eficiente e eficaz quando bem implementados. Para isso, o uso deve ser precedido de conhecimento profundo dos instrumentos, do ambiente institucional e legal, bem como dos interesses convergentes e divergentes dos atores que formarão esse complexo arranjo.

## 2.2 A PPP NO BRASIL

A participação da iniciativa privada em empreendimentos de natureza pública não é um fenômeno no Brasil. O país, desde o século XIX e, notadamente, nas primeiras décadas do século XX, registra experiências da iniciativa privada como parte interessada nos projetos de caráter público. Data-se que após assinado o Tratado *Ayacucho* entre o Brasil e a Bolívia, em 1870, o Coronel Church conseguiu a concessão do Brasil por 50 anos para a construção da ferrovia, *Madeira and Mamoré Railway Company Limited*, sendo este um marco da concessão, financiamento e operação privado de um bem público (OLIVEIRA, 2005; ANDRADE; LIMOEIRO, 2003).

No Brasil, como o poder centralizado em torno da burocracia pública passou por mudanças pressionadas pela abertura econômica e pela crise estatal que se estendeu durante os anos 1980 e 1990. A descentralização da gestão pública iniciada pela Lei nº 200/1967 ganhou novos contornos com o saneamento da carteira do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), principal agente de privatizações.

Logo em seguida, por meio do Plano Nacional de Desestatização (PND) em uma estratégia de ajuste macroeconômico. Essas transformações em direção à readequação do tamanho e presença do Estado culminaram com a

[SC17] Comentário: Não compro isso. O grau de envolvimento privado no Brasil é bem aquém.

[DB18] Comentário: Reformulei e retirei a citação de PÉRICO e REBELATTO quanto ao Brasil comungar com a experiência internacional c

[SC19] Comentário: Isso é século XIX não XX.

[DB20R19] Comentário: Eu menciono acima também o século XIX.

aprovação da Lei de Concessões, que regulamentou as privatizações maciças nos setores de telecomunicação e energia elétrica, tornando ainda mais próximo o contato privado com o setor público (PINHEIRO; GIAMBIAGI, 1997).

Apesar da vasta experiência mundial no PFI, no Brasil, a introdução dessa modalidade de financiamento ocorreu somente na década de 1990, com o Plano Nacional de Desestatização, que iniciou a privatização de grandes empresas dos setores de infraestrutura e fez o setor privado demandar recursos para novos investimentos (ARAÚJO, 2006).

Diante dessa sucessão de fatos, a discussão iniciada em 2002 sobre a adoção de um programa de parcerias no Brasil ganhou ainda mais força. Contudo, somente em dezembro de 2004, a chamada “Lei das PPP” – Lei nº 11.079/2004 – foi aprovada, tendo em vista o debate público que se seguiu por ocasião da aplicação dessa norma e da definição de projetos prioritários. Foi instituída para não deixar dúvidas quanto ao regime aplicável às PPP e, sobretudo, para diferenciá-las das concessões comuns, regidas pela Lei nº 8.987/1995, em que o setor privado pode construir, operar e, inclusive, cobrar tarifas aos usuários dos serviços, porém, não pode ser remunerado pelo setor público. Assim, torna-se claro o contraste verificado entre tal regulamentação e a Lei de Licitações (Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993), na qual o setor privado é basicamente um fornecedor de produtos e serviços para a administração pública, sendo proibida a cobrança de tarifas e os contratos limitados a um prazo de cinco anos.

Foram incorporados elementos considerados em outros países como fatores críticos de sucesso na elaboração da lei brasileira, tendo destaque o enquadramento ao sistema legal existente, a preocupação com a disciplina fiscal, a adequada repartição de riscos entre os parceiros, as garantias ao parceiro privado e a necessidade de se instituir um órgão central para coordenar o processo de implementação das parcerias. Daí surgiram tipos de concessões que se diferenciaram da concessão tradicional no Brasil: a concessão administrativa (semelhante à tradicional, com diferenças sobre a sua viabilidade e obediência a princípios do PFI) e a administração patrocinada (BRITO; SILVEIRA, 2005; PASIN, 2012).

O exame cuidadoso dos conceitos da Lei nº 11.079/2004 mostra que há uma evidente similitude no caso da subespécie de PPP, denominada de

concessão administrativa, com aquela cuja Administração Pública é usuária direta (concessão tradicional). A concessão administrativa nada mais é do que contrato de concessão de serviços públicos, com características peculiares, mas não substancialmente distinto da concessão comum, pois não há a cobrança de tarifa e o pagamento é incumbido exclusivamente ao Poder Público.

Na concessão patrocinada, por sua vez, existe a contraprestação adicional ao valor da tarifa, diferida da concessão comum por aspectos identicamente secundários, entre os quais se destacam a contraprestação pecuniária e a obrigatoriedade do parceiro privado ser Sociedade de Propósito Específico (SPE).

Assim, a Lei das PPP submeteu-se a alguns aspectos existentes na legislação concernente à concessão e à licitação, mas também trouxe as inovações contidas nas normas de concessões patrocinadas e administrativas. A primeira trata da prestação de serviço público ao usuário, na qual existe a cobrança de tarifa módica complementada pela autoridade pública para remunerar o investimento do concessionário, tornando o empreendimento viável. Já nas concessões administrativas, o usuário da prestação de serviço é a própria administração pública, que adquire o serviço com o objetivo de disponibilizá-lo, sem cobrança de tarifa aos cidadãos.

Vários instrumentos legais foram criados para comportar as contratações de PPP também no âmbito estadual, como leis ordinárias e complementares, decretos, resoluções, portarias e instruções normativas. A pauta dos programas de parcerias público-privadas procura inserir tais figuras na agenda dos governos estaduais, através da execução de políticas contidas no PPA, na LDO e na LOA<sup>4</sup>, estando esses instrumentos alinhados à Constituição Federal de 1988 e ao equilíbrio fiscal imposto pela LRF/2001<sup>5</sup>.

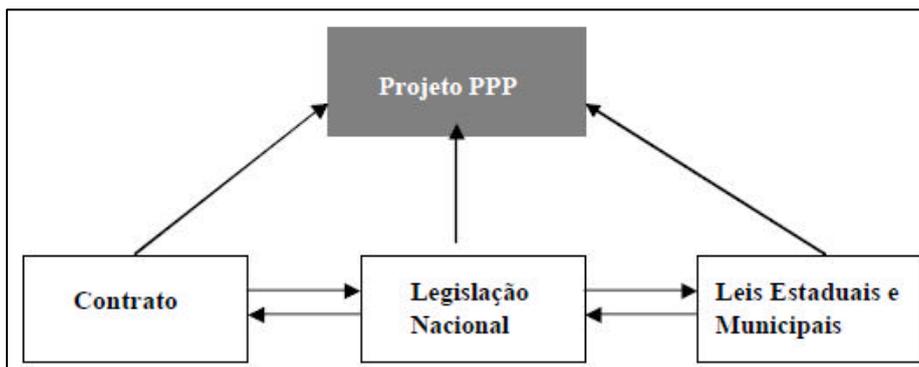
Contempla esse entendimento a demonstração (figura 2) da intrínseca ligação entre os projetos de PPP e condições jurídicas e normativas que fomentam as questões contratuais, pois, tais elementos se complementam

---

<sup>4</sup> Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual são mecanismos do planejamento governamental instituídos pela CF/1988 e normatizado pelo Decreto nº 2.829 e o Ministério do Planejamento e Orçamento emite a Portaria nº 117 de 12/11/98.

<sup>5</sup> Lei de Responsabilidade Fiscal nº 101 de 4 de maio de 2000.

significando a discussão da modalidade de contratação e a criação do meio para desenvolver e aprimorar o instituto.



**Figura 2 - Interação entre as PPP e a Legislação**

Fonte: Adaptado da COMISSÃO EUROPEIA (2003)

Após (vários anos) do estudo comparado do MPOG (2002) e da edição da Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, que instituiu as parcerias público-privadas no Brasil, percebe-se que o país evoluiu ao longo do tempo a partir de projetos pilotos e da disseminação do uso em diferentes setores.

Anteriormente, as parcerias firmadas entre governo e empresas consideravam apenas a quantidade de concessões tradicionais, todavia, sob o novo conceito, havia poucas noções sobre as alternativas criadas pelas PPP na provisão de bens públicos. Com esse cenário, os primeiros projetos assumidos obtiveram forte apoio governamental, contando com empréstimos de até 80% do valor orçado pelo BNDES nos estudos de viabilidade, através da estruturação embrionária dos marcos normativos que criaram condições para despertar o interesse privado pelos projetos (SAVI; SAVI, 2006).

Assim, o Quadro 2 demonstra como os Estados configuraram seu desenvolvimento institucional.

[DB21] Comentário: Deixei atemporal.

[SC22] Comentário: Daniel, estamos quase 2014. A conta não fecha. Sugestão: procure deixar o texto atemporal.

**Quadro 2 - Marcos normativos das PPP nos Estados e no Distrito Federal (2004-2010)**

Estados	Lei estadual das PPP	Composição da CGP	Conselho Gestor da PPP (CGP)	Regimento Interno da CGP	Regimento Interno da UPPP <sup>6</sup>	Fundo Garantidor
São Paulo						
Minas Gerais						
Santa Catarina						
Espirito Santo						
Rio Grande do Sul						
Pernambuco						
Bahia						
Ceará						
Rio Grande do Norte						
Sergipe						
Piauí						
Paraíba						
Goiás						
Distrito Federal						

Fonte: Adaptado de MPOG (2010)

[SC23] Comentário: A Bahia tem fundo garantidor, sim senhor. Dê uma olhada em suas fontes.

[DB24R23] Comentário: Veri fiquei aqui! Obrigado por observar, Sandro!

Destaca-se, ainda, a partir dos dados do sítio eletrônico do MPOG (2010), que o Estado de Pernambuco é o único que, através da Lei nº 13.070/2006, instituiu projetos prioritários a serem recebidos (PERNAMBUCO, 2006) e possui uma comissão permanente de licitações, com procedimentos gerais normatizados para o registro e para a aprovação de estudos de viabilidade e de constituição de projetos básicos para empreendimentos de Parceria Público-Privada (RIO GRANDE DO NORTE, 2006).

É interessante, também, observar que os Estados de Santa Catarina e de Goiás aprovaram leis que constituem empresas de projetos referentes a Parcerias Público-Privadas para os seus territórios. Essa situação evidencia o esforço adicional à criação do marco básico para a criação da Lei Estadual de PPP e constituição do seu Conselho Gestor, responsáveis pela articulação, avaliação, coordenação e autorização dos projetos (SANTA CATARINA, 2005; GOIÁS, 2004). Nesses Estados, o Governo assume a responsabilidade da formulação de propostas, com a intenção de direcionar mais convincentemente o interesse privado para áreas prioritárias do setor público.

Nesse íterim, Sergipe inclui-se como o único Estado a possuir uma resolução específica para a fase do Procedimento de Manifestação de

<sup>6</sup> UPPP é a Unidade de Parceria Público Privada criada pela LF nº 11.079 para planejar, monitorar, avaliar e coordenar projetos estaduais, do Distrito Federal e da União.

Interesse (PMI), além de ter criado uma comissão especial de trabalho técnico (SERGIPE, 2008).

De forma geral, constata-se que Pernambuco apresenta o maior avanço institucional quanto à regulamentação do processo para a contratação das PPP, seguido por Minas Gerais, Espírito Santo e Sergipe. Esse rol é complementado por Bahia, Santa Catarina, Rio Grande do Norte, Distrito Federal e, por fim, São Paulo, Ceará, Piauí, Paraíba e Goiás, em ordem decrescente da quantidade de normas que regulam os projetos contratados (Quadro 3).

Explicita-se que Minas Gerais é o Estado mais avançado na contratação de projetos de Parcerias Pública Privadas com quatro empreendimentos, seguido por São Paulo, Bahia, Pernambuco que possuem três projetos (cada um deles) e Distrito Federal com duas concessões administrativas. Com um projeto, Ceará e Rio Grande do Norte, erguem arenas de esportes, que lideram no geral os tipos de PPP por setor no Brasil, como mostra o gráfico de PPP por setor.

**Quadro 3 - As Parcerias Público-Privadas Estaduais contratadas no Brasil entre 2004 e 2013.**

Estados	Nome do projeto
<b>Bahia</b>	Estádio da Fonte Nova
	Hospital do Subúrbio (Salvador)
	Sistema de disposição oceânica do Jaguaribe
	Metrô Salvador-Lauro de Freitas
	Novo Instituto Couto Maia
<b>Minas Gerais</b>	Rodovia MG 050
	Complexo Penal
	Unidade de Atendimento Integrado
<b>Pernambuco</b>	Estádio do Mineirão
	Ponte de Acesso e Sistema Viário do Destino de Turismo e Lazer Praia do Paiva
	Arena Multiuso da Copa 2014
	Centro Integrado de Ressocialização de Itaquianga
<b>Distrito Federal</b>	Conjunto Habitacional Mangueiral
	Centro Administrativo do Distrito Federal
<b>Rio Grande do Norte</b>	Estádio das Dunas - Novo Machadão
<b>São Paulo</b>	Linha 4 do Metrô
	Trens da Linha 8 Diamante da CPTM
	Sistema produtor da Alta Tietê
<b>Ceará</b>	Estádio do Castelão

Fonte: Elaborado pelo autor.

[DB25] Comentário: Estava até 2010. Acrescentei as PPPs da Bahia que foram contratadas até 2013.

Tabela formatada

[SC26] Comentário: Daniel estamos em 2013 e mais projetos podem ser somados a essa lista, não?

Ao fazer a lista mais atualizada possível a chance de ser citado é maior. Sinta-se livre para avaliar se vale a pena ou não esse esforço. A dissertação é sua.

[DB27R26] Comentário: Obrigado pela sugestão, Sandro! É realmente o meu interesse fazer esse levantamento. No entanto, preferi concentrar meus esforços nos resultados da pesquisa e atualizar o quadro apenas com as PPPs da Bahia contratadas que o meu estudo acrescentou.

Atualmente, os setores contemplados pelas PPP são: saneamento básico, esportes, transportes, segurança, administração pública e saúde (gráfico 2). A influência do Governo sobre a determinação do investimento feito em atividades e segmentos específicos é preponderante, como observado nos projetos das arenas esportivas que estão sendo construídas para a Copa do Mundo de Futebol de 2014, uma no Ceará e outra no Rio Grande do Norte, fazendo com que estes Estados detenham a hegemonia na constituição desse tipo de parceria no setor.

Ainda há questionamentos quanto ao direcionamento dado pelos governos aos investimentos das empresas, no entanto, tais respostas demandariam análises aprofundadas sobre as condições oferecidas para a implementação dos contratos.



Fonte: Elaborado pelo autor.

Ademais, a pesquisa ressalta a atração de recursos para negócios antes não explorados por organizações privadas, como observado nos casos das prisões e de centros administrativos (MESQUISA; MARTINS, 2008). É importante também salientar a ênfase dada sobre as áreas de transporte e logística, no que tange à construção de rodovias, pontes, trens e metrô.

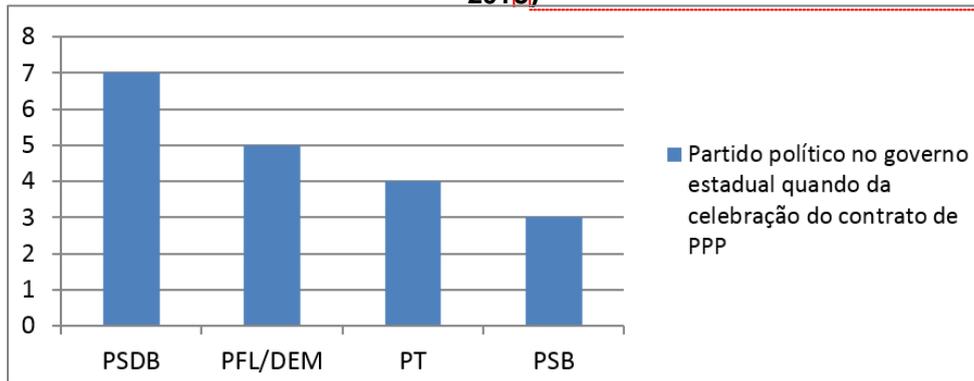
Os esforços para a concretização desses empreendimentos suscitam dúvidas sobre como a cooperação e a competição institucionalizada podem impactar no desempenho das iniciativas de PPP previamente cogitadas e planejadas, seja em estudo, seja em operação, a partir dos quadros normativos e dos projetos contratados.

Os aspectos sobre os avanços institucionais não apresentam clara relação, visto que Pernambuco possui a maior regulamentação sobre o processo de contratação, ao passo que outros Estados, também detentores de relativa estruturação normativa, como Espírito Santo, Sergipe e Santa Catarina, não possuem projetos contratados. Sob o mesmo contraste, a Bahia figura como sendo um Estado pouco estruturado institucionalmente, apesar de apresentar três projetos contratados.

Portanto, os resultados dos cruzamentos acima indicam a necessidade da exploração de outros aspectos que podem interagir com as instituições, os recursos, as redes de participantes e as competências de cada unidade federativa, utilizando-se de uma perspectiva que privilegie o acúmulo de aprendizados sobre projetos, em suas diversas fases, para fornecer subsídios para aprimorar e amadurecer o processo de contratação das PPP no Brasil.

Essa assertiva é confirmada, inclusive, por considerar que os aspectos da continuidade político-partidária mantiveram-se em todos os projetos, exceto o projeto do novo Estádio Dunas, no Rio Grande do Norte, cujo governador, com mandato vigente na época da publicação do edital, pertencia ao PSB e, mesmo após a eleição do candidato de outro partido (o DEM) no pleito seguinte, o contrato foi celebrado. Já o Rio Grande do Sul exemplifica uma situação inversa: a mudança de mandatos, do PMDB para o PT, interrompeu os projetos da Rodovia do Progresso e do Complexo Prisional da Região Metropolitana. Fato idêntico ocorreu no Piauí com a suspensão, em 2010, do andamento do processo para a contratação da Rodovia Transcerrados.

**Gráfico 3 – Contratos de PPP celebrados por partidos políticos (2004-2013)**



[DB28] Comentário: Atualize também esse gráfico e o período.

Fonte: (Elaborado pelo autor.)

[SC29] Comentário: Se você atualizar você troca esses autores por elaboração própria.

[DB30R29] Comentário: Feito.

As disparidades observadas ao perfilar experiências não podem ser simplesmente explicadas como resultados de decisões políticas duvidosas ou mecanismos legais que blindem os contratos. A viabilização de parcerias contempla recursos e competências técnicas que não são igualmente distribuídas, principalmente para os municípios que se limitam a acessar convênios ou compor consórcios públicos para orçar grandes obras. O limite inferior a R\$ 20 milhões também veda o arranjo de PPP, além de condições necessárias que os parceiros menores não conseguem assegurar para apoiar amortizações de investimentos de longo prazo. Tal conjuntura mina a disseminação de parcerias e a aproximação de parceiros públicos e privados no Brasil (FREITAS, 2006).

### 3 OS STAKEHOLDERS E OS SEUS PAPÉIS

[SC31] Comentário: Quando se inicia um outro capítulo é preciso inserir uma quebra de página....

[DB32R31] Comentário: Certo!

A recente onda de escândalos corporativos e públicos com a falência de grandes grupos econômicos e financeiros, lobby de empresas em licitações e superfaturamentos de obras públicas trouxeram mais atenção para o conceito de *stakeholders*. Enumeram-se fraudes financeiras, corrupção de políticos e desvios de recursos de obras públicas para favorecer particulares. Alertas que podem ser acionados não apenas em extravios, mas também para direcionar as condutas das organizações para o melhor desempenho de parcerias e, conseqüentemente, dos indivíduos ou grupos.

No entanto, o desempenho em si pode ser visualizado como uma construção artificial (LEBAS, 1995), sujeito à negociação e à captação por uma gama de intervenientes e grupos de interesses aos quais importam os resultados das atividades dos governos. No Brasil, as decisões que dizem respeito à coletividade são geridas por pessoas eleitas para representar o povo. Empregando Mouritzen e Svava (2002), tem-se que a tipologia de governo local é adotada sob "a forma do cargo de prefeito, governador e presidente", os quais são eleitos como figuras centrais do executivo em seus respectivos níveis federativos. Em termos de política, o governo é conduzido, sob um quadro legal, de três poderes distintos e autônomos: o Executivo (o presidente, governador e prefeito), com a ação de propor atividades de intervenção nas áreas de atuação do Estado; o Legislativo (estadual, nacional e local) com o direito de fiscalizar as atividades do executivo e estabelecer o enquadramento legal; e o Judiciário, detentor do poder de regulamentar as ações das instituições e dos indivíduos. No entanto, deve-se ressaltar que o poder o executivo é aquele responsável por todas as decisões de gestão, o que torna o seu papel importante para o desempenho dos governos (MOURITZEN; SVARA, 2002).

Na teoria dos *stakeholders*, argumenta-se que a organização tem muitas relações com grupos constituintes que podem se moldar e fornecer apoio a determinados objetivos comuns, considerando o equilíbrio dos seus interesses (CLARKSON, 1995; EVAN; FREEMAN, 1993; FREEMAN, 1984; JONES; WICKS, 1999). Partindo dessa premissa, são possíveis as previsões

instrumentais e prescrições normativas através da teoria de *stakeholders* (HASNAS, 1998), que se popularizou através de estudos sobre os interessados em lucros e na ética, em grande parte, conduzidas segundo análise de organizações privadas e públicas (HILLMAN; KEIN, 2010).

Para Donaldson e Preston (1995), os gerentes são os *stakeholders* centrais para a tomada de decisões. Essa ênfase em sua teoria sobre as partes interessadas, no sentido gerencial, retrata os gerentes como indivíduos que prestam atenção simultânea aos interesses legítimos de todas as partes intervenientes no estabelecimento da estrutura da organização, das políticas gerais e em cada escolha.

O gerenciamento das partes interessadas é geralmente visto como uma parceria entre as empresas e os seus *stakeholders* e envolve a comunicação, negociação, contratação e gestão de relacionamentos (FREEMAN, 2004). Nos anos recentes a gestão de *stakeholders* tem sido mais amplamente discutida no contexto internacional, principalmente devido ao número de falências de empresas em diversos países desenvolvidos (BOESSO; KUMAR, 2007; PALMER; QUINN, 2005; SMITH et al., 2005) e ao crescente número de estudos sobre a governança no setor público. (WINSTANLEY et al. 1995; BURTON, 1999; CARRUTERS et al. 2006; DAAKE; ANTHONY 2000; BRYSON, 2004, GOMES et al. 2010).

Considera-se também a representação que os gestores possuem à frente de entidades legais, sendo capazes de agir, podendo simbolizar uma ou mais funções, uma unidade, grupos de indivíduos, ou até mesmo instituições, sendo tipificados, além da figura de gerentes, como sindicatos, empresas, instituições de caridades, governos, etc.

Assim, é recomendado delimitar os casos específicos sobre a personalização da figura dos *stakeholders*, que podem se caracterizar como pessoas físicas, obtendo a vantagem de evitar uma possível confusão entre o indivíduo e a empresa, ou, poderiam se assemelhar a empresas e sistemas de envolvidos, como o exemplo de grupos empresariais, *clusters* industriais, consórcios públicos ou parcerias entre os setores públicos e privados percebidos em meio a um arranjo de atores. (ALEXANDER, 2005)

[SC33] Comentário: Não está claro. Reescrever.

[DB34R33] Comentário: Reescrevi. Deixei mais direto.

A partir das relações entre pessoas físicas, empresas ou sistemas para os negócios, é revelado que as interações desses vão muito além das relações com seus clientes, no caso de uma empresa, incluindo os empregados, fornecedores, investidores e analistas de mercado, e até mesmo os reguladores do governo, associações comerciais e outras entidades que influenciam o clima geral das organizações que operam um determinado segmento.

Além disso, enquanto um indivíduo imbuído de autoridade, (presidente do grupo, o diretor de empresa, gerente de departamento) os *stakeholders* podem, legitimamente, representar a “voz” de uma empresa como uma pessoa jurídica, reproduzindo os papéis das múltiplas funções desempenhadas dentro da empresa na medida correspondente às competências em questão e aos seus pontos de vista. Há, conseqüentemente, alguns perigos associados com o tratamento de pessoas jurídicas como partes interessadas, mas há vantagens óbvias. Por exemplo, se a gerência financeira está envolvida diretamente com os novos investimentos, o gestor financeiro da organização poderá, razoavelmente, ser abordado como a “única voz” da empresa sobre o assunto.

De forma geral, os gestores de uma empresa desempenham um papel único na gestão de *stakeholders*, muitas vezes sendo os únicos a tomarem decisões estratégicas que envolvam a alocação dos recursos limitados da organização, de maneira que percebam serem coerentes com as reivindicações das partes interessadas (GREENLEY et al., 2005; HILL; JONES, 1992).

Existem muitos contrastes quando se comparam os papéis dos gestores privados e públicos. No setor governamental, há um trâmite para propor, votar e aprovar de orçamentos que contemplem projetos multisetoriais discutidos nas arenas de debates que deliberam acerca do estabelecimento da ordem em agenda de investimentos para, a partir daí, serem executados projetos públicos. Tal enredo ganha novas contendas ao se formatar um modelo híbrido de gestão, que é o objeto do presente trabalho.

Para alcançar o progresso das etapas necessárias, devem-se reunir interesses que deem suporte para a concretização de projetos. Para fazê-lo, reconhecemos que, nos estudos de Donaldson e Preston (1995) os avanços

são buscados pelos gestores, que são indivíduos empenhados no equilíbrio interesses das partes envolvidas.

Contudo, em meio as diferentes demandas, os gestores encontram dificuldades para atender a todas as reivindicações reais e potenciais de todas as partes interessadas, devendo as organizações buscarem as parcerias, ao invés do gerenciamento de *stakeholders* (HARRISON; John ST, 1996). Para isso algumas questões precisam ser discutidas, como os exemplos: a favor de quem, sobre o que e como irão tomar decisões satisfatórias para os participantes (FREEMAN et al, 2004; GREENLEY et al, 2004; JONES et al, 2007; POLONSKY; SCOTT, 2005).

### **3.1 A RELEVÂNCIA DOS STAKEHOLDERS E A DIVERGÊNCIA DOS INTERESSES**

Vários autores edificaram contribuições à teoria de *stakeholders* com observações e critérios a serem examinados, reconhecendo as dificuldades e limitações práticas envolvidas na identificação e na articulação das decisões para todas as partes interessadas afetadas pelas ações de vários atores em uma organização.

Mitchell et al. (1997) propôs uma teoria sobre a relevância dos *stakeholders* para explicar como os gerentes podem priorizar as relações das partes interessadas. De acordo com o autor, a identificação e relevância dos interessados é uma função da percepção dos gestores sobre os interessados como detentores de um ou mais atributos de relacionamento, apontando como principais: o poder de coerção da natureza utilitária ou simbólica entre as partes interessadas para influenciar a organização, a legitimidade de demandas moralmente e eticamente aceitáveis no relacionamento dos *stakeholders* e a urgência como uma medida das restrições de tempo e a importância da demanda do ator ao requerer algo permitindo que as organizações atraiam os recursos necessários para a sobrevivência (HYBELS, 1995).

Tais diferenças são, talvez, fatos indicativos de que os gestores têm capacidade limitada para atender a todos os problemas ao mesmo tempo (ARGOTE; GREVE, 2007). No entanto, a organização, vista como um ambiente que depende da coalizão dos interesses concorrentes à atenção dos administradores, situados no centro do nexo, para conformar e harmonizar as reivindicações, cabendo ao seu papel de gestor a avaliação correta a arena de interesses das partes.

Essa incongruência entre os esforços sobre a importância e o empenho dos gestores pode informar que apesar das exortações feitas por profissionais e vários organismos institucionais para os gestores, às vezes, esses podem ser oportunistas e usar a abordagem de curto prazo para a gestão dos interessados, baseada na influência de apenas um determinado grupo de interessados em um determinado período de tempo (GRI, 2006).

Refletindo sobre a tendência desse comportamento dos gestores pressionam a retidão do processo trazendo situações que põem em risco a escolha das melhores decisões. Mitchell (1997) observa, sabiamente, que as circunstâncias determinam o nível de engajamento de uma empresa, de um grupo de atores ou indivíduos quando os interesses parecem ser enriquecidos por três atributos: poder, legitimidade e urgência.

Ao desenvolver uma compreensão sobre o porquê dos gerentes deverem prestar atenção a certos grupos de interesse também se define o palco para o exame de como e em que extensão os vários grupos interessados das organizações se envolvem. Afigura-se lógico que quanto maior a importância que uma instituição atribui a um grupo de interessados, maior será o nível de interação entre os mesmos, sendo estreitos os diálogos por conta da primazia assumida pelos interesses do grupo (MITCHELL et al., 1997).

Porém, a importância pode variar quando observadas no conjunto decisões contingentes e pontuais, com base no poder, legitimidade e urgência das demandas dos *stakeholders*. Os gerentes precisam, portanto, avaliar todos os intervenientes relevantes e equilibrar os seus interesses de acordo com a importância relativa das suas reivindicações. Em suma, caso uma das partes interessadas seja favorecida em uma circunstância específica, esta pode ser percebida como a mais importante em detrimento dos demais grupos (BOESSO; KUMAR, 2007).

Com esse prisma, tanto o estado quanto o setor privado podem figurar como partes mais importantes em contratos de Parcerias Público-Privadas dada a legitimidade dos interesses sociais do governo e dos interesses econômicos das empresas. Logo, é possível visualizar os *stakeholders* privados e público com maior ou menor poder durante as fases que compõem os projetos de PPP estudados nessa pesquisa.

Portanto, ao decorrer dos processos para a implementação de projetos, os gestores podem ser limitados pelas divergências de interesses que encontram restrições para sua conciliação por causa de aspectos de divisibilidade do recurso e da natureza das partes interessadas. Enquanto um gerente pode ter uma inclinação natural para equilibrar os interesses de todos os grupos de interesse associados a uma determinada decisão, uma ou mais partes interessadas podem alegar que possuem precedência sobre os demais quanto à validade das reivindicações de recursos.

Mitchell et al. (1997) e Agle et al. (1999) ofereceram a relevância da parte interessada como o meio de conceber e mensurar a validade das demandas das partes interessadas. Eles definiram a importância das partes interessadas como uma medida em que uma das partes é poderosa, legítima e possui uma reivindicação urgente. Tais aspectos são discutidos para auxiliar aos gerentes na identificação de quem e o que realmente importa em qualquer decisão.

Em testes empíricos de algumas dessas alegações, Agle et al. (1999) examinaram como as percepções dos executivos influenciam as partes interessadas e as tomadas de decisão gerenciais, tecendo críticas a respeito dos resultados organizacionais. Eles descobriram que as percepções dos CEOs sobre o poder, a legitimidade e a urgência influenciam percepções dos executivos sobre a proeminência dos interessados, porém encontraram poucas evidências para apoiar a noção de que a importância deles influencia os resultados, tais como a rentabilidade, relações trabalhistas, ambientais ou com a comunidade.

Com relação a este estudo, contamos ainda com os achados de Mitchell et al. (1997), que sugerem aos gerentes a avaliação acurada de todas as partes interessadas relevantes para equilibrar os interesses de acordo com a proeminência das suas reivindicações. Porém, é franca a admissão da

dinâmica das relações onde, a longo prazo, um grupo das partes interessadas pode ser percebido como mais importante do que os outros grupos. Porém, em uma série de decisões por decisão, o grupo pode variar sua prevalência de acordo com o poder, a legitimidade e a urgência das próprias demandas em detrimento das demais.

Portanto, enquanto um *stakeholder* pode ser visualizado como o mais relevante na estrutura organizacional do empreendimento, em outro momento, o mesmo pode figurar com importância secundária perante aos outros envolvidos. Em qualquer decisão específica, as necessidades dos acionistas poderão ser precedidas pela urgência de outro grupo interessado poderoso e legítimo que também reivindica prioridade sobre as decisões. Nesse sentido, a desigualdade relativa da relevância dos interessados pode restringir um gerente de equilibrar totalmente os interesses dos *stakeholders* em uma decisão isolada.

Por conseguinte, a literatura indica que a medida da importância relativa das partes interessadas é igual, mais apto o gestor será para equilibrar os interesses das partes nessa decisão. Em contraste, a desigualdade relativa entre as partes interessadas diminuirá a probabilidade do balanceamento de interesses das partes. Assim entende-se, a partir desse estudo, que a importância dos papéis assumidos pelo Estado e Empresas varia quando observados os progressos das fases de implementação das PPP, sendo balanceada por um sistema de sucessão de decisões.

Isso não significa a negação da convergência entre as partes interessadas e gestores, a exemplo das reivindicações dos empregados por salários mais altos e melhores condições de trabalho que podem melhorar a produtividade e os lucros dos empregadores. Da mesma forma, uma indústria, planejando a expansão de suas operações, poderia dedicar os recursos ao controle de poluição para diminuir as resistências das comunidades locais, a essas e a outras propostas futuras. No entanto, em certo ponto, essa convergência de interesses será substituída pela divergência (SAVAGE et al, 1997).

Se não forem corrigidas, as divergências entre a administração e os interessados no que diz respeito à maneira pela qual uma empresa aloca seus recursos, ocorrerá uma falha para maximizar o conceito de utilidade priorizado

pelas partes interessadas. As falhas minam as decisões da administração para atender os interesses e alcançar a utilidade que os envolvidos poderiam atingir.

Dessa forma, a perda de utilidade pode ser substancial na ausência das funções de incentivos e controle da execução de estruturas para aferir benefícios e custos ocasionados pelas decisões para posterior ajustamento do arranjo de interesses dos *stakeholders*. Devido a isso, essas funções são necessárias para evitar a perda de utilidade e corrigir as divergências de interesses (JONES, 1995).

### **3.2 O EQUILÍBRIO DE INTERESSES ENTRE OS STAKEHOLDERS**

Nessa dimensão, as necessidades e interesses particulares dos acionistas são substituídos por um foco na compreensão e equilíbrio dos interesses de todas as partes interessadas-chave da organização. Não é fácil encontrar uma relação mutuamente benéfica entre a organização e seus *stakeholders*.

Muitas vezes, a construção de uma rede de relações recíprocas com todas as partes interessadas não é simples. Na maioria das organizações, as pressões competitivas mantêm o foco em metas de curto prazo, o que torna extremamente difícil enfatizar questões de longo prazo.

A perspectiva de longo prazo associa positivamente o aumento do valor do acionista e a influência em torno dos interesses de outras partes sobre a decisão de cooperar ou não. Metaforicamente, é como se sentir no mesmo ônibus dirigido para o mesmo destino, no entanto, com momentos de excesso de passageiros dispostos ou não a se revezarem em pé durante a viagem, dada a quantidade limitada de assentos. Susniene e Vanagas (2006) sugerem a mesma situação através do alojamento de interesses, convergentes com a expansão de benefícios ao longo prazo, alinhados sob uma mesma direção estratégica e equilibrados em uma conciliação minimamente satisfatória, mesmo sem a totalidade de recursos.

Para chegar a um destino almejado, apreende-se a necessidade da comunicação respeitosa condicionada à definição de regras básicas que no início do processo sejam aceitas e seguidas por todos os membros para

garantir a comunicação interpessoal e interorganizações que auxiliem a criar um ambiente seguro em que os indivíduos se sintam livres para reivindicar seus interesses (SMITH, 2000; SUSNIENE; VANAGAS, 2005). Através da comunicação respeitosa será possível descobrir uma gama de ações verbais, sejam de negociação, protestos e outras manifestações, bem como as ações não verbais, por meio de documentos, leis ou mecanismos contratuais que protejam os direitos das partes.

Dessa forma, as organizações devem regular um canal por meio do qual os *stakeholders* se sintam livres para engajar-se no debate de modo que os problemas sejam tratados imediatamente, sem serem ignorados, inclusive proporcionando a providência dos mesmos. É exatamente em razão da qualidade da comunicação nas interações que as habilidades na resolução de conflitos pesam na escolha de parceiros ideais comprometidos com a cooperação e colaboração (HILL; JONES, 1992).

A partir disso, tem-se que a solução discutida por Hill e Jones (2003) não é tomada com total liberdade pelo setor público ou pelo setor privado, quando com esses se relacionam em razão das regras próprias já estabelecidas, principalmente no âmbito governamental. Assim, a rapidez na escolha sobre a forma para a contratação de pessoas no setor privado, que pode ocorrer através do processo de recrutamento e seleção ou simples contratação de um profissional qualificado e disponível no mercado. No setor público, a mesma ação acontece com a exigência de formulação do edital com prazos regidos por lei, composto por fases anteriores à convocação e efetivação do candidato. Sendo esse, apenas um retrato de inúmeras situações que contrapõem as diferenças entre processos no setor público e privado.

Por meio da representação de Hill e Jones (1992), elucida-se os *stakeholders* públicos e privados, como gestores que assumem a tarefa de mediar o processo equilibrando as demandas divergentes de modo a alcançar uma solução cooperativa. Dessa maneira, a gestão pode ser encarada como uma tentativa de expandir o espaço de negociação entre os diferentes parceiros.

Considera-se, aqui, que o equilíbrio em contratos de parceria entre o setor público e setor privado requer que ambos mesquem competências que ampliem suas capacidades para o planejamento, contratação, financiamento, gestão e controle das PPP.

Segundo Reynolds, Schultz e Hekman (2006) o balanceamento de interesses provém do indivíduo como tomador de decisões, além dos esforços organizacionais. Toma-se de Donaldson e Preston (1995) a asserção de que os gerentes são indivíduos interessados e motivados na cooperação resultante desse equilíbrio entre indivíduos, que ocasiona a alocação mais eficiente dos recursos no longo prazo, e a redução das divergências entre os indivíduos e os grupos.

Embora os indivíduos estejam predispostos à partilha, também deve-se confessar que alguns *stakeholders* não fazem sempre por onde alcançar a cooperação, existindo, assim, vários fatores específicos podem emergir para limitar os esforços de gestão (DONALDSON; PRESTON, 1995). Todavia, revela-se que na perspectiva dos autores, a cooperação fomenta a utilização mais eficiente dos recursos no longo prazo, e isso reduz o conflito entre indivíduos e grupos, se caracterizando como um comportamento desejável para a gestão de negócios.

O desejo de equilibrar os interesses é a força motriz por trás das partes interessadas para manter a unidade das relações entre *stakeholders* (FREEMAN, 1984), a prioridade dada a relevância dos participantes (MITCHELL et al., 1997), e condução da negociação construtiva (FROOMAN, 1999). O processo de equilíbrio pode ser cognitivo para os indivíduos ou administrativo para as organizações que, em última análise, inclui comportamentos que trazem algum tipo de resolução de conflito das necessidades das partes.

Vários pesquisadores examinaram esses tipos de comportamentos de equilíbrio e forneceram muitos *insights*, como no exemplo de Meznar et al. (1994) no qual mostram que a ação da saída de empresas da África do Sul para equilibrar os interesses das partes gerou uma reação negativa mercado. Do mesmo modo, Ogden e Watson (1999) descobriram que em uma indústria britânica de abastecimento de água, as despesas associadas às melhorias do serviço ao cliente foram negativamente associadas com os lucros atuais, mas

positivamente correlacionadas com retornos de longo prazo dos acionistas, o que indicou a eles que os esforços para equilibrar os interesses dos *stakeholders* eventualmente possuem custos, mas também benefícios. Berman et al. (1999) descobriram que o equilíbrio de interesses das partes interessadas refere-se à manipulação gerencial de cinco relações de interessados (empregados, ambiente natural, diversidade, clientes/segurança dos produtos e comunidade) que moderam a relação entre a estratégia e o desempenho financeiro da empresa.

A desigualdade relativa da importância das partes interessadas, ou seja, o favorecimento e o desfavorecimento de determinado interessado ao longo da relação pode restringir o equilíbrio total de interesses dos *stakeholders* sobre a decisão. Assim, quanto mais desigual o favorecimento das partes, será menos provável que o gerente equilibre os interesses das mesmas; sendo mais possível a consecução desse equilíbrio em situações nas quais a atenção disposta aos *stakeholders* seja igual (JONES; WICKS, 1999).

Ampliando ainda mais o contexto que se inserem os *stakeholders*, Ackoff (1999) criva os sistemas de interesses mostrando a dimensão temporal que compreende uma abordagem horizontal das séries de decisões por um longo prazo. Ao adotar essa abordagem, pode sacrificar momentaneamente os interesses de algumas das partes, entretanto, várias decisões futuras podem vir a compensar esses envolvidos.

A perspectiva de longo prazo serve ao desenvolvimento e à manutenção das relações entre *stakeholders* que possuem interfaces durante os negócios. Logo, a cada grupo de *stakeholders* seria dada a atenção, recursos e acomodações que ele necessita, não necessariamente sobre cada única decisão, mas sim no esquema geral das decisões contempladas na organização da atividade.

As decisões de longo prazo são importantes para equilibrar interesses que não sejam imediatamente satisfeitos nas interações entre os *stakeholders*. Refletidas sobre as parcerias entre os setores público e privado, regidas pela Lei 11.079/2004, as decisões se propagam sobre a perspectiva de 10 a 35 anos que contempla a implementação de PPP em todas as suas fases contextualizarão os papéis dos *stakeholders* nos projetos.

Os interesses dos diretores e agentes divergem principalmente porque esses diferentes grupos têm diferentes funções de utilidade, ou seja, os benefícios que obterão, o que pode levar a conflito devido às reivindicações concorrentes em torno da alocação dos recursos da organização (FREEMAN, 1984; BRENNER; HOSSEINI, 1992; JENSEN, 1986).

Para resolver esse óbice, alguns autores da literatura de alocação de recursos consideram a possibilidade da influência da divisibilidade dos recursos, vistos analogamente também como as competências, investimentos, responsabilidades e riscos, para a escolha e o planejamento de abordagens para o balanceamento de interesses.

A teoria declara que quando os recursos são facilmente divididos, um gerente pode aproveitar a oportunidade para equilibrá-los sobre determinadas decisões através da abordagem de satisfação imediata das demandas dos *stakeholders*. Em contraste, quando os recursos são altamente indivisíveis, diante da dificuldade de equilibrar os interesses dos *stakeholders*, o gestor é levado a escolher uma abordagem de decisões de longo prazo (REYNOLDS; SCHULTZ; HEKMAN, 2006).

Na mesma linha de pensamento, Parks et al. (1996) descobriram que quando os recursos são facilmente divisíveis, os indivíduos ficam mais dispostos a compartilhá-los com parceiros. Apesar dos desvios, a partilha indica que os gerentes estão inclinados a equilibrar os interesses dos *stakeholders* em variados montantes de alocações e que a divisibilidade do recurso age como uma restrição da sua capacidade.

A divisibilidade dos recursos se exprime através dos orçamentos, dos investimentos, das competências que cada *stakeholder* detém e os riscos inerentes ao seu escopo de atuação. Allison et al. (1992) demonstraram que uma repartição igual era mais provável de resultar entre membros do grupo quando o recurso fosse facilmente particionado, sendo essa mesma propriedade ainda difusa quando associada aos aspectos da contratação de Parcerias Público-Privadas em virtude do arranjo contratual imaturo para projetos específicos.

Nesse sentido, os indivíduos geralmente procuram aprender estratégias de alocação de recursos para obterem um melhor desempenho em certas as condições, minimizando as incertezas e riscos. Percebe-se que no

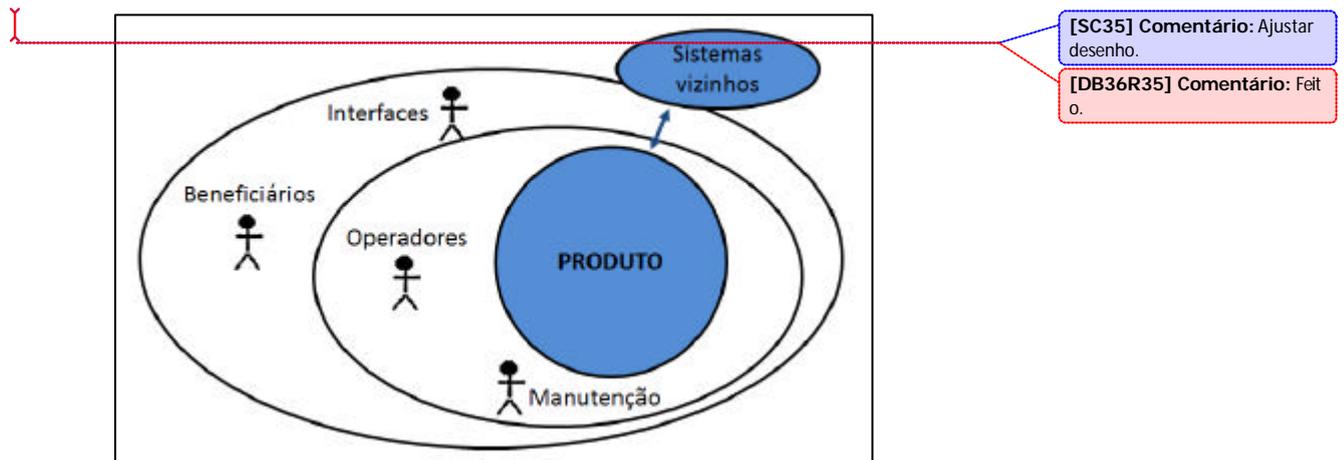
início da relação entre os *stakeholders*, quando interagem repetidamente em um período de tempo, tendem estrategicamente a compartilhar mais recursos, entretanto, mais tarde, estes buscam resguardar recursos para as contingências que possam surgir (LANGHOLTZ et al., 1993). A mesma similitude pode ser observada em contratos de PPP, cujos *stakeholders* tendem a cooperar mais recursos na fase de preparação do projeto que moldará a licitação das PPP. Já na fase de gestão dos contratos, os *stakeholders* privados se comportam com intuito de assegurar os recursos e limitam o controle do setor público.

Destarte, compreender a tomada de decisão gerencial pode ser a chave não apenas para o equilíbrio dos interesses das partes interessadas, mas para outros princípios fundamentais da gestão de *stakeholders* vista a diversidade de situações que tencionam a estabilidade entre os atores. À luz desses tipos de benefícios potenciais, esta pesquisa explora o equilíbrio das partes interessadas no nível de análise das instituições que representam os gestores entrevistados.

### 3.3 OS PAPÉIS E CLASSIFICAÇÃO DOS STAKEHOLDERS

Os *stakeholders* podem assumir vários papéis classificados sobre óticas diferentes. Autores de engenharia de sistemas utilizam a taxonomia de usuário e operadores, imaginando o desenvolvimento e consumo dos produtos. A teoria encontra valor imediato na identificação e validação de funções dos participantes. Por meio do levantamento de requisitos, ela ajuda a garantir que os pontos de vista fundamentais não sejam perdidos, portanto, reduz o risco de instabilidade e falhas durante o desenvolvimento das operações (ALEXANDER, 1997).

Essa classificação usa a visualização de camadas de atuação, chamadas de *slots*. Sobre elas, observam-se os espaços de atuação de todas as partes interessadas: desenvolvedores, beneficiários ou qualquer operador. Apesar de um conceito sobrecarregado e robusto, o modelo destaca claramente os principais *slots* como: operador normal e o beneficiário funcional (figura 3).



**Figura 3 - Camadas de atuação dos Stakeholders**

Fonte: Alexander (2005)

Na função de usuários, os *stakeholders* parecem necessariamente combinar os papéis de operador e beneficiário funcional no segmento de eletrônicos e, claro, o papel do consumidor. O papel do consumidor do produto pode corresponder ao do comprador do produto, e o distingue quando esta função for adotada por gerentes de compras, o que justifica o papel múltiplo e híbrido dos *stakeholders*. Quando comparado aos cidadãos-usuários de bens ou serviços públicos, esse exemplo exibe a nítida separação entre os papéis dos beneficiários, assumidos por eles, e os papéis de operadores, assumidos predominantemente pelo Estado.

Diversas situações mostram variações desses mesmos aspectos. Os usuários finais muitas vezes podem ser os operadores do produto e em outras situações ocupar o *slot* de beneficiário funcional do processo. As mudanças de perspectivas dentro do modelo dizem respeito a diferentes produtos pertencentes a um sistema hierárquico ou de desenvolvimento de um produto. Essa mudança dinâmica de papéis acrescenta a discussão que o estado não é apenas simplesmente regulador e promotor, ele pode ser planejador, coordenador, financiador, gestor, controlador, etc. Da mesma forma, os *stakeholders* privados, em projetos de infraestrutura, podem assumir o papel de fornecedor, construtor, operador, financiador, gestor e controlador.

Alexander (2005) afirma que os atores, denominados como os utilizadores podem ser prejudiciais por desviarem a atenção das partes interessadas operacionais, motivo pelo qual não devem receber valor ou unidade taxonômica devido à precaução de haver hierarquias sobrepostas.

De uma maneira análoga, os utilizadores poderiam ser vistos como os usuários de serviços públicos, trabalhadores e sindicatos, e operadores os gestores governamentais, secretarias e diversas empresas. Comparação acatada para delimitar o campo e coleta de dados dessa pesquisa, que possui foco sobre as partes operacionais que gerenciam os projetos de PPP.

Outro modelo de análise é chamado de cadeia de comando. Através da cadeia, estuda-se o sistema de interesses como um instrumento para alcançar objetivos políticos, fazendo isso para instruir um subordinado imediato para realizar alguma operação. Essa pessoa, por sua vez pode atingir seu objetivo com sucesso, orientando o operador a utilizar um equipamento para entregar um resultado específico.

Entretanto, é possível notar que de acordo com o uso comum as “partes interessas” são descritas, frouxamente, tanto como espaços de atuação e funções, não sendo a distinção de classe ou categoria dos *stakeholders* uma preocupação primordial da teoria de camada de atuação.

Para a identificação e classificação de partes interessadas, alguns autores desenvolveram e testaram métodos. Conforme Bryson (2003), existem vários métodos para a identificação de partes interessadas na literatura que fundamenta a teoria de *stakeholders*. Assim, na releitura de Freeman (1984), constata-se a proposição de um mecanismo de identificação com base em duas dimensões: poder e interesse. Sobre a dimensão interesse, ele propôs as seguintes categorias: proprietários que possuem uma equidade de participação; os clientes que possuem uma participação de mercado; e o governo que vê a organização como fonte de emprego e renda.

Sobre a dimensão de governo, Gomes et al. (2009) fazem análise para a identificação das partes interessadas em 55 municípios. Os autores propõem três categorias, da seguinte forma: poder de voto, devido à participação; poder econômico, por causa do acordo econômico; e poder político, em virtude ao acordo político.

Outra metodologia para a identificação das partes interessadas, também para o setor público, foi proposta por Winstanley et al. (1995) e baseada em duas dimensões. A primeira refere-se ao poder de definir os critérios pelos quais os serviços devem ser prestados, por meio do estabelecimento de objetivos de serviços públicos, do escopo do seu provimento e dos padrões de desempenho para a adequada avaliação dos resultados finais. A outra importante dimensão trata do poder de definir os procedimentos para prestação de serviços públicos a partir das partes interessadas responsáveis pela entrega dos serviços em si e os capazes de alterar a forma como os serviços são prestados.

Já numa abordagem empresarial, Robertson e Robertson (1999) distinguem os clientes e outras partes interessadas, incluindo especialistas no assunto, profissionais de marketing, gerentes de produto e assim por diante, empregando tentativas para priorizá-los: os principais interessados são os usuários e clientes.

No entanto, geralmente os estudos partem de uma lista não-estruturada de muitas partes interessadas. Para mudar esse panorama, o modelo Volere propõe uma lista simples de papéis, com uma matriz para organizar os tipos de interessados (VOLERE, 2004). A taxonomia proposta nesse modelo oferece uma estrutura mais rica, explicativa, e, sugere o significado dos papéis dos principais *stakeholders* em suas interações.

Alexander e Stevens (2002) também descrevem a identificação das partes interessadas, as distinguindo os usuários de clientes, fornecedores, gerentes, que estão preocupados com o sistema para ter sucesso. Eles discutem os diversos papéis, descrevendo uma caricatura do projeto de um telescópio espacial, que mostra um astronauta na realização da sua manutenção, um campo da estação para engenheiro de operação da nave espacial, um astrônomo discutindo os dados produzidos pelo telescópio e um político aproveitando para se beneficiar do sistema. O que acrescenta ao debate sobre os beneficiados em um arranjo de *stakeholders*.

Por sua vez, Savage et al. (1997) apresentam um modelo alternativo para classificar os interessados com base em duas dimensões: a capacidade de cooperação e o potencial para ameaçar a organização. Nesse esquema, os interessados são categorizados como: *stakeholders* de apoio, que oferecem

baixa ameaça potencial organização, mas no alto potencial cooperação; e interessados marginais, não sendo esses nem altamente ameaçadores nem especialmente cooperativos. Os *stakeholders* não-apoiadores representam uma grande ameaça potencial e um baixo potencial de cooperação; e por último, são classificados os interessados em benefícios, com o comportamento de alto potencial para ameaçar, bem como para cooperar.

Um procedimento recursivo simples foi desenvolvido por Sharp et al. (1999), no qual, a partir de contato inicial, aponta-se a outras pessoas influentes a serem entrevistadas sobre o mesmo assunto e que, por sua vez indicarão outros contatos e assim por diante. O procedimento termina quando os novos nomes não são relevantes ou não são encontrados. O ponto inicial de contato pode normalmente ser o patrocinador ou demandante do projeto, sendo este um dos poucos papéis para resolver a questão diretamente. No entanto os próprios autores reconhecem que o método pode ser demorado e que provavelmente revela apenas as partes já conhecidas.

Mason e Mitroff (1981) ajudaram a introduzir análise das partes interessadas para a prática de negócios. Em sua definição, os *stakeholders* são todos aqueles requerentes dentro e fora da empresa que têm um interesse no problema e sua solução. Eles são as entidades concretas que afetam e são afetados por uma política. As formas para identificar as partes interessadas, podem considerar os grupos demográficos padrão (idade, sexo, etc.) quanto à relevância, solicitando às pessoas que se considerem como os principais interessados, em seguida, estudando os relatos de pesquisas etnográficas para descobrir quem parece ter um interesse válido.

Uma grande contribuição à teoria de *stakeholders* pode ser encontrada na obra de Donaldson e Preston (1995), na qual descrevem uma organização como uma constelação de interesses cooperativos e competitivos que possuem valor intrínseco. Ele afirma que a descrição da organização é fundamental para ajudar as pessoas a examinarem as práticas normativas para instituir as partes interessadas que merecem atenção e as práticas de gestão ao recomendar estruturas e atitudes existentes no sistema de interesse das empresas.

Em uma abordagem epistemológica, Pouloudi (1999) examina o conceito de partes interessadas e sua utilização no desenvolvimento de sistemas de informação. Para o autor, um ponto-chave é que não faz sentido

tratar os atores humanos (gestores) e não-humanos (organizações) simetricamente, devido à complexidade que se simplifica ao tomar o relato de um elemento como expressão de um conjunto, muitas vezes pouco homogêneo diante dos papéis que assumem.

A discussão desses papéis que emergem com os métodos deixa claro que estes representam pontos de vista diferentes, mas não necessariamente conflitantes. No entanto, a literatura, como assinala Poloudi (1999), obsta a redução da proporção da atuação à classificação dos *stakeholders*, abrandando os tons da participação dos indivíduos e organizações.

Nessa direção, Star (1999) afirma que os sistemas de classificação devem apresentar princípios consistentes, categorias mutuamente exclusivas e com a completude inatingível. Ela fixa que uma pessoa pode desempenhar vários papéis, e é impossível ter a certeza de que novos papéis não irão surgir, logo, qualquer classificação das partes interessadas deve ser provisória, na melhor das hipóteses.

Outro grande avanço é adicionado por Avison e Wood-Harper (2000) ao formularem a Visão Múltipla de *stakeholders*. Considerada uma abordagem respeitada, a concepção baseada em pontos de vista múltiplos dos intervenientes em um sistema, apresenta ferramentas e técnicas apropriadas à situação-problema. A visão múltipla foi além de várias maneiras, incluindo um estudo sistêmico das partes interessadas dentro de sua análise organizacional e uso da etnografia na análise sócio-técnica. Avison e Wood-Harper (2000), seguindo a tendência de Pouloudi (1999) e Star (1999), não buscaram classificar os papéis dos interessados.

Seja qual for a magnitude de sua participação, cada participante é uma parte do nexo de contratos implícitos e explícitos que constitui a organização, identificados pela teoria da agência, como agente e o principal (JENSEN; MECKLING, 1976). Contudo, como um grupo, os gestores são os únicos agentes com papéis determinantes de planejamento, execução e controle direto sobre o aparelho de tomada de decisão da empresa.

Assim, os gestores estão situados no centro do elo de contratos e das relações existentes entre os participantes diretores, acionistas, clientes e empregados, com a principal função de tentar conciliar os interesses divergentes, policiados por estruturas de governança que impeçam o

comportamento oportunista ou tendencioso em relação a algum grupo de interesse (WILLIAMSON, 1987).

|

**Formatado:** Espaçamento entre linhas: Múltiplos 1,15 li

## 4 DADOS E MÉTODO

[DB37] Comentário: Inserir quebra de página.

### 4.1 CARACTERIZAÇÃO DO ESTUDO

Formatado: Espaço Depois de: 0 pt

A forma de abordagem do problema desta pesquisa adota uma classificação essencialmente qualitativa, com natureza interpretativa, inserida numa linha exploratória e analítica descritiva para a consecução dos seus objetivos. Explorou-se, inicialmente, as notícias sobre as PPP do Estado da Bahia em meios digitais, bem como materiais disponíveis no sítio eletrônico da Unidade de Parcerias Público-Privadas da Bahia, no intento de gerar maior intimidade com o problema e tornar o pesquisador mais familiarizado com os *stakeholders* e os processos que integram os projetos (GIL, 1999/2001; DESLAURIERS, KÉRISIT, 2008).

Os dados coletados foram organizados mediante o reconhecimento dos processos pertencentes às fases das Parcerias Público-Privadas (quadro 4), que podem ser acionados pelos *stakeholders* conforme o *design* da modelagem contratual. Destarte, as informações coletadas delinearão os papéis dos *stakeholders* no escopo de suas atuações nos estágios de enquadramento, licitação, financiamento, construção, gestão e controle das PPP, descrito brevemente pelos processos abaixo.

**Quadro 4 - Fases e processos das PPP no Brasil**

Fases	Processos
Enquadramento das propostas	Elaboração do Projeto Preliminar
	Encaminhamento ao CGP
	Autorização para realização de Estudo Técnico
	Procedimento de Manifestação de Interesse
	Consulta e Audiência Pública
	Pareceres dos Membros do CGP
	Enquadramento no Plano Estadual de PPP
Licitação da PPP	Processo Licitatório
	Assinatura do contrato
Financiamento da obra	Negociação do empréstimo
	Análise da proposta de financiamento
	Contratação do financiamento
Construção	Construção da infraestrutura
	Compra de equipamentos
Gestão do Contrato	Contratação de pessoal e compra de insumos
	Inauguração e prestação de serviços
	Recebimento da contraprestação
Controle da gestão	Auditoria do poder concedente
	Parecer do verificador independente

Excluído: ¶

Formatado: Fonte: (Padrão) Arial, 12 pt

Formatado: Fonte: 10,5 pt

Tabela formatada

Fonte: Elaborado pelo autor.

Excluído: Adaptado de Branco, Lo Fiego e Alves (2008)

Excluído: )

Com relação ao aspecto descritivo, o detalhamento de dados se justificou pela necessidade de fornecer informações sobre os sujeitos, privilegiando o “quem”, o “quê” e “como” influenciam os gestores, que representam as instituições participantes na implementação dos sete projetos exibidos no quadro 5 (CERVO; BERVIAN, 1996; DESLAURIERS; KÉRISIT, 2008; GIL, 2001; VERGARA, 2007).

Dentre os casos estudados, o Parque de Diagnóstico e Imagem encontra-se na etapa de estudo de viabilidade, enquanto o Metrô Salvador-Lauro de Freitas e o Instituto Couto Maia, avançam a partir a contratação dos financiamentos para a construção. As PPP em fases mais adiantadas são a Arena Fonte Nova; o Hospital do Subúrbio, que possui um período maior em operação; e o Emissário Submarino Jaguaribe, a primeira PPP contratada no estado. Já a proposta da Plataforma Logística São Francisco encontra-se estagnada, porém com estudos técnicos concluídos.

**Quadro 5 - Projetos e fases das Parcerias Público-Privadas do Estado da Bahia (2004-2013)**

Projetos/Fases	Enquadramento	Licitação	Financiamento e Construção	Gestão e Controle
Hospital do Subúrbio				
Parque de Diagnóstico e Imagem				
Instituto Couto Maia				
Emissário Submarino Jaguaribe				
Arena Fonte Nova				
Metrô Salvador-Lauro de Freitas				
Plataforma Logística do São Francisco				

Fonte: Elaborado pelo autor.

A pesquisa empreende um exame exaustivo, principalmente sobre os projetos em execução no estado da Bahia, visto que abrangem uma narrativa mais extensa sobre as situações registradas desde a preparação à operação e monitoramento dos projetos.

Para formar o corpo da pesquisa, se escolhe o procedimento de análise conjunta dos casos representados pelos projetos para aprofundar conhecimentos sobre a realidade da atuação dos *stakeholders* nas fases e

**[SC38] Comentário:** Danie, observe a questão da temporalidade em sua escrita. Pense que isso deve ser lido daqui a 10, 15 anos.

Outra coisa: é preciso compatibilizar as seções do trabalho. Lá atrás você não falou do Metrô Lauro de Freitas, por exemplo, e agora ele aparece aqui. Uma razão a mais para você atualizar a lista de PPPs existentes no Brasil nessa versão final.

**[DB39R38] Comentário:** Obrigado pela novamente pela observação quanto à atualização do quadro de PPP contratadas, Sandro! Inserir, no quadro que se refere, os novos projetos de PPP que foram assinados na Bahia: Instituto Couto Maia e o Metrô Salvador-Lauro de Freitas.

**[DB40] Comentário:** A temporalidade aqui segue a ordem das fases em que as PPP se encontram (enquadramento, licitação, ... operação) exibidas no quadro 5. Mas suprimi os termos “mais recente”, “mais novo” e “há pouco tempo inaugurada” para tentar evitar essa interpretação.

**[DB41] Comentário:** Fiz uma atualização, pois o metrô atualmente está na fase de contratação do financiamento.

**Excluído:** ¶  
¶

processos específicos, no sentido de sedimentar o conhecimento empírico por meio da sistematização teórica (YIN, 2001; BENBASAT et al., 1987).

Dessa maneira, a metodologia de estudo dos casos evidencia uma análise intensiva de uma situação particular, empenhada em tratar um fenômeno contemporâneo insuficientemente investigado utilizando múltiplas fontes. Exige-se o estudo aprofundado de poucos casos, que levem à identificação de categorias de observação ou à geração de hipóteses para estudos posteriores (GIL, 2001; YIN, 1989).

Cada caso deve ser selecionado de acordo com uma das seguintes previsões: ou se espera encontrar resultados semelhantes nas diversas unidades investigadas (replicação propriamente dita), ou se espera resultados diferentes em razão de fatores previamente antecipados pelo pesquisador (replicação teórica).

Diante das previsões, o presente estudo mescla as duas formas de replicação, ressaltando que os projetos são únicos, mas que os papéis são formados diante do acúmulo de conhecimento que os atores conformam sobre os processos das fases que participam. Pode-se utilizar a replicação teórica para identificar as condições nas quais os papéis influenciam, positiva ou negativamente, a implementação de empreendimentos.

O trabalho também realça a utilização do método dedutivo ao caracterizar o estudo, partindo de aspectos gerais aos específicos sobre a temática, perfazendo o uso da revisão de literatura, principalmente, publicada sobre as experiências internacionais e brasileiras sobre PPP, além do estudos acerca a teoria de *stakeholders*, almejando trilhar a resolução do problema abordado pela pesquisa.

Assim, emergem da teoria de *stakeholders* as categorias do modelo de análise (quadro 6) para o exame dos papéis dos envolvidos nas Parcerias Público-Privadas do Estado da Bahia. As informações sobre a dimensão dos *stakeholders* no contexto das PPP são interpretadas através da atuação e relevância evidenciada pela descrição da participação, interfaces com outros interessados nas PPP, e sobre a importância que assumem nas decisões.

A compreensão dos papéis é também gerada mediante análise das divergências e do equilíbrio de interesses influenciados no andamento dos projetos, quando se verificam os impasses e as concordâncias em processos interdependentes.

**Quadro 6 - Modelo de análise**

Dimensão	Contexto	Componentes	Indicadores
Papéis dos <i>Stakeholders</i>	Projetos de Parcerias Público-Privadas no Estado da Bahia	Atuação e relevância dos <i>Stakeholders</i>	Descrição da participação dos <i>stakeholders</i> em cada fase da PPP
			Relevância primária e secundária dos <i>stakeholders</i>
			Interfaces entre os <i>stakeholders</i> durante as fases do projeto
			Impasses entre os participantes dos projetos
		Divergência e Equilíbrio de Interesses	Interdependência de ações dos <i>stakeholders</i>
			Funções opostas ou convergentes numa mesma fase do projeto
			Mecanismos para o balanceamento de interesses
Ajustes dos interesses			
Beneficiados nas decisões			

Fonte: Elaborado pelo autor.

Além de bibliográfica, a pesquisa também se configura como documental, com a análise dos projetos e, principalmente, seus termos aditivos e anexos, para completar o entendimento sobre a interação das partes interessadas e a importância que assumem para prevalecer suas demandas, observando as divergências e como se ajustam os interesses para os progressos das fases das parcerias.

Para isso, o presente estudo faz o uso de entrevistas semiestruturadas (apêndice A), escolhidas pela vantagem de estabelecer uma relação interativa e por desenvolver a confiança entre o pesquisador e o interlocutor, favorecendo uma coleta de dados eficaz (GIL, 1991; GOLDENBERG, 1997, MINAYO, 2000; DENZIN, LINCOLN, 2000).

## 4.2 ABRANGÊNCIA DA PESQUISA, COLETA E TRATAMENTO DOS DADOS

Com o endosso do método desenvolvido por Sharp et al (1999), abordado no referencial teórico, as entrevistas foram mapeadas partindo das comunicações iniciais com os demandantes dos projetos de PPP, reconhecidos como as secretarias finalísticas do governo do Estado da Bahia. Na ocasião se solicitou contatos relevantes para serem entrevistados sobre o mesmo assunto: os papéis dos *stakeholders* influentes sobre os projetos. Os seguidos depoimentos circunscreveram os achados, narrando, aliás, as interações entre os envolvidos em cada projeto.

As quatorze entrevistas encerraram-se após a percepção da obtenção de dados suficientes para a discussão dos casos a partir da categorização teórica da pesquisa. Foram abordados os seguintes *stakeholders*:

**Quadro 7 - Stakeholders entrevistados**

<b>Fala</b>	<b>Stakeholders</b>	<b>Instituições</b>
1	Assessora do gabinete do secretário de saúde	<b>SESAB</b>
2	Assessora técnica de controle	<b>SESAB</b>
3	Secretário Executivo	<b>SEFAZ</b>
4	Chefia de Gabinete	<b>SEDUR</b>
5	Secretário	<b>SETRE</b>
6	Presidente	<b>EMBASA</b>
7	Gerente Corporate do Banco do Nordeste do Brasil	<b>BNB</b>
8	Ex-presidente da DESENBAHIA e atual Secretário da Fazenda	<b>DESENBAHIA/ SEFAZ</b>
9	Coordenador de Sustentação ao negócio	<b>CEF</b>
10	Promotora de Justiça	<b>MPE-BA</b>
11	Diretor de Investimentos	<b>ODEBRECHT</b>
12	Diretor Regional	<b>FOZ DO BRASIL</b>
13	Gerente de Operações	<b>FOZ DO BRASIL</b>
14	Presidente	<b>PRODAL SAÚDE</b>

Formatado: Fonte: Itálico

Fonte: Elaborado pelo autor.

Após a realização das entrevistas semiestruturadas, que totalizaram a gravação de 14 horas e 50 minutos de áudio transcrito, se produziu quatorze diferentes documentos que passaram por leituras individuais e criteriosas, com o objetivo de identificar o posicionamento dos entrevistados quanto às questões. Em outro momento, foram promovidas comparações e agregadas às opiniões similares a partir da consideração do pesquisador, as ordenando sobre a linha de evolução das fases das PPP.

Em conjunto, os materiais bibliográficos, entrevistas e fontes documentais integralizaram informações raras interpretadas sobre o conceito da teoria dos *Stakeholders*. Cumpridas essas etapas, forma-se a base documental que, acompanhada dos procedimentos de análise, refinou os dados brutos e coletados.

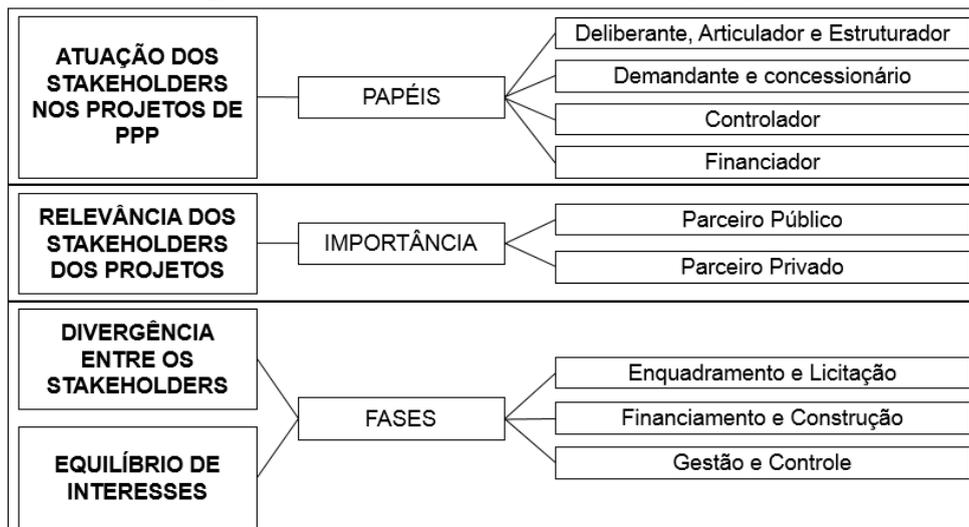
## 5 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Excluído: ¶  
¶

Nesse capítulo, inicialmente estão organizados os achados da pesquisa, analisados por meio da descrição da atuação dos *stakeholders* e classificação dos seus papéis para a compreensão expandida sobre o arranjo dos parceiros dos projetos de PPP.

Nas seções seguintes são discutidas a relevância dos atores, as suas divergências e o equilíbrio de interesses no decorrer das fases particulares às Parcerias Público-Privadas. Assim, são detalhados os processos, as decisões e os relacionamentos entre os *stakeholders* para a aprovação de estudos, o encaminhamento da licitação, as contratações dos concessionários e financiamentos, e por conseguinte, a construção, operação e controle dos empreendimentos. Portanto, o texto é conduzido através dos papéis, importância e das fases (figura 4) que os *stakeholders* representam, mormente narrados sobre as PPP em execução.

**Figura 4 - Estrutura dos resultados da pesquisa**



Fonte: Elaborado pelo autor.

[DB42] Comentário: Após ter alterados os capítulos de resultados, achei interessante informar antecipadamente a organização dos dados ao leitor.

## 5.1 ATUAÇÃO DOS STAKEHOLDERS NOS PROJETOS DE PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS

A organização inicial da pesquisa adotou a escolha dos *stakeholders* com participações relevantes e dos signatários referenciados nas PPP da Bahia. Diante do registro, evidências práticas descreveram relações entre os *stakeholders* com papéis precípuos mapeados no decorrer das fases dos projetos abordados pelo estudo.

Assim registra-se a participação da Secretaria de Saúde da Bahia nos projetos do Parque de Diagnóstico e Imagem, o novo Hospital Couto Maia e o Hospital do Subúrbio, sendo o último gerenciado pelo Consórcio Prodal Saúde. A EMBASA, juntamente com a Caixa Econômica Federal e o Consórcio pertencente à *holding* do Grupo Odebrecht, a Foz do Brasil, atuam na PPP do Emissário Submarino Jaguaribe. Por sua vez, a UPPP, a Secretaria do Trabalho, Renda e Esporte, Banco do Nordeste do Brasil, a DESENBAHIA, o Ministério Público Estadual e Odebrecht estão envolvidos na implementação da Arena Fonte Nova.

A Unidade de Parceria Público-Privada também se relaciona com o enquadramento da Plataforma Logística do São Francisco, já a SEDUR é a responsável pela proposição do Metrô Salvador-Lauro de Freitas. Destaca-se no quadro 8 a atuação a UPPP e do Ministério Público do Estado da Bahia em diversas iniciativas, bem como os três projetos desenvolvidos pela SESAB que forneceram os contextos de análise dos papéis dos *stakeholders*.

**Quadro 8 - Atuação dos Stakeholders nos Projetos de PPP da Bahia**

Stakeholders/ Projetos	Hospital do Subúrbio	Parque de Diagnóstico e Imagem	Instituto Couto Maia	Emissário Submarino Jaguaribe	Arena Fonte Nova	Metrô Salvador-Lauro de Freitas	Plataforma Logística do São Francisco
SESAB							
EMBASA							
UPPP							
SEDUR							
SETRE							
BNB							
DESENBAHIA							
CEF							
MPE-BA							
Odebrecht							
Foz do Brasil							
PRODAL							

Fonte: Elaborado pelo autor.

[SC43] Comentário: Observar formatação da tabela, para que ela caiba na página.

[DB44R43] Comentário: Feito.

Formatado: Fonte: 9 pt

Excluído: SESAB

Formatado: Fonte: 9 pt

Tabela formatada

Excluído: EMBASA

Formatado: Fonte: 9 pt

Excluído: UPPP

Formatado: Fonte: 9 pt

### 5.1.1 STAKEHOLDERS DELIBERANTES, ARTICULADORES E ESTRUTURADORES DAS PPP

Excluído: ¶

[DB45] Comentário: Criei o subtópico dentro da seção de Atuação dos *stakeholders* contendo a descrição do papel e da participação dos atores

Os *stakeholders* classificados como deliberantes, articuladores e estruturadores potencializam a capacidade do Estado para formar uma carteira de projetos estruturantes sob o modelo de PPP. Ao aproximar interesses comuns do governador, secretarias, consórcios, financiadores e controladores, esses atores propagam suas participações sobre quase todos os projetos e fases, e por essa razão, acumulam a expertise sobre a consecução dos processos no andamento dos trabalhos.

[DB46] Comentário: Adicionei um parágrafo introdutório.

Um dos principais atores, a Unidade de Parceria Público-Privada (UPPP) figura em várias frentes, se configurando como um órgão articulador, que apoia toda a preparação dos projetos de PPP no Estado da Bahia, desde a origem da demanda inicial de uma secretaria específica que questiona sobre a probabilidade da inserção de um dado projeto na carteira de investimento em PPP no Estado.

[DB47] Comentário: UNIDADE E DE PPP - ARTICULADORA

A Unidade faz a análise sobre o enquadramento das propostas acerca dos custos, previsão, interesses, objetivos, além de instruir a estruturação da modelagem econômico-financeira que poderá ocorrer através de um Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI), ou por meio de um processo licitatório para a contratação de consultoria, ou com a articulação para a elaboração de estudo através dos projetos associados a algum organismo multilateral, a exemplo do *International Finance Corporation* (IFC), da Estruturadora Brasileira de Projetos (EBP), pertencente ao BNDES, da Corporação Andina de Fomento (CAF) ligada ao Banco Interamericano, a SETEPLA e a KPMG, como ocorreu nos projetos da área de saúde, saneamento e esporte. No setor de transportes, a SEDUR contratou a consultoria da Fundação Coordenação de Projetos, Pesquisas e Estudos Tecnológicos (COPPETEC) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

[DB48] Comentário: Empresas de projetos e escritórios de consultoria - ESTRUTURADORES

Depois de realizada a identificação junto a esses atores, principalmente os organismos multilaterais sobre o interesse ou não no projeto, é elaborado o relatório inicial apreciado pelos *stakeholders* deliberantes, representados principalmente pelo Conselho Gestor de Parcerias Público-Privadas (CGP), que dentre as suas funções estão o julgamento e a aprovação do início dos

[DB49] Comentário: ESTRUTURADOR  
Aproximei os estruturadores dos projetos.

[DB50] Comentário: CGP - DELIBERADOR

estudos e de toda articulação. A CGP é presidida pelo secretário da SEFAZ, à qual a Unidade de Parceria Público-Privada está ligada.

Após a deliberação positiva por parte do Conselho do Gestor inicia-se o processo de modelagem através de uma das três alternativas:

1. Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI);
2. A elaboração do termo de referência para contratar uma consultoria; ou
3. A celebração de um convênio com algum ministério federal.

A demanda inicial deve partir da secretaria, classificada como **demandante**, que pode ser representada pela Secretaria de Segurança Pública, Secretaria de Saúde, Secretaria de Educação, Secretaria de Infraestrutura, que são órgãos de assuntos finalísticos do Estado.

[DB51] Comentário: DEMAN DANTE

A secretaria executiva de PPP e a secretaria demandante expedem um decreto, juntamente com uma determinação escrita do governador, nomeando o órgão multisetorial que acompanhará o projeto, essencialmente formado pela Unidade de PPP, a secretaria demandante, a Procuradoria Geral do Estado e outra secretaria importante para o convênio. Por exemplo, a **Secretaria de Infraestrutura** (SEINFRA) provavelmente participará, se o projeto tiver relação com a questão logística. Caso tenha a natureza comercial-econômica, a Secretaria de Indústria e Comércio, se encaixará melhor no processo.

[DB52] Comentário: DEMAN DANTE

De posse do relatório produzido pelo órgão multisetorial com os resultados do modelo básico, poderá haver ao longo desse processo a convocação de reuniões com o Conselho Gestor, caso seja necessário uma resolução de ordem estratégica em relação ao projeto. Esse projeto deve ser encaminhado oficialmente para **Procuradoria Geral do Estado (PGE)**, que delibera por meio da avaliação da conformidade do contrato, edital e anexo. A partir disso é elaborado um relatório e submetido pela UPPP para a deliberação final do procedimento licitatório.

[DB53] Comentário: DELIBER ANTE

Durante o pleito podem surgir questionamentos, geralmente, a respeito de informações incompletas em pontos fundamentais da estruturação. Contudo, podem acontecer deliberações intermediárias, como a opção do leilão na Bolsa de Valores de São Paulo (BOVESPA). Se não ocorrerem etapas interpostas, será convocada a reunião para a deliberação final acerca do projeto.

Adiante a Unidade de PPP acompanha o procedimento licitatório, auxiliando as secretarias na elaboração das respostas às instituições que acionam o processo da consulta e audiência pública e o Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI) sobre os aspectos do arranjo institucional e do modelo econômico-financeiro do projeto.

Após a contratação e princípio da implementação do projeto, é acrescida ao escopo de atuação da UPPP a função de acompanhamento dos relatórios que são elaborados pelas secretarias para o pagamento da contraprestação que se verifica através do modelo que foi estabelecido pela DESENBAHIA.

Sobre o controle, é necessária a delimitação da atuação da Unidade, uma vez que se trata de uma função comum a outros *stakeholders*, como as secretarias, verificadores independentes, tribunais de contas e ministérios públicos.

“A responsabilidade no sentido do acompanhamento da implementação do projeto é da secretaria contratante, ou seja, sua equipe técnica fiscaliza a construção e monitora a adequada implementação do projeto. A Unidade de PPP acompanha o andamento justamente para saber o prazo do término da construção para fazer as programações financeiras dos pagamentos da parte fixa e variável da contraprestação que se sucedem à inauguração do equipamento. Para a determinação dos valores é monitorado os indicadores do serviço por uma empresa de auditoria independente que assessora a fiscalização da secretaria demandante.” (Secretário Executivo da Unidade de PPP da Bahia).

O nítido papel da Unidade de PPP é de articulação, elaboração de parecer técnico e viabilização do processo inteirando as secretarias demandantes quanto ao encaminhamento das PPP. A função precípua, definida pelo secretário executivo da Bahia, é assessorar o Conselho Gestor para qualificar a sua deliberação no decorrer da implementação dos projetos, com recomendações para o início dos estudos e os pagamentos das contraprestações baseadas em relatórios. Por esse motivo, a UPPP localiza-se na Secretaria da Fazenda, que preside o Conselho Gestor na Bahia.

Essa atuação contempla diversos estágios dos projetos como retrata o trecho a seguir.

“**Em execução**, as PPP do Emissário Submarino, do Hospital do Subúrbio e o Estádio da Arena Fonte Nova e outros três projetos **em desenvolvimento** do Centro de Diagnóstico e Imagem, que está sendo formatados pelo o IFC e pelo BNDES, além deste o Novo Hospital Couto Maia e o Metrô da Paralela e o estádio da nova Arena de Fonte Nova, além da PPP da Plataforma Logística, que possui estudos de viabilidade concluídos, mas está parada. Existem **solicitações** também quanto ao Centro de Ressocialização e para a construção da BR 093, que saiu da carteira de projetos de PPP, tornando-se uma concessão tradicional.” (Secretário Executivo de da Unidade de PPP)

[SC54] Comentário: São 4 projetos então e não três...

[DB55R54] Comentário: Fico u 3 após a modificação.

[DB56] Comentário: Fiquei um pouco confuso sobre como alterar, pois trata-se da fala do entrevistado. O Sr. Rogério também comentou ao final da entrevista sobre a Plataforma Logística, por isso inseri ela nesse comentário. Deixei marcada a minha alteração para a sua conferência.

No que concerne à decisão demonstrada pelo enquadramento do projeto da rodovia BR 093, o interlocutor explica que o Conselho Gestor de PPP examinou um estudo relativo ao ponto de equilíbrio que indicava uma tarifa de R\$ 3,20 reais sobre a qual se escolheria: ou repassar o pagamento diretamente ao usuário dessa via, adotando assim uma concessão tradicional; ou se a tarifa seria subsidiada por meio de uma concessão patrocinada de PPP. Assim, a UPPP expôs os cenários prevendo a redução da tarifa para R\$ 2,00 e para R\$ 1,50 com as correspondentes contraprestações a serem pagas para que o CGP deliberasse. A escolha foi declinar à contratação por meio da PPP e encaminhar o processo através da concessão tradicional.

[SC57] Comentário: Ligação com a teoria? Aspecto técnico desse stakeholder que oferece alternativas para o stakeholder político tomar a decisão.

[DB58R57] Comentário: Fiz a conexão teórica com a interpretação do caso no parágrafo abaixo.

Ao oferecer alternativas, os *stakeholders* privados apoiam a decisão política com aspectos técnicos, dentre eles: o estudo de custos, a probabilidade para os cenários, a precificação do pedágio, o enquadramento orçamentário e a previsão de demanda. Esse contexto confirma o postulado de Donaldson e Preston (1995), ao se verificar que a gestão das partes interessadas busca atender os objetivos de todos os envolvidos; ou dos mais importantes interessados (MITCHELL, 1997). Nesse caso, o governo e a sociedade têm as reivindicações diretamente atendidas com a escolha da concessão comum, devido ao respeito dos limites fiscais e aos preços satisfatórios para os cidadãos, com a exploração privada da rodovia e regulada pelo Estado.

Na preparação dos projetos (enquadramento e licitação), os *stakeholders* deliberantes e articuladores possuem interações entre vários atores governamentais, sendo o principal deles a secretaria interessada, que pode decidir estruturar o projeto por conta própria, caso tenha acumulado a expertise, ou por contratar uma consultoria para realizar o estudo até que se adquira o conhecimento para gerir todo o processo de planejamento das parcerias.

Dependendo do fluxo do processo, a quantidade das relações entre os envolvidos aumentará ou diminuirá. Caso se selecione a alternativa de realizar o Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI), seria envolvida a Secretaria do Planejamento ao invés da SEFAZ. Entretanto, o secretário executivo entrevistado observa que após o PMI é possível que o resultado aponte a opção de uma concessão tradicional como a mais aconselhada. De outro modo, a consulta e a audiência pública poderiam ser acrescentadas ao processo, para esclarecer e agregar interesses que apoiem ou não obstruam o seu desenvolvimento.

Sendo preferida a PPP e aprovada pelo Conselho Gestor, são constituídos grupos de trabalho para acompanhamento do órgão, independentemente da assessoria de alguma consultoria. A coordenação é feita pela SEFAZ com os grupos de trabalho interinstitucionais, formados por servidores da secretaria e representantes de cada um dos membros do Conselho Gestor relacionados com o projeto.

Esse grupo técnico interinstitucional apresenta relatórios e opiniões instrumentalizando os secretários que fazem parte do CGP tornando-os cientes dos argumentos proferidos nas reuniões. As referidas medidas são assumidas para que não haja a ocultação de erros, a ausência da discussão de detalhes essenciais e informações imprecisas para a fundamentação das decisões.

### **5.1.2 STAKEHOLDERS DEMANDANTES E CONCESSIONÁRIOS DAS PPP**

Com destaque, os demandantes e os concessionários são fundamentais para a concretização das Parcerias Público-Privadas, pois partem desses, os interesses que constroem projetos, obras e bens públicos. Neste tópico, situam-se as atuações da sociedade de economia mista, das secretarias e consórcios dos setores da saúde, transporte, esporte e saneamento.

Constam como secretarias apresentadas: a SESAB, SEDUR e a SETRE; e completa a relação de demandantes, a sociedade de economia mista, a EMBASA. Já os concessionários contemplados são: a Prodal Saúde, a Fonte Nova Participações (FNP) e a Foz do Brasil, além dos consórcios concorrentes nas licitações.

### 5.1.2.1 PPP NA ÁREA DA SAÚDE

No segmento da saúde, a SESAB caracteriza-se, principalmente no papel de demandante, no entanto atua dentro dos projetos de PPP no processo de deliberação e em outras fases mais avançadas, juntamente com outros atores em situações específicas a cada caso. A assessora do gabinete para projetos especiais recupera os fatos em torno do projeto do Hospital do Subúrbio, a primeira Parceria Público-Privada da área da saúde no Brasil, declarando a preocupação sobre o julgamento da sociedade sobre a iniciativa da contratação de uma PPP, até então muito confundida com a privatização.

Devido a isso, toda a estruturação e a fiscalização da PPP foi desenvolvida com vista aos resultados para a saúde, nesse modelo, determinados pelo Estado e perseguidos pelo privado; diferentemente do que acontece quando se contrata uma empresa com instalações próprias para prestar serviços ao SUS. Com o formato da parceria, regida pela Lei 11.079/2004, a empresa executa os serviços à sua maneira, sem a interferência do Estado. Segundo a assessora, em uma PPP não é dito ao consórcio o tratamento ou o medicamento que deve ser administrado aos pacientes, porém exige-se o resultado esperado da assistência médica.

Acrescentando às experiências de *design* das PPP, para este contrato em especial, o Estado assumiu as funções de planejar, desenhar, construir e controlar o empreendimento. Diferente dos demais projetos, o Estado integralizou o investimento predial, cabendo ao privado a aquisição dos equipamentos e a operação clínica da unidade.

Processualmente, depois de esclarecido o formato básico do serviço, a Secretaria de Saúde da Bahia levou o projeto do Hospital do Subúrbio ao Conselho Gestor de Parcerias Público-Privadas (CGP) para a deliberação e conformação da demanda da SESAB dentro da agenda existente na carteira de projetos que concorrem aos recursos limitados que o governo possui para a contratação de PPP, na época, definidos em 3% da Receita Corrente Líquida (RCL) do Estado. Atualmente esse percentual cresceu para 5%.

A partir disso, o Conselho Gestor reúne seus membros, Secretaria da Fazenda (SEFAZ), Secretaria de Planejamento, Secretaria Casa Civil, Procuradoria Geral do Estado (PGE), Secretaria de Administração, a Secretaria

[DB59] Comentário: Classifiquei aqui as secretarias, com o papel de demandante; e consórcios, com o papel de concessionário.

[DB60] Comentário: SECRETARIA DE SAÚDE DA BAHIA - DEMANDANTE

de Infraestrutura, a Secretaria de Indústria e Comércio e outra secretaria finalística interessada, para ordenar os projetos, conforme a prioridade, que obviamente considera além dos projetos presentes, outros que ainda não estão no portfólio de PPP e que o Estado pretende incluir. Sendo indício da teoria de gestão dos *stakeholders*, o momento em que o Estado estabelece prioridades e decide com quais parceiros deve trabalhar (ARGOTE; GREVE, 2007; HYBELS, 1995; MITCHELL, 1997; BOESSO; KUMAR, 2007).

[DB61] Comentário: Enfoque teórico.

A Secretaria da Saúde, em sua função política, participa em todas as fases do processo desde a concepção da ideia do projeto e a arguição perante o Conselho Gestor de PPP (CGP) ao controle da gestão do hospital. No início da preparação dos projetos, a SESAB optou por contratar consultorias e também formar, majoritariamente, a comissão de licitação. Na fase de controle e fiscalização, ela constitui os grupos de trabalho e é apoiada pela Secretaria da Fazenda (SEFAZ). Isto é, não houve a ausência da Secretaria de Saúde da Bahia durante toda a implementação das PPP, [apontando que os *stakeholders* demandantes podem acumular papéis de estruturação dos projetos e de controle da gestão para satisfazer seus interesses].

[DB62] Comentário: Enfatizei um dos principais resultados desse tópico.

A assessora técnica do gabinete do Secretário de Saúde relata que o secretário de Saúde e o governo discutem sistematicamente os problemas e as soluções possíveis para que o chefe do executivo estadual decida sobre o caminho mais apropriado dentro da sua análise global dos setores de atuação do Estado. Dois projetos da SESAB, o Hospital do Subúrbio (HS) e o Instituto Couto Maia (ICOM), estavam contidos no plano do governo, ou seja, com a prioridade para que fossem executados no mandato atual do governante, sendo analisadas para isso, fundamentalmente, a modalidade de contratação sobre a qual seriam implementados. As alternativas possíveis eram: a concessão tradicional, a obra pública, a Parceria Público-Privada ou o modelo de Organização Social (OS).

Já no projeto da PPP do Parque de Imagem, notava-se, claramente, a complexidade da solução para o problema da manutenção dos equipamentos médicos. Contudo, desde o início a modalidade de PPP foi percebida como a mais eficiente sendo proposta pelo secretário e acolhida pelo governador. A assessora do gabinete de projetos especiais assere que essa saída foi bem acolhida desde o princípio das conversas. Com três projetos no portfólio de

PPP do Estado da Bahia, é importante frisar que além da classificação de secretaria demandante, a SESAB, assume um papel de secretaria propositiva de projetos de PPP.

Segundo o Presidente da Prodal Saúde, o lançamento do projeto da PPP do Hospital do Subúrbio pelo governo do Estado significou uma oportunidade de crescimento da atuação de operadores privados da área, para o segmento de saúde pública, que na Bahia atende apenas 11% da população, sendo 25% a média nacional. A cidade de Salvador possui 25% da cobertura de saúde, com de 80% da população “SUS-dependente”.

Nenhum novo hospital de urgência e emergência foi construído em vinte anos, período em que a população da cidade de Salvador triplicou. Logo, existia uma grande necessidade da montagem desse hospital em uma área carente da cidade chamada Subúrbio Ferroviário, região onde se tem mais de 25% das incidências de violência da cidade, escolha que atribuiu evidência e nobreza ao projeto.

O presidente do Consórcio afirma que os provedores de serviços de saúde possuem um grande mercado na saúde pública. O conhecimento desse cenário e análise profunda do projeto levado à consulta pública fizeram com que o grupo Promédica identificasse a viabilidade da sua participação na concorrência da Parceria Público-Privada do Hospital do Subúrbio.

O entrevistado também recorda que durante o processo de consulta pública até às vésperas da licitação, participaram muitas pessoas, mas somente dois consórcios concorreram ao pregão na Bolsa de Valores de São Paulo (BOVESPA). O outro consórcio era formado pelas empresas chamadas de Facilities e Grupo Vita, que possuem operações no Rio de Janeiro e Curitiba.

O consórcio vencedor da licitação para equipar e operar o Hospital do Subúrbio foi a Prodal Saúde, que é constituída pela Promédica, grupo local, e a empresa francesa, Dalkia. A Promédica possui uma experiência de 43 anos no mercado, lançou o primeiro plano de saúde da Bahia e é dono do Hospital Jorge Valente, o pioneiro em contar com uma UTI e a dispor de tomógrafo nas regiões norte e nordeste. Esse mesmo hospital é também o único a possuir a acreditação nível 3 da Agência Nacional de Saúde (ANS) no Estado. A parceira do consórcio foi formada também com a empresa francesa Dalkia, que oferece

serviços na área de energia, utilidades e infraestrutura, e atua essencialmente categoria *facilities services*<sup>7</sup>.

Refletindo sobre os possíveis resultados da licitação para o Hospital do Subúrbio, a assessora do gabinete pondera que outro concorrente, o Grupo Vitta e outros consórcios empresariais no ramo da saúde com expressão nacional ganhariam muito mais que a Promédica, em razão da atuação apenas local do parceiro vencedor do certame. Os ganhos retornariam tanto da exposição da marca, como do trabalho eficiente junto a uma população carente, além de ser mais uma possibilidade de negócio a parceria com o setor público.

Assim, aprovado o escopo do projeto pelo Conselho Gestor de PPP (CGP) e concluída a licitação com a consequente contratação, encerra-se o trabalho do gabinete de projetos especiais, que passa toda a documentação do projeto para a diretoria da rede própria que acompanhará a implantação e gestão do contrato. Essas delimitações dos grupos de trabalho se aplicam à Secretaria de Saúde da Bahia, que recebe um orçamento legalmente definido e vinculado, como também ocorre na Secretaria de Educação, enfatizando a especialização para aprimoramento dos resultados.

Especificamente sobre aproximação da Secretaria de Saúde da Bahia com o concessionário e o agente financiador, no caso do Hospital do Subúrbio, o ex-presidente da DESENBAHIA na época rememora que:

“Após modelado o projeto, pela parceria entre BNDES (sem a participação da EBP) e IFC, foi lançado o edital pela Secretaria de Saúde da Bahia e vencida a concorrência pela SPE Promédica-Dalkia, que formou o consórcio Prodal Saúde. A DESENBAHIA tratou de conhecer o projeto fazendo toda a avaliação e buscando modelar o financiamento destinado para a aquisição dos equipamentos e suas instalações, que foram os objetos dessa operação. O financiamento se sucedeu diretamente com a Prodal, em contato com os concessionários: Promédica e Dalkia.” (Ex-presidente da DESENBAHIA)

[DB63] Comentário: FINANCIAMENTO – SECRETARIA DE SAÚDE DA BAHIA PRODAL

Sobre a fase de gestão se situa a etapa mais crítica dos contratos, cujo Hospital do Subúrbio (HS) ilustra a primeira PPP em operação na Bahia. Nessa etapa a secretaria, assume o papel de controle, observando os níveis de

[DB64] Comentário: SECRETARIA DE SAÚDE DA BAHIA - CONTROLE

<sup>7</sup> *Facilities services* são atividades multidisciplinares destinadas a suportar alguns serviços fins de uma organização.

qualidade aceitáveis na prestação do serviço. Esses aspectos caracterizam a gestão híbrida da unidade exercida pelo consórcio Prodal Saúde, que oferece os serviços de assistência médica especializada, examinados periodicamente pela SESAB, com o novo papel de autorizar a DESENBAHIA a efetuar o pagamento para o parceiro privado.

Com esse modelo, o Hospital do Subúrbio (HS), apesar de estar prestando um serviço sob uma gestão diferenciada, é uma unidade que pertence à rede pública de saúde. Dessa forma, é o Estado da Bahia que define e acompanha como acontece o fornecimento dos seus serviços para efeito da remuneração do negócio, denominada dentro de uma PPP como contraprestação.

Diante das exigências do poder concedente, a Prodal se associou à empresa internacional no segmento para aumentar os níveis dos serviços do HS. No início das suas atividades, o consórcio efetuou grandes aquisições de uma série de equipamentos na ocasião da Feira Hospitalar ocorrida na cidade de São Paulo no ano de 2010, que possibilitou o rápido início da operação.

“O Hospital do Subúrbio foi inaugurado em 13 de setembro e no dia 14 de setembro começou a operação, prevista para ser dada em duas etapas, não faltando praticamente nada no hospital. Devido ao período de chuvas, a conclusão da obra sofreu alterações para a conclusão, ocorrendo em cima do prazo e dificultando o início da gestão. Apesar disso, todos os prazos de planejamento, consulta pública e licitação foram cumpridas sem atrasos.” (Presidente da Prodal Saúde)

Na parte privada, a atuação da Prodal Saúde é classificada como concessionária no regime de PPP em uma concessão administrativa, em razão de não existir a cobrança de tarifa ao público, oferecendo serviços gratuitos aos usuários do Sistema Público de Saúde (SUS). Com esse papel, a concessionária é responsável pelo risco da gestão dos serviços e da manutenção equipamentos.

“O consórcio arca com os prejuízos e ganhos por comprar mais caro ou mais barato, pela contratação de funcionários com salários superiores ou inferiores à média, assumindo exclusivamente as decisões da gestão administrativa e clínica da unidade para entregar os serviços com a qualidade contratada e receber a contraprestação.” (Diretor da Prodal Saúde)

Por seu turno, cabe ao Estado o risco de demanda, tanto a falta como o excesso, uma vez que o HS é um hospital de portas abertas, não possuindo anteparo para regular a busca dos seus serviços.

### 5.1.2.2 PPP DO METRÔ SALVADOR-LAURO DE FREITAS

[DB65] Comentário: Crie o subtópico.

Na área de desenvolvimento urbano, a SEDUR, como **demandante** também assume, dentro das suas atribuições, a questão da mobilidade da cidade de Salvador e do Estado. Quando se trata da capital (Salvador), esse assunto extrapola a fronteira territorial da cidade e abrange os vários municípios vizinhos da região metropolitana. Com isso, o Estado atua de forma complementar ou complementar aos **municípios**.

[DB66] Comentário: Deixe claro o papel de demandante da SEDUR.

A Secretaria de Desenvolvimento Urbano (SEDUR), classificada como um *stakeholder* central da fase de enquadramento e licitação propaga a sua atuação através do Procedimento de Manifestação de Interesse, considerando o desenho arquitetônico, ao qual foram acrescentadas as modelagens jurídicas, econômicas e estudos ambientais para o recebimento das contribuições dos interessados no sentido de ampliar as possibilidades de análise da implantação do Metrô Salvador-Lauro de Freitas. As conclusões do PMI enquadraram o projeto como uma PPP conduzida por um grupo de trabalho que discutiu o formato da concessão desejada e licitada pela secretaria.

[SC67] Comentário: É preciso haver s ubitens nessa seção para melhorar a qualidade da leitura e ajudar o leitor a se situar. Vocês está fazendo uma descrição por projeto, onde vários stakeholders aparecem. Seja por projeto ou por stakeholder alguma subdivisão deverá ser feita e os ajustes necessários deverão ser realizados.

[SC68] Comentário: Veja o exemplo do que falo acima. Voce estava falando do Hospital do Suburbio e subitamente entra com a SEDUR para falar do Metro (que não está em sua lista de PPP lá em cima).

O grupo de trabalho institucional do Estado foi constituído pela SEDUR, SEFAZ, UPPP, PGE, Casa Civil, Secretaria do Planejamento, afora, a Secretaria de Infraestrutura que detém a agência de regulação e a responsabilidade sobre o transporte municipal quando se trata de um projeto de mobilidade metropolitana.

[DB69R68] Comentário: Nes se tópico de atuação dos stakeholders, criei a subdivisão organizada por projetos, por serem esses os contextos das atuações.

[SC70] Comentário: Estranho o fato da unidade gestora de PPP não estar citada aqui. Eles participaram da modelagem, até onde sei, do metrô de Salvador.

Durante o PMI a SEDUR acolheu a propositura de sete projetos dos seguintes *stakeholders* **concessionários**: (1) o grupo formado pelo Sindicato das Empresas de Transporte de Passageiros de Salvador (SETEPS); (2) a Odebrechet; além do (3) grupo constituído pela Prado Valadares, Metropasse e Inverpar (fundo de pensão), e ainda as empreiteiras (4) Camargo Corrêa, (5) Andrade Gutierrez, (6) ATP Engenharia e (7) Queiroz Galvão.

[DB71R70] Comentário: Sandro, fiz a correção aqui e no quadro que expõe os stakeholders em cada projeto. A UPPP está dentro da SEFAZ e figura em um momento diferente da entrevista, por isso erro. Já está corrigido.

[DB72] Comentário: Fixei o papel de concessionários ao concorrentes.

Nesse projeto a Odebrecht participou do Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI) apresentando estudos com o modelo *Bus Rapid Transit*<sup>8</sup> (BRT), porém o padrão escolhido foi o metrô.

O projeto do metrô peculiarmente possui a interface com atores privados e reúne os municípios diferentes que possuem histórias da gestão dos próprios sistemas, fato que torna mais complexo o arranjo dos *stakeholders* sobre uma forma de integração ao sistema do metrô dentro de um conjunto que, no princípio, reunirá a cidade de Salvador e de Lauro de Freitas.

Portanto, o sistema funcionará de forma complementar, visto que esses entes não supririam sozinhos a demanda com a prestação de um serviço de transporte de massa veloz, com fluidez, segurança e previsibilidade de atendimento. A ligação da construção da nova infraestrutura à existente irá compor o intermodal de transporte sobre trilhos com o transporte coletivo convencional de Salvador e de Lauro de Freitas, que futuramente incluirá ascensores.

O chefe de gabinete da SEDUR menciona que outros atores importantes surgiram a partir da elaboração de um convênio interfederativo entre o município de Salvador, Lauro de Freitas e o Estado para a formação da Comissão de Mobilidade que estabeleceu atividades no âmbito dos municípios, sendo essa comissão o ensaio de um ente gestor para o assunto de mobilidade da região metropolitana. A mesma se divide em quatro grupos de trabalho para abordar assuntos específicos, sendo que o primeiro discute a interface dos modais de alimentação do sistema de ônibus para o metrô. Um outro que abordará as questões institucionais e jurídicas decorrentes. A terceira equipe discutirá especificamente a questão da mobilidade em Lauro de Freitas e uma última se ocupará, precisamente, da etapa de transição do sistema e finalização das obras do metrô.

Além do arranjo entre os dois municípios e do Estado, o entrevistado salienta a interface que a Secretaria de Desenvolvimento Urbano possui com o Ministério das Cidades. Com a ação do Ministério, o governo federal aporta recursos, delimita critérios e faz exigências para a sua obtenção. Esse processo é acompanhado durante as audiências públicas com colocações do

<sup>8</sup> *Bus Rapid Transit* significa trânsito rápido de autocarros/ônibus.

Ministério Público Estadual e Federal e do Tribunal de Contas que analisam os documentos e intercedem de forma provocativa ou imperativa em qualquer momento do processo.

### 5.1.2.3 PPP DA ARENA FONTE NOVA

[DB73] Comentário: Criei esse subtópico.

Na área de Esportes, o Estado abriga o projeto da Arena Fonte Nova sobre o qual a Secretaria do Trabalho, Renda e Esporte (SETRE) tem a liderança contratual e o papel de demandante. Em entrevista com o secretário dessa pasta é anotado que a PPP do estádio foi elaborada a muitas mãos, com as participações decisivas da Procuradoria Geral do Estado (PGE), do secretário executivo da Unidade de PPP, que é vinculada à Secretaria da Fazenda, com a DESENBAHIA, o BNB e BNDES, que analisaram e concederam os empréstimos para o projeto.

[SC74] Comentário: Agora começa a descrição do Projeto Fonte Nova,.....é preciso deixar claro na narrativa por projeto quem foram os stakeholders relevantes....

É perceptível nas interações entre a SETRE e outros *stakeholders*, a qualidade das relações como no momento da análise das propostas do Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI) para a Arena Fonte Nova. O secretário declara a diversidade dos estudos registrando que praticamente nenhum proponente apresentou uma solução quanto ao arranjo institucional. Outros exibiram a parte arquitetônica dentro da área da Fonte Nova, inclusive com uma proposta para o estádio ser erguido fora da localização do antigo estádio. Solução não enquadrada aos requisitos indicados pela Secretaria do Trabalho, Renda e Esporte.

Na opinião do entrevistado, o fato se explica pela novidade das PPP para arenas esportivas e pelo domínio restrito dos poucos interessados. Houve no PMI propostas de escritórios locais, nacionais e internacionais, parametrizadas junto a outros projetos frente as novas demandas do padrão de Arenas da FIFA. A empresa de engenharia, SETEPLA, e de consultoria, KPMG, tiveram participações relevantes durante a etapa de estudo no Procedimento de Manifestação de Interesses com as contribuições escolhidas para o projeto arquitetônico e institucional, respectivamente, que formataram o edital da PPP da Fonte Nova.

A Fonte Nova Participações, consórcio formado pelos grupos Odebrecht e OAS, é a parceira privada da SETRE e a responsável pela demolição, reconstrução e operação da nova arena de esportes e multiuso. Com a classe de concessionário a FNP é ator que desenvolve o projeto para atender às várias exigências do Estado e da FIFA.]

[DB75] Comentário: Acrescentei esse parágrafo para corresponder ao título: Demandante e Concessionário.

#### 5.1.2.4 PPP DO EMISSÁRIO SUBMARINO

[DB76] Comentário: Criei esse tópico. Alterei a numeração.

A Empresa Baiana de Água e Saneamento é o demandante principal do projeto do Emissário Submarino, que foi a primeira PPP do Estado da Bahia a ser contratada. Com independência administrativa e financeira, a sociedade de economia mista, planejou e conduziu o processo de contratação da obra, em regime de urgência, com a inexigibilidade da licitação. A PPP do Emissário foi concebida para beneficiar, na primeira fase, mais de 1,9 milhão de habitantes dando destinação adequada aos esgotos domésticos coletados na zona norte de Salvador e no município de Lauro de Freitas.

O Sistema de Disposição Oceânica foi implantado com o molde de PPP, sendo uma das primeiras experiências na área de saneamento no Brasil, com investimentos na ordem de R\$ 259 milhões. Desse total, 174 milhões de reais foram financiados pela Caixa Econômica Federal e R\$ 85 milhões aplicados pela Foz do Brasil, empresa do grupo Odebrecht que operará o sistema no prazo de 15 anos.

O presidente da concessionária Foz do Brasil expõe que a atuação da empresa, ainda sob a forma do consórcio da Construtora Norberto Odebrecht (CNO) com a Odebrecht Investimentos (OI), inicia-se a partir do lançamento do edital para a contratação da PPP do Emissário. A OI, na época da licitação, era a instituição responsável por captar recursos e aplicar nos projetos, evitando novos empréstimos da CNO que prejudicassem o balanço avaliado, de forma semelhante, em futuras licitações. Assim, o consórcio foi constituído para a licitação com 5% do capital oriundo da construtora e 95% dos recursos pertencentes à OI.

O coordenador recupera que para o consórcio tomar o empréstimo teve que criar duas Sociedades de Propósito Específico, como uma exigência da Caixa para conceder o financiamento da construção, para posteriormente

transferir as contraprestações. A primeira SPE, denominada Jaguaribe Construções tomou o financiamento para a obra, construiu o emissário submarino. Já a outra sociedade, chamada de Jaguaribe S/A, se envolveu especificamente para a operação do sistema, cumprindo, assim, a regra da estanqueidade para a contabilização das duas empresas. A segunda sociedade foi transformada na Foz do Brasil, fundada no início de 2009, depois da *holding*<sup>9</sup> do Grupo Odebrecht decidir investir com a criação de uma concessionária diretamente voltada para o setor de saneamento. A nova sociedade passou a ser acionista da SPE junto à CNO com a mesma proporção de capital, de 95% e de 5%, respectivamente.

[SC77] Comentário: Ela já havia feito essa decisão em 2006 quando ganhou o projeto, não te parece?

[DB78R77] Comentário: Sim, concordo. Rescrevi para deixar mais claro.

De posse do contrato assinado da PPP do Emissário Submarino, a EMBASA e a vencedora da licitação acordaram a composição das garantias do financiamento por meio das contas de água e esgoto, previamente selecionadas de clientes que moram dentro de uma área nobre da capital com a intenção de evitar a falta de pagamentos ou inadimplência para assegurar o pagamento da contraprestação. Tendo em vista a viabilização desse processo, a Caixa Econômica reuniu os créditos dos clientes da empresa de água e saneamento em uma conta específica.

O dinheiro proveniente do pagamento dessas contas é transferido para uma conta reservada na Caixa Econômica em nome da Empresa Baiana de Água e Saneamento para o pagamento da contraprestação à Foz do Brasil. Com esses recursos, o Consórcio paga o financiamento da Caixa Econômica e retém o seu retorno, e se a diferença for maior do que o previsto na contraprestação total ele devolve ao poder concedente. Independentemente do repasse de recursos, acima ou abaixo da conta garantia, da EMBASA à Foz do Brasil, o pagamento do financiamento da construção é feito junto à Caixa Econômica, apesar de não ser sombreado pela referida garantia das contraprestações.

“A conta é constituída por créditos totalizando um valor maior que a contraprestação transferida à Foz do Brasil. Como um exemplo, em determinado mês o saldo da conta pode somar R\$ 1,5 milhão, no entanto o contrato estabelece o pagamento mensal de R\$ 1 milhão, logo o excedente volta para a Estado. Esse valor maior funciona como um percentual de segurança para o recebimento pela concessionária.” (Coordenador de Sustentação ao Negócio da CEF)

<sup>9</sup>  *Holding* é o termo em inglês que refere-se a uma sociedade constituída com o objetivo de administrar um conglomerado de empresas.

O valor do empréstimo da Caixa comparado aos pagamentos da EMBASA é bem inferior, dado os acertos entre cada *stakeholder*, cabendo ao banco o financiamento da construção e competindo à sociedade de economia mista todo o período de duração da operação (15 anos).

A gerente de operações da Foz do Brasil informa ao estudo que as áreas social e ambiental atribuem notas aos programas sociais e de educação ambiental desenvolvidos junto às comunidades circunvizinhas à localização da estação elevatória do Saboeiro, onde são tratados os resíduos despejados pelo emissário submarino. **Essas ações compõem o Quadro de Indicadores de Desempenho (QID) da concessionária avaliado pela EMBASA.**

[DB79] Comentário: Sumarize i dessa forma.

### **5.1.3 STAKEHOLDERS CONTROLADORES DAS PPP**

[DB80] Comentário: Criei o subtópico.

**Sobre a configuração do controle das PPP se observa o ordenamento de maior complexidade, tendo em vista a sua composição com um número maior de *stakeholders*, e muitas vezes, com interesses concorrentes. O Estado é um dos controladores dos projetos, até mesmo os atores apresentados anteriormente nos papéis de deliberantes e demandantes. Já o privado é representado pela figura do concessionário; e ainda um verificador independente, específico para auditar o desempenho da gestão da PPP.**

**Dentre esses, enfatiza-se que alguns atores são horizontais, ou seja, atuam em mais de um projeto da carteira de PPP da Bahia, exemplificados pelo Ministério Público e Tribunal de Contas, que possuem a função principal de controle do processo.**

[DB81] Comentário: Elaborei o texto introdutório

O controle da gestão do contrato da Fonte Nova é realizado pela Superintendência para Desenvolvimento do Esporte (SUDESB), autarquia vinculada à SETRE e encarregada de avaliar o orçamento do Estádio apresentado pela SETEPLA e imbuída da fiscalização da gestão PPP da Fonte Nova.

Além da SUDESB, a Secretaria do Trabalho, Renda e Esporte, possui interação com vários órgãos de controle, como o Tribunal de Contas e Ministério Público Estadual e Federal, Ouvidoria e Procuradoria Geral do Estado. O secretário informa que, inserido nessa teia de fiscalização, até o encaminhamento do processo licitatório e assinatura do contrato dependerão

do aval positivo da PGE, como um exemplo, que irá conferir legitimidade ao processo das PPP.

Semelhante à SETRE, a SESAB exerce o acompanhamento dos contratos de PPP na área da saúde por intermédio da Diretoria Geral da Rede Própria de Gestão Direta e Indireta (DIRP-GD e DIRP-GI), visitando o Hospital e acessando os relatórios do seu sistema de informações. Justamente para o controle da execução dos contratos, a estrutura organizacional da SESAB contém grupos de trabalhos muito especializados. Existem categorias de serviços que ficam a cargo do departamento chamado de Diretoria Geral da Rede Própria de Gestão Indireta (DIRP-GI), outros relacionados com a Diretoria de Gestão Direta (DIRP-GD) e a Diretoria de Investimentos que formam a Diretoria Geral da Rede Própria (DGRP).

A cada novo caso é discutido pela SESAB por qual diretoria gestora será feito o acompanhamento. Atualmente esse exame é feito para o projeto do Novo Instituto Couto Maia, que de acordo com assessora do gabinete do secretário de saúde, poderá ficar enquadrado tanto sobre a responsabilidade da DIRP-GD ou GI, e se o projeto de Imagem, realmente, será monitorado na GI, indicada em razão do mesmo conter a concessão de serviços clínicos.

Nesse sentido, a atuação da Secretaria da Saúde é antevista contratualmente para a fiscalização dos projetos por intermédio de uma comissão constituída e nomeada por portaria do secretário para o acompanhamento da gestão do Hospital do Subúrbio (HS). A verificação das metas e ações do contrato é submetida à superintendência e ao secretário para a deliberação, que confirme a transferência total da contraprestação ou que indique a dedução nesse valor ou a penalização do concessionário.

Para o exercício do papel de controle, o contrato do Hospital do Subúrbio possui indicadores quantitativos e de desempenho. A parte quantitativa apura o número de pacientes atendidos, a quantidade de procedimentos realizados, etc. Já os indicadores de desempenho estão atrelados à qualidade do serviço, cujo exame observa se o consórcio está cumprindo os parâmetros da Organização Mundial de Saúde (OMS) para os serviços clínicos, quanto à satisfação do usuário, à limpeza das instalações, à manutenção dos equipamentos e aos demais critérios para a acreditação hospitalar. A assessora técnica da SESAB revela que a equipe fiscalizadora do

HS tem acesso irrestrito em todas as áreas e nos horários desejados, sem necessitar da autorização ou agendamento prévio.

Depois da avaliação dos indicadores, é calculado valor da contraprestação mensal que a Prodal Saúde faz jus em receber no próximo trimestre. Por conseguinte, é informado à Secretaria da Fazenda a dedução ou não da contraprestação, que emitirá a ordem para a DESENBAHIA efetuar o pagamento do valor. A transferência dessa parcela variável é trimestral, já a parcela fixa é entregue mensalmente pela SEFAZ sem prévia autorização.

Essa fiscalização voltada principalmente para a conferência do Quadro de Indicadores de Desempenho (QID) que reflete na remuneração do parceiro privado é também examinado pelo Verificador Independente (VI), que tem a função de ratificar os resultados e evitar os conflitos de avaliações distintas entre demandante, consórcios e demais controladores.

Da mesma forma, somente discute-se qualquer questão ligada ao âmago das PPP com a aprovação do Conselho Gestor, presidido pela Secretaria da Fazenda, que faz a análise financeira do Estado quanto à sua Receita Corrente Líquida (RCL), que serve como base para o cálculo do valor disponível para as novas contratações de PPP. A SEFAZ também verifica a capacidade de pagamento do Estado, assim como os órgãos de controle.

O Ministério Público e o Tribunal de Contas, também atuantes na PPP da Arena Fonte Nova e Hospital do Subúrbio, debatem o conceito das referidas parcerias e resistem ao tratamento dos projetos como negócios que diferem do modelo de obras públicas até então monitoradas. Segundo o secretário executivo, o monitoramento ainda difuso aumenta a exigência de esclarecimentos e, em consequência, o custo para o Estado.

De outra maneira, a atuação do Ministério Público do Estado da Bahia é traçada pelo acompanhamento das audiências, consultas públicas e das análises dos editais, e posteriormente, no estágio de implementação dos projetos. Com foco maior sobre a fase de licitação, o MPE envia por escrito as recomendações para alteração do edital e para adequação da licitação.

A recomendação não é uma obrigação, como o próprio nome sugere, contudo, a depender da situação, é possível que órgão de controle ingresse com uma ação civil pública para contestar algum equívoco pertencente a esses contratos de Parcerias Público-Privadas.

**[DB82] Comentário:** Acrescente um comentário sobre o controle da Secretaria de Saúde da Bahia e do verificador independente

**[SC83] Comentário:** Ou o comitê gestor de PPP que pertence a SEFAZ?

**[DB84R83] Comentário:** O Conselho Gestor de PPP é presidido pelo Secretário da SEFAZ (Petitinga).

**[DB85] Comentário:** A SEFAZ, o MPE e o TCE, participam do projeto da Arena Fonte Nova. Por essa razão, suas atuações são descritas no tópico dos Stakeholders da Arena.

**Formatado:** Não Realce

**Formatado:** Fonte parágraf. padrão, Fonte: (Padrão) Arial

Enfatiza-se que o Ministério Público não participa da tomada de decisões do Conselho Gestor de PPP e que apenas tem conhecimento sobre os projetos através do que é divulgado em audiência pública. Caso não haja aprovação pelo MPE, são abertas novas questões e dadas as informações pelos *stakeholders* para que se esclareça o processo.

A promotora entrevistada caracteriza o papel do Ministério Público do Estado da Bahia contrastando importantes diferenças na atuação do Ministério Público do Estado da Bahia e da Procuradoria Geral do Estado (PGE). Em sua fala ela ensina que a PGE não questiona a conveniência e a oportunidade das decisões, sendo esses aspectos do interesse do MPE. É ressaltado também que o Ministério pode atuar de ofício, ou seja, sem ninguém provocar, para indagar sobre quaisquer escolhas feitas no desenvolvimento dos empreendimentos.

#### 5.1.4 STAKEHOLDERS FINANCIADORES DAS PPP

[DB86] Comentário: Criei esse subtópico.

Os bancos e agência de fomento são alinhados como financiadores dos projetos de PPP, com a função principal de aportar recursos nas obras licitadas, inclusive podendo atuar como estruturador e no controle do repasses durante a construção e gestão dos projetos. São os financiadores das parcerias no Estado da Bahia: a DESENBAHIA, Banco no Nordeste, BNDES, Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal e o Banco Santander.

[DB87] Comentário: Fiz a introdução do tópico.

Sobre a atuação do BNB, o gerente *corporate* do banco relata que foi consultado pelo parceiro privado ainda no período inicial das reuniões de consulta pública dos interessados e no Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI) da Arena Fonte Nova para subsidiar a montagem da equação econômico-financeira da PPP.

O processo de financiamento origina-se da apresentação uma carta consulta pelo cliente ao banco, que analisa a proposta e defere dentro das condições normativas e negociais possíveis. A partir desse projeto estudado pelo banco, analisa-se a capacidade de pagamento do empreendimento, inclusive o fluxo de caixa, o custo do capital próprio e de terceiros. Essa análise pode fluir de forma paralela à fase de enquadramento, para garantir que a contraprestação, o elemento principal do fluxo de caixa, assegure a capacidade

do pagamento das prestações do financiamento junto ao banco, para que não sejam formatadas apenas para vencer o certame, oferecendo a menor contraprestação do leilão. Em seguida ao processo de crédito, a peça restante para firmar a contratação do financiamento junto ao banco será a assinatura entre o poder concedente e o concessionário.

Normalmente a duração da avaliação de um projeto varia muito em função do tamanho, da complexidade, do nível de qualidade dos documentos e das informações apresentadas, mas via de regra um contrato de PPP com o BNB leva em média sete a oito meses para ser acordado. Na Arena Fonte Nova, as obras demolição e a reconstrução foram contratadas pelo BNB com a forma de preço global, porque o objeto do contrato, diferentemente de outros projetos, não possui as especificações dos itens que recebem o recurso de cada um dos outros entes financiadores (BNB, BNDES e DESENBAHIA). Esse modelo apresenta novas discussões à literatura quanto ao financiamento das PPP.

Particularmente nesse projeto, o Banco do Nordeste teve dois papéis de atuação. O primeiro, de agente financiador, como banco de desenvolvimento, ele concede recursos do fundo constitucional com taxas de juros mais atrativas e prazos apropriados à natureza desses projetos. O segundo papel, específico aos casos das PPP, é o de assessor de financeiro do consórcio, no que diz respeito à captação de recursos.

A DESENBAHIA, também imbuída da função de financiamento da Arena, empresta os recursos de longo prazo e disponibiliza-se para apoiar qualquer projeto de investimento na Bahia, resguardando as restrições a financiamento que os entes públicos possuem.

O ex-presidente da agência de fomento e atual Secretário de Fazenda, que autorizou o financiamento das PPP firmadas pelo governo, declara que a concessão de recursos para os municípios é um fator primordial à atuação da instituição, visto que são entes afetados pelos limites fiscais de arrecadação e cumprimento de metas constitucionais de investimentos em áreas sociais. Além disso, a DESENBAHIA obedece regras básicas na delimitação do seu papel determinadas pelo Banco Central e pela legislação do sistema financeiro que barram a concessão de crédito ao Governo do Estado, com a explicação desse ser o seu acionista majoritário e controlador.

É elucidado na entrevista com o ex-presidente da agência de fomento, que os clientes diretos da DESENBAHIA são as Sociedades de Propósitos Específicos (SPEs), ao tomarem empréstimos para a construção e compra de equipamentos. Por detrás das SPEs estão as empreiteiras, que no *Project Finance* não concedem garantias corporativas, o que altera, essencialmente, a concepção do banco no que concerne à avaliação dos projetos dessa complexa modelagem. As PPP envolvem um modelo institucional do negócio, que determina como se dará a constituição da SPE e os marcos legais de atuação. Essa preparação, um tanto jurídica, é acompanhada necessariamente da modelagem técnica do negócio, que é a concepção do ponto de vista do conceito arquitetônico e das informações de engenharia construtiva e, por fim, a parte da modelagem econômico-financeira, que envolve os estudos de mercado e o conhecimento de todos os fluxos, desde o investimento até a operação do negócio.

Diante disso a obra passa a ser uma condição para contratar a oferta do serviço financeiro, reforçada pelo desempenho financeiro e pela segurança jurídica para atrair e manter o interesse privado em empreendimentos relacionados aos bens públicos.

Pouco a pouco a agência de fomento refina sua participação na estruturação do *funding*<sup>10</sup> para esses projetos. As experiências iniciadas com os projetos da Arena Fonte Nova e do Hospital do Subúrbio serão continuadas com o desafio custear o projeto de maior vulto do Estado, representado pela implementação do Metrô de Salvador-Lauro de Freitas.

Logo o banco não se envolverá apenas fase inicial, com o propósito de viabilizar a construção de um determinado equipamento. Segundo o atual Secretário de Fazenda da Bahia, a visão do agente financeiro deve ser total e não apenas parcial. Portanto, a preocupação do Estado, irá muito além da realização das obras, se estendendo por todo o longo período do contrato da prestação de serviço.

---

<sup>10</sup> *Funding* é o termo em inglês que significa financiamento.

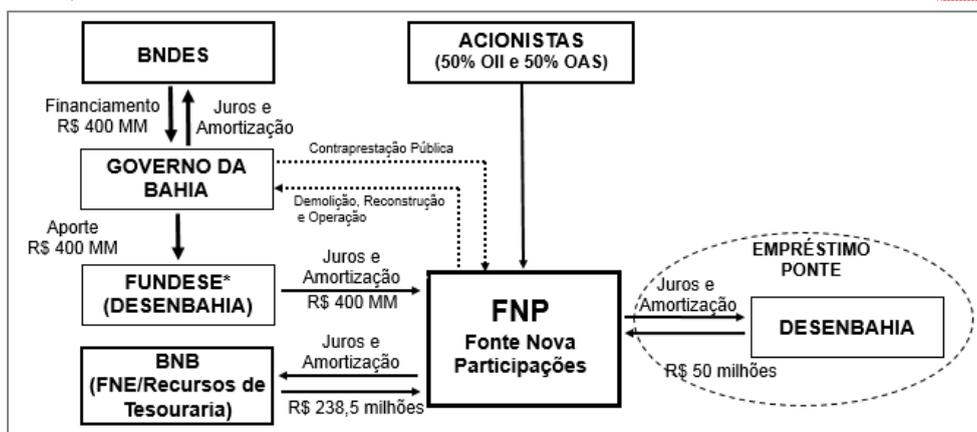
Para enfrentar essa necessidade, a DESENBAHIA se capacitou e criou uma Superintendência de Estruturação de Projetos, dada a importância e estatura exigida para a sua função na hierarquia, dotada de uma maior autonomia para tecer contatos e articular reuniões em nome da instituição.

Essa Superintendência se inspirou no modelo do BNDES, representado pela Estruturadora Brasileira de Projetos (EBP), empresa constituída pelo esse banco em conjunto com instituições financeiras privadas, que reservam um montante para a contratação e coordenação dos estudos de financiamento das PPP. Além da estruturação dos projetos, esse ator acompanhará as iniciativas até a publicação de edital junto às secretarias finalistas responsáveis pelas demandas.

A DESENBAHIA pactuou junto à Fonte Nova Participações (FNP) os recursos para a reconstrução arena esportiva, porém a agência está situada como intermediária do financiamento conjunto com o BNB e o BNDES, mostrando a necessidade de sincronização dos bancos parceiros quanto às exigências avaliadas na operação.

Dividida em duas partes, a operação inicial destinou-se exatamente à demolição, até então atrasada, situação que ameaçava o cronograma para a entrega do Estádio para a Copa das Confederações da FIFA. A segunda parte do financiamento foi aplicada na própria edificação da Arena (figura 5).

**Figura 5 - Modelo da Estruturação Financeira da Arena Fonte Nova**



Fonte: SEFAZ (2010)

[SC88] Comentário: Nessa parte, diferente do que foi falado acima, você não aborda o projeto, mas sim, a agência. É preciso definir um caminho a seguir (des criação orientada ao projeto ou descrição do stakeholder). No formato atual está confuso.

[DB89R88] Comentário: Ado tei nesse tópico a descrição a partir dos papéis dos stakeholders no contexto dos projetos.

[DB90] Comentário: Retirei esse parágrafo.

[SC91] Comentário: Agora você volta a Fonte Nova. É preciso que o texto seja linear.

[DB92R91] Comentário: A descrição dos Financiadores é contextualizada dentro dos projetos. Creio que fica mais claro com os tópicos e texto introdutório.

[DB93] Comentário: Trouxe imagem da estrutura do financiamento que descrevo no texto.

(Sobre a composição da operação, consta que as condições de financiamento são sincronizadas entre os credores Projeto Arena, sobre o qual possuem o mesmo grau de preferência e senioridade das obrigações decorrentes do Contrato de Financiamento BNB (R\$ 250.000.232,81), Cédula de Crédito Bancário DESENBAHIA I (R\$ 50.000.000,00) e Cédula de Crédito Bancário DESENBAHIA II, por meio do BNDES no valor R\$ 323.628.000,00 (TCU, 2012).

[SC94] Comentário: Ok. Ligar com a parte de cima.

[DB95R94] Comentário: Apr oximei o trecho.

No caso da PPP da Fonte Nova, a ação conjunta dos bancos é destacada pelo ex-presidente da DESENBAHIA, na fala:

“O financiamento não foi apenas da DESENBAHIA, pois contou também com o BNB. Para a demolição, houve somente o financiamento da DESENBAHIA, já na edificação participaram a DESENBAHIA e o BNB, com uma parcela maior da DESENBAHIA em relação ao BNB. O BNDES participou financiando o Estado e esse contratando a operação junto com a FNP, quando já iniciada a construção, havendo a partir disso uma sincronia perfeita. Obviamente, os desembolsos do BNDES são sincronizados com o desembolso da DESENBAHIA. A operação é casada, pois a operação do BNDES com o Governo do Estado está vinculada à operação da DESENBAHIA com a FNP”.

Nesse mesmo sentido, o Fundo Garantidor na Bahia, constituído pelo Fundo de Participação dos Estados, e as condições de financiamento dos bancos ofereceram a oportunidade para o consórcio FNP gerar o fluxo de caixa do projeto com a carência de três anos iniciais dos trinta e cinco anos de operação, assim cobrada, em razão da contraprestação começar a ser adimplida somente após a entrega da Arena Fonte Nova ao Estado durante quinze anos com o valor anual de R\$ 107,32 milhões.

A Caixa Econômica, por sua vez, iniciou sua atuação, diretamente, na PPP do Emissário Submarino após a licitação do projeto do Sistema de Disposição Oceânica, que na sua implementação envolveu a ampliação da Estação Elevatória do Saboeiro, a estruturação das linhas de recalque, a construção de Estação de Condicionamento Prévio e a implantação dos Emissários Terrestre e Submarino.

Com a conclusão do certame, o vencedor Jaguaribe Construções, iniciou o contato com a Caixa para a contratação do financiamento da obra.

Esse contrato acessa recursos do FGTS através de um programa do Ministério das Cidades por meio de um financiamento da Caixa Econômica Federal. Mesmo assinado por uma empresa privada, o contrato de financiamento possui juros baixos, quando comparado às taxas de outras modalidades de financiamentos e seguem as mesmas condições oferecidas a uma sociedade de economia mista.

A função da Caixa Econômica Federal, como em todo contrato de financiamento, é de analisar a proposta e o orçamento conferindo a compatibilidade das intervenções e os custos. O projeto aprovado passa a receber gradualmente o valor mediante os acompanhamentos mensais. Porém, o interlocutor revela que a Caixa não é fiscal da gestão do empreendimento, já que a aferição realizada mensalmente mensura somente os progressos da obra. Diante da [avaliação positiva, o banco repassou o recurso referente ao que foi solicitado.]

[O coordenador de sustentação aos negócios do banco considera que a adequação ao Regime Diferenciado de Licitações (RDL), vigente para os contratos do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), ao qual se enquadra a PPP do metrô é um grande desafio para os envolvidos e revela que a Caixa Econômica ainda não definiu como será o controle das obras com o orçamento global. Dessa maneira, as licitações sem o projeto executivo dificultarão o acompanhamento da aplicação dos recursos concedidos pela Caixa.]

Para a PPP do metrô foram definidos os recursos com o valor de aproximadamente R\$ 1 bilhão do Orçamento Geral da União (OGU), que serão repassados, obrigatoriamente, por intermédio da Caixa Econômica. O Metrô está orçado a fundo perdido, inicialmente, em R\$ 3 a 3,5 bilhões do total destinado ao PAC de mobilidade das grandes cidades através de recursos do FGTS do Programa Pró-transporte do Ministério das Cidades.

Com as descrições constata-se que alguns *stakeholders* [ampliam o escopo das suas atuações] para atingir seus objetivos, isto é, participam das fases que não são as principais para o exercício dos seus papéis centrais. Observa-se que isso acontece para qualificação dos projetos, a exemplo da DESENBAHIA ao desenvolver a Estruturadora de Projetos para apoiar a montagem do *project finance*. Semelhante à DESENBAHIA, o BNB expande sua atuação para a fase de enquadramento, assessorando a composição da

[SC96] Comentário: Isso já ocorreu, logo acho que o tempo verbal correto seria o pretérito perfeito, não?

[DB97R96] Comentário: Obrigado, Sandro. Corrigi.

[DB98] Comentário: DIVERGÊNCIA

[DB99] Comentário: Expliquei um pouco mais o construto "ampliação"

equação de equilíbrio econômico-financeiro que resultará na contraprestação oferecida pelos concorrentes na licitação.

No mesmo sentido, observa-se o *design* feito pela SESAB para a PPP do Hospital do Subúrbio, que licitou a construção predial separadamente do contrato de parceria firmado com a Prodal Saúde; e também pela opção de manter sobre a responsabilidade do Estado sobre a gestão clínica do novo Instituto Couto Maia (ICOM).

Destaca-se sobre a SESAB, EMBASA, MPE e a Unidade de Parceria Público-Privada, a diversificação de suas atuações precípuas para contemplar os processos de outras fases das PPP, assim como os consórcios, que alastram seus papéis sobre todos os momentos das parcerias, como mostra o quadro 9.

**Quadro 9 - Atuação dos Stakeholders nas fases das PPP**

Stakeholders/ Fases	Enquadramento		Financiamento		Gestão	
	Licitação	Construção	Construção	Gestão	Controle	Controle
SESAB						
SETRE						
EMBASA						
UPPP						
SEDUR						
DESENBAHIA						
BNB						
CEF						
MPE-BA						
ODEBRECHT						
FOZ DO BRASIL						
PRODAL						

Legenda:  
Principal  
Ampliação

[DB100] Comentário: Atualiz ei, após reordenar a escrita.

[SC101] Comentário: Não está claro o que o construto "ampliação" vem a dizer. Esse quadro não ficaria melhor na seção vindoura?

[DB102R101] Comentário: C olei no final da seção de Relevância dos atores. Expliquei acima a ampliação da atuação, que suscintamente significa o esforço do stakeholder para prevalecer seu interesse assumindo papéis que não são os seus principais em diferentes fases.

Fonte: Elaborado pelo autor.

### 5.1.5 A RELAÇÃO ENTRE OS PAPÉIS DOS STAKEHOLDERS DAS PPP

A partir dos relatos acumulados sobre as atuações, destaca-se o papel de articulação da Unidade de Parceria Público-Privada e de deliberação da Conselho Gestor das Parcerias Público-Privadas com a presença em todos os projetos; além da parceria com o *International Finance Corporation* (IFC) para a preparação dos projetos.

É possível representar com a classificação dos *stakeholders* das PPP (quadro 10), que as classificações não são estanques (BOESSO E KUMAR, 2007; MITCHELL, 1997). Descrita inicialmente como demandante, a SESAB também pode ser categorizada com estruturadora no projeto do Instituto Couto Maia.

A SESAB através da Diretoria Geral da Rede Própria de Gestão Direta e Indireta (DIRP-GD e DIRP-GI), assim como o caso da SUDESB, associada a SETRE, desvendam que o controle não é apenas exercido pelos Ministérios Públicos e Tribunais de Contas. A mesma classificação também é dada para os Verificadores Independentes (VI), uma figura típica do acompanhamento dos contratos de PPP.

Amplia-se, em alguns casos, a classe de financiadores dos projetos para estruturadores nas participações do BNDES com a Empresa Brasileira de Projetos (EBP) na PPP do Parque de Imagem e com a criação da Superintendência de Estruturação de Projetos (SEP) pela DESENBAHIA atuando junto à PPP do metrô.

[DB103] Comentário: Criei um tópico para fixar as principais reflexões.

[SC104] Comentário: Se você for fazer a subdivisão por projeto terá que colocar um sub-item mencionado os stakeholders "horizontais" (aqueles que atuam em mais de um projeto). Subitens são necessários para ajudar o leitor a se situar, como te disse antes.

[DB105R104] Comentário: Ok, Sandro. Ressaltei isso nos tópicos que foram criados.

[DB106] Comentário: Adicionei esses parágrafos para gravar os principais achados que são representados no quadro 0.

Quadro 10 - Papéis dos Stakeholders nas PPP

Papel/Projeto	Hospital do Subúrbio	Parque de Diagnóstico e Imagem	Instituto Couto Maia	Arena Fonte Nova	Emissário Submarino Jaguaribe	Metrô Salvador-Lauro de Freitas	Plataforma Logística do São Francisco
ARTICULADOR	Unidade DE PPP						
DELIBERANTE	CGP, SEFAZ, Governador, PGE.						
DEMANDANTE	SEBAB		SETRE	EMBASA	SEDUR	-	
ESTRUTURADOR	IFC	IFC e EBP (BNDES)	SESAB	IFC e SETEPLA	IFC	COPPETEC E SEP (DESENBAHIA)	-
CONCESSIONÁRIO	PRODAL	-	COUTO MAIA	FNP	FOZ DO BRASIL	ENVEPAR	-
FINANCIADOR	DESENBAHIA e BB	-	-	BNDES, BNB, DESENBAHIA e Santander	Ministério das Cidades e CEF		-
CONTROLADOR	MPE, TCE, VI, DIRP-GI, DIRP-GD e SUBESB			EMBASA	-	-	

Fonte: Elaborado pelo autor.

A partir do mapeamento das partes interessadas e suas atuações, inicialmente, compreende-se a complexidade do arranjo para os projetos de PPPs. Porém, a sua real dimensão se apresenta na dinâmica da influências dos *stakeholders* sobre as decisões tomadas em cada etapa dos projetos. Diante disso, as próximas seções seguintes expõem a procura pela prevalência dos interesses, as divergências e as conformações dos mesmos.

[DB107] Comentário: Adicionei um texto para conectar as partes dos resultados

## 5.2 RELEVÂNCIA DOS ATORES NAS PPP

[SC108] Comentário: É preciso fazer uma transição.

[DB109R108] Comentário: Fiz uma transição no parágrafo acima.

Como aborda a teoria de *stakeholders*, a relevância das partes interessadas segue o mapeamento dos envolvidos e o conhecimento sobre suas reivindicações, observando o poder, urgência e legitimidade das demandas. Nessa arena, podem-se encontrar interessados que possuam primazia sobre os demais ao se verificar um sistema de análise de decisões isoladas de cada fase do contrato, no entanto pesquisa aborda o sistema de decisões ao longo da implementação dos projetos, verificando a importância atribuída aos atores públicos e privados nas parcerias.

Logo, esse tópico trata as relações entre *stakeholders* ao extrair a percepção de influência entre os parceiros com os quais possuem interfaces. O

registro é significativo, pois diversos interesses e em diferentes estágios dos projetos incidem sobre os âmbitos público e privado.

### 5.2.1 A IMPORTÂNCIA DOS PARCEIROS PRIVADOS

O gerente *corporate* do Banco do Nordeste enfatiza que as negociações no projeto da Fonte Nova sempre foram duras, pois a Fonte Nova Participações nunca buscou acordos de subterfúgios e buscava aumentar sua influência e relevância por meio de negociadores hábeis e equipes especializadas para cada momento do projeto. O consórcio contrata os melhores participantes para estabelecer vantagens competitivas, como no exemplo do escritório Machado Meier, que possui uma excelente banca de advogados com histórico extenso de grandes resultados.

A opinião da assessora técnica da SESAB nega a existência da importância maior do privado ou do setor público no contrato do Hospital do Subúrbio. Para ela, no contrato de PPP, as relações entre atores públicos e privados se refletem como uma balança com o equilíbrio para os dois lados.

Nesse sentido, o Estado ganha em eficiência na sua fiscalização, porque há uma plataforma leve e o acesso de forma online ao hospital, assim, a equipe médica da Secretaria da Saúde, se precisar verificar algum dado, obtém de forma imediata às informações do hospital.

Acumula-se com a opinião do Secretário do Trabalho, Renda e Esporte a afirmação que o *stakeholder* mais relevante na condição de contratante é a secretaria demandante, que representa o Estado no contrato. Porém, no desenvolvimento da entrevista, o interlocutor assume que no caso da Arena Fonte Nova, a FIFA é o grande influenciador de todos os envolvidos através dos cadernos de encargos anexos ao contrato da PPP, determinando o padrão do Estádio fixado para o projeto básico com os aspectos de engenharia, segurança, publicidade, etc. Sobre essa matéria o Secretário ainda agrava que:

“Após a copa de 2010, a FIFA lançou uma nova versão das exigências complementares àquelas que nem sequer haviam sido mencionadas no caderno IV (anexo originalmente ao contrato). Nesse ínterim, os processos licitatórios estavam concluídos. -É o que eu digo: numa obra pública jamais seria possível isso. Então foi possível porque a PPP prever esse tipo de alteração”. (Secretário da SETRE)

[SC110] Comentário: Não consegui ver o nexo de causalidade entre negociação dura e ausência de ardis.

[DB111R110] Comentário: A linhei com o foco dessa seção: “relevância/primazia/prevalência/importância.”

[SC112] Comentário: Você começa com uma estrutura voltada ao ator e de repente muda para uma estrutura baseada na suposta relevância de atores. Fica difícil seguir. Você enumera uma porção de opiniões diferentes sobre a percepção de relevância, mas falta um fio condutor.

Sugestão: Após pontuar a questão da complementariedade, expressa pelo cara da Foz, pode-se estruturar por ator relevante, deixando o Estado por último.

[DB113R112] Comentário: Certo. Fixei dois tópicos com a importância do parceiros público e um outro para os parceiros privados, comentados na sequência das fases.

[DB114] Comentário: AMBOS -ESTADO-PRIVADO - CONTROLE

A FIFA é um parceiro do projeto e, na visão do secretário, é ao mesmo tempo a proprietária do maior negócio estruturado do mundo, “o negócio do futebol”, que movimenta bilhões nas transações de jogadores, na publicidade, na comercialização de ingressos, nos setores de hotelaria, de alimentação, de transporte e outros. Entre todos os parceiros, são os interesses da FIFA que predominam tanto no que diz respeito à observância de aspectos técnicos da edificação, como nos impactos sobre o custo dos projetos a que os demais devem se moldar para concretizar o que foi planejado.]

[DB115] Comentário: MAIS PRIVADO – MENOS PÚBLICO - CONSTRUÇÃO

Já para o diretor regional da Foz do Brasil, concessionária do Emissário Submarino, a importância de todos os *stakeholders* parceiros nos projetos é equivalente:

“Por exemplo, a empreiteira tem que construir dentro dos prazos, qualidade e custos; a Caixa Econômica libera os recursos em função da obra executada; a Foz efetuar o pagamento do financiamento; e a EMBASA, agora no final, tem a função de transferir as contas para a operação do Emissário. Todos estão no mesmo plano, pois sem um você não teria o outro. Se não houvesse o financiamento da Caixa Econômica, não faríamos o projeto ou investiríamos um valor tão alto. A EMBASA é o contratante que precisa do Emissário Submarino. Logo, não os diferencio quanto à importância, pois todos são relevantes.”

De outra forma, ao entrevistar a diretora de operações do Emissário Submarino na Foz do Brasil, foi revelado que o setor público assume uma maior importância na fase gestão do contrato de PPP, porque a Empresa Baiana de Água e Saneamento da Bahia, é o cliente pagador e parceiro direto, com qual a empresa tem um relacionamento constante, inclusive em caso de problemas operacionais, visto que eles possuem também o papel de controlar a prestação de serviço.

[SC116] Comentário: Confuso. A qual ator você está se referindo aqui?

### 5.2.2 A IMPORTÂNCIA DOS PARCEIROS PÚBLICOS

O diretor de investimentos da Odebrecht e atual presidente da Odebrecht *Transport* (OTP), que representa o grupo com participações nas PPP do Emissário Submarino, da Arena Fonte e também concorrente na licitação da parceria para a construção e operação do sistema de metrô de

Salvador, declara que é o poder concedente que “tem a caneta na mão”, ou seja, é um ator com primazia na deliberação sobre os projetos. A opinião do interlocutor atualiza a visão do estudo ao afirmar que com uma decisão de gestores profissionais, cada vez mais técnica e menos política, o poder público tem chances de qualificar os projetos, podendo o setor privado contribuir para aprimorá-los e influenciar a melhor escolha.]

[DB117] Comentário: ESTAD O - LICITAÇÃO

O Governo Federal marca uma posição de grande relevância ao determinar as regras de adequação para os tomadores de financiamento e aos gestores, como se observa no projeto do Emissário Submarino Jaguaribe. A Caixa Econômica Federal (CEF) resguarda a conformidade dos critérios dos programas de políticas públicas do Ministério das Cidades. O agente financeiro entrevistado desvenda que o tipo de financiamento do Emissário Submarino não foi o primeiro no Brasil. A Caixa empresta recursos para várias empresas privadas do setor de saneamento no país, principalmente no sul e sudeste. Logo, não há um processo específico para a contratação de empréstimos para as Parcerias Público-Privadas.]

[SC118] Comentário: Agora você começa a falar da Caixa e demais agentes financeiros, não?

O agente financeiro entrevistado na CEF identificou que existem em andamento, no estado da Bahia, obras de ampliação do Aterro Metropolitano Centro gerenciado pela Bahia Transferência e Tratamento de Resíduos Ltda (BATTRE), financiadas com o programa do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), de modo semelhante ao que foi feito para o Emissário, porém com a finalidade do tratamento de resíduos sólidos.

[DB119] Comentário: ESTAD O - FINANCIAMENTO

Sobre esse quadro se constata a importância secundária dispensada às empresas privadas participantes do contrato da PPP do Emissário Submarino, realçada abaixo.

“Para a Caixa Econômica, na verdade, foi mais um financiamento para uma empresa privada independente desse financiamento ter surgido de uma PPP, então em nada difere aquele financiamento (Aterro Metropolitano Centro), a não ser o tipo de obra diferenciada que contém itens não estão previstos nos nossos normativos internos. A possibilidade do financiamento para a obra construída por uma empresa privada já existe há muito tempo.” (Coordenador de Sustentação de Negócios da Caixa Econômica)

[SC120] Comentário: Análise crítica dessa fala: A caixa não entende o que é PPP e trata isso como um financiamento qualquer. Isso faz com que as coisas atrasem, sendo esse um dos motivos para as PPP, que possuem natureza distinta, não andarem na velocidade esperada.

Alguns normativos internos foram definidos para facilitar e agilizar o estudo pelos analistas da CEF, obedecendo às regras do FGTS e do Ministério

[DB121R120] Comentário: C oloquei a análise crítica no parágrafo abaixo.

das Cidades, ator principal do financiamento ao Emissário Submarino. Nesse contexto, o interlocutor situa a EMBASA e a Caixa como atores regidos da mesma forma que as empresas privadas dentro da operação de financiamento pelo Ministério. Nessa perspectiva, a operação de empréstimo para a PPP trata-se de um financiamento qualquer, comum aos demais concedidos pelo banco. Logo, revela-se a não prioridade do proponente privado, e consequentemente o atendimento aquém das demandas para cumprimento de prazos iniciados com a contratação da PPP e sob responsabilidade do consórcio.

A EMBASA assume maior importância sobre o planejamento e na licitação; enquanto a Caixa Econômica é preponderante sobre a concessão do financiamento. A sociedade de economia mista do setor de saneamento torna-se novamente influente durante o controle da operação do Emissário pela concessionária Foz do Brasil.

[DB122] Comentário: ESTAD O-PRIVADO-ENQUADRAMENTO, LICITAÇÃO E CONTROLE

Percebe-se com os depoimentos da EMBASA, da CEF e da Foz do Brasil a confirmação da teoria de importância relativa dos *stakeholders* ao se observar o sistema de decisões sucessivas reproduzido sobre o planejamento, licitação e demais fases.

De forma semelhante, ocorrem (modulações) a respeito da relevância do governo ao controlar o repasse do financiamento e verificar o desempenho do concessionário, que por sua vez tenta reequilibrar o contrato para ampliar prazos e evitar uma penalidade maior, em razão dos problemas na construção do emissário (BOESSO; KUMAR, 2007; MITCHELL, 1997; AGLE et al., 1999).

[DB123] Comentário: Citar autores

O diretor da Prodal Saúde admite que o principal ator Parceria Público-Privada é o Estado, devido a sua estrutura de regulamentação condicionar as melhorias de desempenho do Hospital do Subúrbio, pois a unidade precisa funcionar dentro de um perfil exigido de qualidade, voltado para casos de urgência e emergência de alta complexidade, permanecendo como um hospital de portas abertas.

“-Eu tenho um contrato que tem regras claras para a prestação do serviço. Logo, não pode ser negado o atendimento a qualquer pessoa que chegar na porta do Hospital do Subúrbio. Não posso ter um paciente internado que não tenha medicação, ou que não vá realizar cirurgia por falta de médico. As minhas obrigações são muito claras e eu tenho que cumprir. Agora, o Estado, como o ente regulador da

demanda, é grande ator nessa relação, pois não se pode ter uma 'ilha de excelência' dentro de um sistema público de saúde precário, senão todos vão procurar atendimento apenas no Hospital do Subúrbio. O Hospital interfere na melhoria da atenção de uma forma geral, mas é o Estado que pode articular a rede de atendimento ao usuário do Sistema Único de Saúde (SUS) e enfrentar o desafio da estruturação sanitária na região do distrito do Subúrbio em Salvador." (Diretor da Prodal Saúde)

(Sobre o ponto de vista da gestão e controle do Hospital do Subúrbio, a assessora do gabinete do Secretário de Saúde da Bahia assume que o ator mais significativo é a Secretaria de Saúde da Bahia. A interlocutora também define como entusiasta, o maior parceiro da SESAB: a Unidade de PPP. A equipe da Unidade é qualificada, disposta a ajudar, orientar, subsidiar com informações e discutir sistematicamente tanto no processo de elaboração de um projeto novo, como na gestão PPP em execução. Caso, "exista um relatório de auditoria, a UPPP se reúne com a SESAB e discute a melhor forma de apresentação os dados para que não parem dúvidas." (Secretária de Gabinete da SESAB)

[SC124] Comentário: E agora aparece o Hospital do Suburbio.

Quando questionada sobre qual o interesse prevalece sobre as mudanças que foram registradas após a assinatura do contrato, a assessora do gabinete do Secretário de Saúde menciona a existência de alguns termos aditivos ao documento original. A entrevistada pondera: "a quem interessa a ampliação do Hospital do Subúrbio?" e responde: "interessa à Secretaria da Saúde da Bahia e à PRODAL, pois o governo contará com o aumento da oferta de atendimento e o privado uma contraprestação maior."

Esses aditivos possuem conteúdos que abrangeram além da ampliação do HS, a mudança do nome do consórcio, o seguinte abordou o reequilíbrio econômico-financeiro devido a mudanças no escopo do projeto e por último o ajuste do valor da contraprestação à inflação do período.)

[DB125] Comentário: ESTAD 0 - CONTROLE E GESTÃO

Assim como o setor privado, a DESENBAHIA exemplifica o desenvolvimento de competências importantes para qualificar o processo de estruturação e análise dos projetos de Parceria Público-Privadas no Estado da Bahia. A agência de fomento se preparou por meio de várias reuniões com o BNDES e a Secretaria da Fazenda. Os técnicos leram materiais, participaram de cursos, trocaram experiências com a expertise do IFC e incorporaram

competências multidisciplinares de áreas como o direito, finanças, engenharia para formar um entendimento apropriado sobre a complexidade dos projetos.

A preponderância dos *stakeholders* com os quais a DESENBAHIA interage é destacada pelo ex-presidente, que cita primeiramente o Tribunal de Contas da União (TCU) e do Estado (TCE) como condicionadores que detém o poder de mando para que a estrutura funcione. Ele também posiciona a DESENBAHIA com um papel muito forte, porém dependente das convergências entre o consórcio e o seu acionista, que bancam a construção da Arena Fonte Nova, mesmo com problemas de fluxo de caixa e de descontinuidade do projeto.]

[SC126] Comentário: Novamente não fica claro para o leitor qual o sentido lógico que você confere. Sua descrição é por ator? Se sim, deixe isso claro por meio de subitens e/ou por um bom parágrafo introdutório no início da seção explicando isso. Veja o que fica melhor. Nesse parágrafo você fala da desenbahia, imagino que mais a frente vai falar de outro...

[DB127] Comentário: ESTAD O - CONTROLE

No mesmo sentido, a SETRE destaca como o ator de maior relevância no projeto da Arena Fonte Nova um controlador de PPP, o Ministério Público. E sobre o trabalho desse, a promotora declara que “possui um retorno bastante satisfatório na área da defesa do patrimônio público, diante da estrutura que o órgão possui, com poucos promotores e auxiliares”. O exame diferenciado devido às características econômicas dos contratos de PPP necessita de outras competências. Para isso, o Ministério busca o apoio em outros departamentos técnicos internos e órgãos externos, a exemplo do Tribunal de Contas do Estado.

[SC128] Comentário: Agora aparece o MP, numa alusão ao projeto FN. É preciso definir um caminho: por projeto ou por ator. Nesse caso, como o título fala em relevância é melhor por ator.

A interlocutora do Ministério Público do Estado da Bahia considera os parceiros privados do projeto da Arena Fonte Nova são bem assessorados para firmarem parcerias com o setor público, porém o governo não dispõe de profissionais com a experiência suficiente para controlar os projetos PPP, admitindo existir essa deficiência diante da grande complexidade dos empreendimentos avaliados.

A pesquisa alerta o poder, legitimidade e urgência que o Estado possui na fase de controle contrato das PPP, entretanto, existem desalinhamentos entre as competências necessárias e as existentes para o monitoramento dos projetos (MITCHELL, 1997).]

[DB129] Comentário: Citei o autor.

Na área de saneamento, o presidente da Embasa também relativiza a importância dos *stakeholders* públicos e privados, refletindo sobre a crescente competência da sociedade de economia mista, que aumentou sua capacidade de investimento, de contratação da operação e mais que dobrou a arrecadação

[DB130] Comentário: ESTAD O - CONTROLE

em cinco anos, ganhando inclusive prêmios, como o Troféu Transparência, junto com empresas de porte, como a Petrobrás e a Vale.)

[DB131] Comentário: ESTAD O - GESTÃO

(Em oposição à opinião da interlocutora do Ministério Público do Estado da Bahia, é possível conferir que o setor público (também está se qualificando) e que as empresas privadas podem cometer falhas, como as ocorridas na construção do emissário submarino.

[SC132] Comentário: Está em contradição com o que o MP falou. Você se limita a descrever sem fazer o diálogo entre as visões. É preciso organizar isso.

[DB133R132] Comentário: Aproximei da fala da promotora e fiz um contraste de opiniões.

“A Odebrecht não cumpriu o prazo de execução da obra. Aí vão dizer: ‘Ah, não! Mas foi porque o equipamento quebrou.’ Tudo bem, esse é um risco da obra. Mas nisso, eles atrasaram em mais de um ano a obra, mostrando que mesmo uma empresa privada, que tem os recursos à mão pode errar. Se a gente estivesse fazendo a obra e quebrasse um equipamento, você teria que contratar uma outra firma, com licitação, etc. Mas uma empresa privada poderia contratar os recursos que estivessem disponíveis no mercado, como veio gente da Alemanha para tentar retirar o equipamento.” (Presidente da Embasa)

[DB134] Comentário: ESTAD O - CONSTRUÇÃO

Na fala do secretário executivo da Unidade de Parceria Público-Privada da Bahia, é ensinado que não há uma “receita pronta” para apontar o ator mais relevante nos projetos, mas se revela que, geralmente, as secretarias sistêmicas se sobressaem aos demais, citando os exemplos da Secretaria da Fazenda, do Planejamento e da Casa Civil, que em tese, atuam dentro do núcleo decisório.

A Secretaria do Planejamento determina se o projeto está ancorado nas diretrizes de investimento do Estado da Bahia. Já a Secretaria da Casa Civil, dentro do mandato do governo, articula a decisão política. E por fim, a Secretaria da Fazenda baseia-se na questão da programação financeira e fiscal para o desenvolvimento de determinado projeto. Além desses, pode-se ter outros atores importantes como a Procuradoria Geral do Estado (PGE), que confere a legalidade do contrato.

E, logicamente, a secretaria demandante, que pode elevar sua importância, assumindo uma postura atuante, com poder de negociação e capacidade de articulação, para a priorização dos seus projetos dentre outros das demais secretarias que igualmente reivindicam os recursos públicos.

Os cenários não são estanques e indefinem-se aqueles que aceleram ou atrapalham, não sendo uma questão tão dicotômica. O Secretário Executivo da UPPP ensina em termos objetivos que o projeto de uma secretaria pode ser

importante, mas ele concorrerá como os demais aos recursos limitados do Estado. Dessa forma, a relevância dos interesses deve-se também ao fato do secretário ser um participante mais propositivo, como o exemplo do representante da pasta da saúde no Estado).

Já outros atores governamentais se encontram limitados pela relevância reduzida que possuem em determinadas etapas dos projetos, como é retratado na ausência do Ministério Público Estadual no Conselho Gestor de Parcerias Público-Privadas, que coordena a maioria dos processos de enquadramento das PPP. Outros atores possuem restrições naturais da própria estrutura organizacional que segrega o planejamento do controle, como ocorre entre a SETRE e a SUDESB; ou devido à rígida normatização das atividades centrais e acessórias, observadas na atuação da Caixa Econômica Federal.

Para a Secretaria de Desenvolvimento Urbano, o arranjo público, que reúne os municípios de Salvador e Lauro de Freitas, juntamente com o governo do Estado da Bahia, é o mais influente sobre o enquadramento do projeto nas discussões da comissão de mobilidade e de grupos de trabalho à respeito da integração dos sistemas de transportes e da concepção institucional para a gestão híbrida da PPP do metrô).

Mediante análise das opiniões dos gestores, *stakeholders* que representam a posição da instituição, foi elaborado o painel sobre o método de entrevista com o assunto da importância que os parceiros públicos e privado avocam na implementação das PPPs. Percebe-se, a maior importância do Estado na relação público-privada, reconhecida, inclusive, pelos atores privados (Quadro 11).

[SC135] Comentário: Daniel, você se limita a descrever a visão de cada ator: a) sem um fio condutor e b) sem concluir a partir do confronto dos dados. Os problemas apontados na defesa ainda persistem e é preciso que você faça uma reflexão e trabalhe fortemente sobre isso. Ao final dessa seção ficamos sem saber que é o mais relevante e o longo de todos os projetos.

[DB136R135] Comentário: Organizei em duas seções: Importância dos parceiros (1) privados e (2) públicos. Fiz ao final do tópico um quadro apontando o Estado como o ator mais relevante.

[DB137] Comentário: Adicionei o comentário sobre a SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO URBANO, que estava faltando.

**Quadro 11 - Relevância dos Parceiros Públicos e Privados**

Relevância/ Parceiros	UPPP	SESAB	SETRE	SEDUR	EMBASA	MPE	BNB	DESENBÁHIA	CEF	FOZ DO BRASIL	PRODAL SAÚDE	ODEBRECHT
Stakeholder Público	■		■	■	■			■				■
Stakeholder Privado			■			■					■	
Ambos		■								■		

Fonte: Elaborado pelo autor.

De antemão, é importante afirmar na PPP os interesses públicos e o privados estão próximos, porque os dois são legítimos, isto é, aceita-se o objetivo da expansão e qualificação dos serviços públicos e a intenção do lucro dos concessionários. Desse modo, o capital do acionista busca o retorno máximo, manobrando a maior margem possível para gerir o risco e efetivar o fluxo de caixa positivo na gestão do projeto. No entanto, a pesquisa avança nas partes seguintes do texto ao abordar as divergências e o equilíbrio com as perdas e benefícios resultantes do exercício do poder e da influência imprimida pelos *stakeholders* para concretizar suas aspirações.]

[DB138] Comentário: Adicionei o texto e o quadro para evidenciar que o Estado é identificado como o mais importante através desse método.

### 5.3 DIVERGÊNCIAS DE INTERESSES ENTRE OS STAKEHOLDERS DAS PPP

Nesse capítulo são expostas as situações que descrevem as divergências de interesses presentes ao longo das fases das PPP estudadas. Por meio dos relatos dos *stakeholders* serão discutidos os impasses gerados entre os diferentes papéis dos atores e os variados processos, sinalizando os pontos a serem melhorados para maiores avanços nos projetos.

#### 5.3.1 DIVERGÊNCIAS NO ENQUADRAMENTO E NA LICITAÇÃO DAS PPP

[DB139] Comentário: Organizei essa seção através das fases das PPP.

[No setor da saúde, a assessora de gabinete declara que durante processo decisório discutido pelo Conselho Gestor, existiram análises que foram além do estudo técnico propriamente dito. Dessa forma, o projeto pode estar perfeito, mas restringe-se ao valor limitado para a contratação de PPP pelo Estado, que por sua vez possui as próprias prioridades.]

Além da avaliação técnica subsidiada pelo grupo multisetorial, o Conselho Gestor, formado por uma equipe de secretários, tem o papel de fazer principalmente uma análise política, cercada de questionamentos como: “Quais são as implicações do projeto para o governo e o Estado? Por que escolher um projeto ou outro? Como priorizar?” (Assessora do gabinete do secretário da SESAB).

[SC140] Comentário: Novamente, algum tipo de agrupamento é necessário para guiar o leitor. Uma possibilidade é estudar as divergências no que tange a temas específicos: definição de agenda/prioridades, formas de pagamentos, alocação de risco, etc....

[DB141R140] Comentário: Segundo, optei por seguir a categorização por fases dos projetos nesse tópico e no seguinte (equilíbrio)

Após a análise de prioridade e seleção do projeto, é constituído um grupo de trabalho, que não encontra problemas institucionalmente; porém a assessora técnica do Gabinete da Secretaria da Saúde revela que, eventualmente, existem pessoas que discordam da PPP por questões ideológicas, mas não há nenhum setor que atrase o processo. A entrevistada ilustra a situação declarando que não há um servidor que domina todas as informações, então, diante das resistências, encaminha-se a solicitação a outro funcionário. Quando isso gera uma grande dificuldade, aciona-se o Secretário, o principal demandante, que interfere diretamente para solucionar o atraso de informações. Assim, representa-se que os indivíduos das organizações, como tomadores de decisões, também influenciam a estabilidade dos interesses, por essa razão os gestores devem assumir a mediação do processo. (HILL; JONES, 1992; REYNOLDS; SCHUTZ; HEKMAN, 2006)

[DB142] Comentário: Fiz o link com a teoria.

A interlocutora revela a falta de prioridade das solicitações da PPP, que concorrem com as demais atividades exigidas por lei aos funcionários da SESAB.

“Quando o Hospital do Subúrbio foi feito a maioria das pessoas se sentiu muito mais aberta a acolher as modalidades de contratação direta ou por Organizações Sociais (OS). No caso do Instituto Couto Maia, o que será concedido para a parceria já é descentralizado, então ninguém terá perdas.” (Assessora de gabinete da SESAB)

É rememorado também que os órgãos de controle, na época do desenvolvimento das atividades do Hospital do Subúrbio, estavam muito voltados para o projeto da Fonte Nova. O HS começou a receber demandas dos órgãos de controle recentemente, ainda sobre o processo de contratação, ou seja, muito depois da entrada em operação.

No início do projeto do Hospital do Subúrbio, o consultor contratado pela SESAB fez o *road show*<sup>11</sup> em várias organizações para apresentar e despertar o interesse do mercado sobre essa modalidade de projeto.

Com isso, se fez uma análise do contexto político-institucional, que tinha o quadro formado por um governo de esquerda, propondo uma Parceria Público-Privada, sendo essa a primeira do país no setor. Dificilmente alguém

<sup>11</sup> *Road show* é um modelo de reuniões para promover negócios diretamente na sede dos possíveis investidores.

arriscaria investir em um *greenfield project*<sup>12</sup> no período próximo ao pleito eleitoral com o risco da não reeleição do governador. Desse modo, alguns repudiaram o envolvimento do setor privado com o SUS e outros interessados colocaram que somente se deslocariam para Salvador com uma Taxa de Retorno do Investimento (TIR) de 20%, devido ao risco para a marca ao entrar em um mercado desconhecido. A taxa pronunciada foi considerada um “absurdo”, na fala da assessora de gabinete da SESAB.

Diante desse cenário, previu-se a baixa concorrência e se tomou a decisão do lançamento do projeto básico com uma margem para atrair empresas durante o leilão em viva voz na Bolsa de Valores do Estado de São Paulo (BOVESPA) e para que houvesse um espaço para os concorrentes “enxugarem as suas propostas de menor contraprestação a ser paga pelo Estado” (Assessora de gabinete da SESAB). Portanto, inscreveram-se apenas dois concorrentes na licitação do Hospital do Subúrbio e a ausência de outros possíveis participantes já esperada, em virtude dos comentários captados no decorrer do *road show*. A assessora reproduz o que muitos empresários falavam:

“- Pode ser interessante; -que maravilha; -você estão de parabéns, mas é muito arriscado; -é o primeiro, a gente não sabe como é que fica; -a gente não conhece o governo. Eram tantos ‘nãos’ que ficamos felizes de ter dois concorrentes. Porque a princípio achamos que teríamos somente um inscrito, ou que a licitação seria deserta.

Para a Promédica, empresa local ganhadora da licitação do HS, sair de Salvador e entrar em outro mercado também seria arriscado, pois além dos custos para participar, não se saberia se o outro Estado possui profissionais qualificados ou que estariam dispostos para deslocar uma região da periferia, como a do Subúrbio de Salvador. Apesar da exigência das garantias e da pouca concorrência, o Hospital do Subúrbio obteve, reconhecidamente, sucesso.]

[DB143] Comentário: ENQUADRAMENTO - HOSPITAL

No projeto do Emissário Submarino, o diretor regional da Foz do Brasil revela que houve o movimento do sindicato dos trabalhadores da EMBASA, que é contrário à privatização da empresa, porém, o mesmo esclarece que

<sup>12</sup> *Greenfield project* refere-se a um projeto que está sendo concebido e executado onde não existe atualmente uma organização empreendedora, ativo ou operação.

numa PPP existiu o processo de consulta pública para se dirimir essas resistências e existem várias ações sociais e ambientais junto às comunidades da região do emissário. Além da PPP na área da saúde, a existência de divergências ideológicas também são presentes na fase de enquadramento do Emissário.

Sobre o assunto, o Diretor Regional explica que a atuação da Foz do Brasil se dá na operação de um sistema específico e localizado, que após os 15 anos será transferido para o poder público, não interferindo na Embasa e não tendo maiores repercussões para a Foz. Atualmente as PPP podem perdurar por até 35 anos, porém, na época, a Caixa Econômica Federal (CEF) financiava somente até o prazo de 15 anos, atualmente ampliado para 22 anos.

Na opinião do Diretor Regional, as concessões são importantes para concretização de obras públicas. Ele também levanta o ponto sobre as posições contrárias a exploração de bens públicos pelo setor privado com beneficiando de empréstimos do governo. O presidente reaviva que o Estado financia a provisão própria de bens e serviços, e mesmo assim possui várias obras interrompidas e recursos mal aplicados.

O diretor relata que no decurso do processo de empréstimo o banco analisa e exige as garantias do privado, que por sua vez, possui a preocupação de realizar projetos com o cunho econômico, além do retorno social. As declarações, mais uma vez, acentuam a discussão sobre eficiência do Estado e das empresas sobre o investimento, construção e gestão da infraestrutura pública.

Segundo as palavras do atual presidente da EMBASA, as divergências na PPP do Emissário Submarino se concentraram sobre o fato da assinatura do contrato, pois logo no início da nova gestão, em 2007, foi disponibilizado pela União o valor de R\$ 40 bilhões para o investimento em obras. Sobre esse contexto o entrevistado relembra a sua conversa com a então ministra Dilma Rousseff (atual Presidente da República):

“- O Plano de Aceleração do Crescimento 1 é um projeto estruturante, vocês não querem recursos? - Não, já tem um contrato assinado de PPP. Atualmente paga-se de 4 a 5 milhões de contraprestação, ao invés de receber recursos do Orçamento Geral da União.” (Presidente da EMBASA)

[SC144] Comentário: Divergências ideológicas (ocorreu também no Hospital do Subúrbio).

[DB145R144] Comentário: Adicionei um comentário no final para registrar as divergências ideológicas.

[SC146] Comentário: Isso realmente refer-se a divergência? Não consegui ver uma ligação.

[DB147] Comentário: ENQUADRAMENTO - EMISSÁRIO

[SC148] Comentário: Não está claro. Revisão de língua portuguesa.

[DB149R148] Comentário: Certo.

Respeitando o acordo, a EMBASA manteve o contrato com a Foz do Brasil, entretanto, fez um acordo bilateral de suspensão para que a nova gestão da Empresa Pública analisasse o edital, contrato, projeto, questões operacionais e, principalmente, o custo do dinheiro.)

[DB150] Comentário: LICITAÇÃO - EMISSÁRIO

Já no projeto de Mobilidade Urbana, foi desenvolvida a estruturação pela Fundação Coordenação de Projetos, Pesquisas e Estudos Tecnológicos (COPPETEC) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), cujo relacionamento foi classificado como difícil, em consequência da COPPETEC entender do planejamento de transportes, mas não dominar o conhecimento dentro do *Project finance*.)

[DB151] Comentário: ENQUADRAMENTO – ARENA, PARQUE DE IMAGEM, SEDUR

É captado pela pesquisa que ao longo do desenvolvimento da PPP da Arena Fonte Nova, se sucederam divergências permanentes entre a SETRE e a FIFA. De um lado, a SETRE limitou o nível de inovação que a FIFA pretendia, apresentando contrapropostas e soluções menos onerosas, e eles, apresentando as novas demandas sobre as características que achavam imprescindíveis para o estádio receber o jogo da seleção brasileira.

No planejamento da obra da Arena Fonte Nova, se aplica o conceito de *Project Finance* (PFI), dentro do qual há um modelo com características particulares. Uma delas é a contratação pelo investidor, como os exemplos da Odebrecht Participações Investimentos (OPI) e Odebrecht *Transport* (OTP), mediante o preço global.

“Ou seja, eu chego para a Construtora Norberto Odebrecht (CNO), o construtor, e determino como quero a obra, porém, não se sabe como será feito. Ele deve saber apenas que o investidor e o financiador querem que opere o que determinei, para ser construído. Então a empreiteira afirma que irá erguer as instalações por 300 milhões de reais, por exemplo; e então, assinamos o acordo. Daí, eu mostro para o meu financiador que tenho uma obra que vai custar 300 milhões de reais, e baseado numa certeza que ele tem nisso, concederá o financiamento. Em contraste, se eu contrato uma obra com preço unitário acompanhado com o quantitativo, a empreiteira vai informar que meu preço unitário para construir o metro quadrado é dez reais, três reais o vergalhão, quinze reais o prego, o cimento é tanto em função do quantitativo. Existe, nesse processo, altas possibilidades de revisão do preço. Logo, não se pode ter o risco de variação de custo.” (Diretor da Odebrecht Investimentos)

Na situação de preço unitário reproduzida acima, não se consegue assegurar ao investidor e ao financiador o retorno e, conseqüentemente, se

frustra a captação dos recursos necessários. No contrato por preço global, tem-se a certeza do que será entregue, satisfazendo assim, os anseios do financiador, e sendo desnecessário o projeto executivo de engenharia. O interlocutor afirma que “para informar o conceito que será entregue para a montagem do orçamento por preço global, servirá apenas o projeto básico” (Diretor de Investimentos da Odebrecht).

O *stakeholder* representante da Odebrecht acrescenta ao rol de divergências anotadas na pesquisa, comentando sobre o aspecto negocial:

“Existem muitas divergências. Às vezes o Governo reivindica algo que a Odebrecht entende não ser viável. Às vezes sugere-se algo que entendemos ser o melhor para o projeto e para a população, e o Governo diz que não é possível por diversos fatores, dentre eles a restrição do seu orçamento para pagar por melhorias no projeto. [...] dentro do processo de diálogo há, de ambos os lados, sugestões que são aceitas e não aceitas, mas a decisão final é sempre do Governo. Então cabe a nós entrar ou não na licitação depois.”

Tal declaração pontua mais uma vez que o governo é o mais forte da relação entre os envolvidos em uma Parceria Público-Privada, e que recai sobre ele o poder para resolver esses conflitos.)

Em um exemplo significativo de divergências na fase de enquadramento, (o secretário executivo da UPPP, apresenta o projeto da Plataforma Logística do São Francisco como um caso a não ser seguido para a implementação de uma PPP. O projeto foi desenvolvido e completamente modelado pela Secretaria do Planejamento de Estado da Bahia, uma secretaria sistêmica e não finalística. A sua delegação foi recusada pelas secretarias de Infraestrutura e de Indústria e Comércio, por entenderem não ser a prioridade das pastas. Nas palavras do entrevistado, “os projetos devem partir de uma secretaria específica, pois não adianta uma secretaria sistêmica querer fazer o projeto, sendo que ele não vai para frente sem um ‘pai’ que se responsabilize.”)

[SC152] Comentário: Daniel, é preciso que você classifique a natureza de cada divergência aqui. Estabeleça categorias (acima de algumas sugestões) e vá encaixando suas partes da pesquisa empírica nessas categorias. Porém, é preciso deixar o texto coerente. O mesmo se aplica a próxima seção.

[DB153R152] Comentário: A dotei a categorização por fases nesse tópico.

[DB154] Comentário: ENQUADRAMENTO - PLATAFORMA

### 5.3.2 DIVERGÊNCIAS NO FINANCIAMENTO E NA CONSTRUÇÃO DAS PPP

Em decorrência das condições favoráveis para os financiamentos de longo prazo não serem praticadas pelos bancos privados no Brasil, o setor público avoca o papel de viabilizador dos investimentos. No entanto, o caso da Fonte Nova possui uma exceção entre os *stakeholders* com o papel de financiador. O banco Santander, através de debêntures no valor de 70 milhões de reais, também financia a PPP do Estádio, com a operação lastreada pelo pagamento da contraprestação do Estado ao consórcio que construiu, e hoje gerencia a Arena.

Uma grande dificuldade da Secretaria do Trabalho, Renda e Esporte junto ao BNDES foi exatamente o fato do banco não aceitar as garantias baseadas nas transferências obrigatórias do Fundo de Participação dos Estados (FPE), asseguradas por lei ao Estado da Bahia. Já em outros Estados, como o Rio Grande do Norte e Rio de Janeiro, o mesmo banco consentiu a constituição das garantias do financiamento por meio de *royalties*.

Mesmo com a licitação concluída e o contrato assinado, as intercorrências sobre esse assunto geraram custos explicados, em parte, pelo pioneirismo da SETRE, do governo do Estado da Bahia e do consórcio, que assinaram os contratos de financiamento junto ao BNDES e BNB apenas em janeiro de 2010.]

[SC155] Comentário: Divergência na modalidade de financiamento.

Esse financiamento foi realizado aderindo à premissa teórica de que a Parceria Público-Privada é feita quando não há disponibilidade de recursos públicos para que uma obra seja implementada, afirma o secretário do Trabalho, Renda e Esporte. [Todavia, a incoerência situa-se no financiamento subsidiado do BNDES, ou seja, o custo financeiro pago pelo Estado para viabilizar os projetos em setores específicos que poderiam ser executados pelo próprio aparelho governamental.]

[SC156] Comentário: Não está claro.

Nesse contexto, o BNDES, o principal financiador do projeto da Fonte Nova, é considerado uma instituição extremamente conservadora em razão da demora de um ano para definição das regras do empréstimo para a Fonte Nova Participações. O Secretário realça, em sua fala, que o financiamento não é dinheiro dado e que a instituição financeira tem um papel claro diante da matriz de compromissos entre Estado, município e união e, principalmente, com o

[DB157R156] Comentário: Comentei um pouco mais.

consórcio). Logo, “não há que se definir amigos inseparáveis ou inimigos mortais nessas relações discordantes”, o que aponta o endosso da teoria de importância relativa dos *stakeholders* perante a dinâmica das interações que podem se apresentar convergentes em momentos posteriores. (Secretário da SETRE)

[SC158] Comentário: Divergência na modalidade de de financiamento

[DB159R158] Comentário: Está organizado agora nessa categoria.

[SC160] Comentário: É uma das raras vezes em que uma amarração com a teoria é feita. Lembro de ter falado isso na banca, mas pouco se viu em termos de evolução nesse quesito.

No entendimento do secretário à frente da SETRE, não há uma relação entre atores bons ou ruins, e sim, a existência de muitos interesses em comum com a Fonte Nova Participações (FNP) e, eventualmente, alguns pontos que são divergentes.

“O interesse comum é pôr em pé a Fonte Nova, ao mesmo tempo em que, sendo um ente privado, perseguirá os ganhos que são estabelecidos em contrato. A ação do Estado estará sempre atenta para preservar o interesse público.” (Secretário da SETRE)

O *stakeholder* que representa o BNB declara que os principais conflitos nas fases de financiamento e construção existiram em torno no nível de detalhamento que o projeto precisava para obter os recursos da instituição. No decurso das negociações, observa-se que o consórcio quer o melhor possível e o banco quer trazer as alternativas para dentro das suas possibilidades. Sobre esse momento o interlocutor faz a colocação: “não diria conflitos, mas sim a negociação, onde se têm interesses diferentes sendo conduzidos”.

Na mesma direção, o trecho abaixo da fala do Gerente *Corporate* do BNB ilustra outra divergência típica entre o banco e a concessionária:

“A discussão sobre o projeto e seus contratos acessórios financiados pelo BNB encontrou divergências, como no exemplo da amortização do investimento. O consórcio, obviamente, queria diminuir a velocidade dessa amortização, caso ingressasse recursos ou receitas adicionais. E em oposição, o banco desejava acelerar a amortização. Outro conflito que abrange a limitação da responsabilidade do compromisso dos acionistas com projeto também foi motivo de tensão, sendo mais notável a reivindicação sobre detalhamentos maiores dos projetos. Porém, tudo isso faz parte do jogo negocial.”

[DB161] Comentário: FINANCIAMENTO - ARENA

Sobre a PPP do Emissário, o diretor da EMBASA confirma que a obra foi muito bem feita e está funcionando, mas repete que não faria outra PPP, em razão da existência de recursos disponíveis da ordem de 40 bilhões de reais, sendo 20,8 bilhões de reais para municípios e regiões metropolitanas com uma

população acima de 250 mil habitantes. Evidencia-se que, fora de um cenário de restrição fiscal, as PPP podem não ser preferidas.

Segundo o agente financeiro entrevistado na Caixa, o maior ponto de divergência é a parte dos custos correspondentes ao valor que o banco considera aceitável para o empreendimento. Sobre esse assunto, se discutiu longamente, estimando que o orçamento do objeto de licitação era insuficiente para a mensuração do serviço. O esclarecimento se deu somente após várias reuniões que confirmaram a necessidade do detalhamento dos projetos à Caixa Econômica Federal. A conclusão da análise ocorreu depois de 10 meses, em função da necessidade de ajustes para a redução dos valores propostos inicialmente.

Nesse processo, a construtora apresentou as suas considerações e a Embasa auxiliou, porém, as contestações do orçamento partiram da CEF, já que o contrato estava assinado e o financiamento provinha do banco. Enfim, com o consenso, se acertou o financiamento do valor que a Caixa considerou coerente com os projetos propostos para a execução. ]

“Houveram divergências também no acompanhamento da obra, quanto aos critérios de medição que a concessionária propôs e que a Caixa Econômica considerava ser de outra forma. Em alguns casos, a Caixa aceitou as justificativas, e em outros não; seguindo os normativos que o banco define para determinado tipo de intervenção.”

[SC162] Comentário: Divergência em relação aos montantes a serem pagos e as modalidades de financiamento.

[DB163R162] Comentário: Classifiquei como divergência no financiamento.

O projeto do Emissário Submarino possui grandes elevatórios, itens de instalação elétrica e equipamentos avaliados em milhões, que o consórcio tinha que abrir, identificar e apresentar à Caixa o projeto detalhado desses componentes para a verificação e cotação no mercado.

A CEF enfrentou muitas dificuldades, por ser uma obra incomum no Brasil. Foram importados tubos especiais, cujo diâmetro, na época, só era produzido na Noruega e montados e soldados em tramos de até 900 metros na Baía de Aratu. Após todos os tubos fixados um no outro, eram levados por 15 balsas pela Baía de Todos os Santos, inclusive parando a movimentação de navios no Porto de Salvador até a região do bairro Boca do Rio para serem afundados.

Assim, com as particularidades quanto ao transporte, seguros, montagem especial, uso de equipes de mergulho e no acompanhamento de

embarcações, se configurou a complexidade da mensuração da construção da obra da PPP do Emissário Submarino contendo um alto nível de engenharia e riscos de difíceis análises.

Então, o consórcio foi obrigado a apresentar projetos detalhados e teve que contratar uma empresa para detalhar o projeto, refazer orçamento e, principalmente, revelar os custos, composições dos serviços, até os não usuais, sobre os quais não existiam em tabelas de outros órgãos de saneamento. De posse das informações, a Caixa se aprofundou nas avaliações, fazendo críticas que foram corrigidas ou justificadas, examinando as cotações de equipamentos similares para se compatibilizar custos, até ajustar o orçamento original em função desses estudos.)

(Para a Caixa Econômica, o financiamento de recursos vultosos em obras de infraestrutura para empresas no setor privado é um excelente negócio, já existe uma experiência de alguns anos em operações semelhantes e não há praticamente inadimplência no setor, o que torna um negócio seguro para o banco. No entanto, o agente financeiro da Caixa Econômica avalia que alguns fatores precisam ser melhorados, citando o exemplo do tempo de 8 meses para se analisar um projeto e as regras muito rígidas de acompanhamento do programa para a liberação de dinheiro na fase da construção.)

[SC164] Comentário: Daniel, perceba como está descritivo. É preciso algum tipo de agrupamento.

[DB165R164] Comentário: Agora estão sob o fio condutor das divergências no financiamento

### 5.3.3 DIVERGÊNCIAS NA GESTÃO E NO CONTROLE DAS PPP

De acordo com o Secretário Executivo de PPP, surgiram alguns atritos envolvendo atores de controle e de justiça durante a implementação do projeto da Fonte Nova, que recebeu uma atenção maior por se tratar da Copa do Mundo. A divergência foi associada ao não entendimento da necessidade de apresentar projeto com o custo unitário e quantitativo adequado ao Sistema de Interface da Área Financeira (SINAF)<sup>13</sup>.

[SC166] Comentário: Divergência em relação a modalidade de financiamento, sobretudo por conta da incapacidade dos agentes financeiros em compreender o que são PPP.

[DB167R166] Comentário: Exatamente. Agora o texto das divergências possui essa seção.

[DB168] Comentário: FINANCIAMENTO - EMISSÁRIO

<sup>13</sup> É o sistema que proporciona uma entrada única de dados para o sistema de contabilidade, custos, orçamentos, fundos, programas e módulo de conciliação contábil.

Observa-se que o viés do tratamento das PPP como um negócio privado sobre uma obra pública não é assimilado pelos órgãos de controle. Sobre essa divergência, o certame licitatório define o uso preços parametrizados ou referenciais, como razoáveis para atender ao interesse público. Logo, caberá ao setor privado a previsão e a administração do risco da construção.

Houve no projeto do estádio um descompasso entre os processos de licitação e de financiamento para a construção no formato da PPP estabelecido nacionalmente, que atribui à União o financiamento dos projetos em até 80% do valor através do BNDES. Na licitação contém um projeto básico com a concorrência por preço global, porém, ao longo do tempo se adotou outro padrão com a exigência da entrega do projeto executivo que, até então, não era um requisito para uma PPP. (Secretário da SETRE)

[DB169] Comentário: LICITAÇÃO – FINANCIAMENTO - ARENA

Na operação de financiamento para a Arena Fonte Nova, o diretor de investimentos da Odebrecht, julga que os órgãos de controle não se aculturaram com o novo marco regulatório, que é a PPP no Brasil. Ainda permanece nestes atores a visão do acompanhamento dessas obras como públicas, regidas pela lei 8.666/93, e não como obras de investimento privado e gerenciadas pelo consórcio durante um longo prazo de operação.

Existiu, posteriormente, um momento concreto em que o Tribunal de Contas da União estabeleceu que os projetos executivos fossem entregues até o limite do financiamento de 65% das obras, antes reivindicados como obrigatoriedade para que o consórcio os apresentassem em um prazo menor.

A crítica sobre o nível detalhamento das informações também feita pelos órgãos de controle pode ser resguardada para projetos com a magnitude de um estádio, emissário, hospitais e outros, onde se encontram limitações técnicas que dificultam o exame do orçamento e a avaliação do projeto executivo, sendo esses, os meios para descobrir e confrontar os custos unitários dos elementos informados.

É questionado ao entrevistado sobre a paralização do repasse dos recursos financiados, que em sua resposta indica como mais pertinente o acompanhamento sobre a execução que condicionará o pagamento da contraprestação, quando o desempenho irregular comprometer a qualidade dos

serviços prestados pelo consórcio. Essa sanção, em termos de obra, implica em retardos para a entrega e custos adicionais.

A respeito da perspectiva do controle, são importantes, igualmente, outros atores, a exemplo das entidades representativas de engenheiros, arquitetos, do setor de preservação do patrimônio, que na PPP da Fonte Nova acionaram o Ministério Público Federal para tentar impedir a demolição do estádio argumentando existir um conjunto histórico reconhecido pela União no entorno, do qual faz parte o Convento de Desterro; e outro reconhecido pelo Estado, a casa da Dona Anfrísia Santiago, onde hoje funciona uma escola pública. Também se faz alusão ao bem tombado do Dique do Torró e suas florestas.

Estes ingressaram inclusive contra o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), por considerarem que o mesmo não estaria desenvolvendo o seu papel ao autorizar a obra e confirmar que, do ponto de vista arquitetônico, o Estádio não constituía um exemplar a ser preservado. O fato da localização do estádio ser em meio a bens de valor histórico implicou em cuidados especiais.

Os órgãos de controle discordam que o interesse público esteja preservado e interferem no processo, como aconteceu com o encaminhamento da recomendação do Ministério Público Federal (MPF) ao BNDES, no sentido de não analisar o financiamento. A contenda entre os controladores, a secretaria demandante, a concessionária e o financiador levou ao atraso de um ano para assinatura do empréstimo. Nesse sentido, é enfatizado pelo Secretário à frente da Secretaria do Trabalho, Renda e Esporte, que as recomendações do Ministério Público do Estado da Bahia acrescentaram novos óbices à liberação do dinheiro restante para a conclusão da construção da Arena.

O entrevistado detalha que, para intervir, o Tribunal de Contas da União (TCU) coloca que acaso não obtivesse, no prazo de 45 dias, um posicionamento sobre o impasse ocasionado pelo Tribunal de Contas do Estado (TCE) e pelo Ministério Público do Estado (MPE), seria dada a continuidade da transferência do valor financiado.

No curso de todo o processo, a SETRE recebeu dezenas de pedidos de informações dos órgãos de controle, respondendo detalhadamente todas as

etapas rigorosamente em tempo hábil e, às vezes, mínimo. O secretário destaca que, antes do processo licitatório, não houve qualquer tipo de questionamento formalizado.

As divergências entre o Ministério Público do Estado e a Secretaria do Trabalho, Renda e Esporte na PPP da Arena Fonte Nova dizem respeito a questões do edital no processo licitatório, que é a fase na qual o MPE possui mais experiência para acompanhamento. A SETRE, na ocasião, foi questionada a respeito da escolha da licitação com a demolição e a construção da Fonte Nova, ao invés de se aumentar o Estádio Pituvaçu, assim como a decisão da contratação da obra por meio de uma Parceria Público-Privada.

A promotora defere que as PPP ainda são associadas à questão política e não aos fatores administrativos, prática que deveria mudar com a adoção de uma postura mais qualificada do Estado.

Acerca da temática o ex-presidente da DESENBAHIA e atual secretário de Fazenda assere que:

“Deve-se admitir que a PPP é um negócio e, como tal, há uma tensão permanente entre o ofertante do serviço contratado e o contratante, o poder cedente e o cessionário. Essa tensão tem que ser resolvida a cada momento, nós temos que ser duros, eles são duros também. Em algum momento se tende ao impasse e vai-se administrando, porque, obviamente, também estão em jogo: prazos, cronogramas e compromissos.”

Diante, dessa situação, se uma obra não é finalizada no prazo fixado, poderá incidir multas impostas pelo contrato. O ex-presidente lembra que, durante todo o período, houve uma grande pressão sobre o projeto da Arena Fonte Nova, devido ao pioneirismo.

O entrevistado também lamenta que apesar da abertura de espaços para o Executivo contratar obras e serviços através de PPP, os Ministérios Públicos e os Tribunais de Contas, tanto da União quanto do Estado, ainda não detenham a expertise necessária para superar a defasagem de infraestrutura que existe no Brasil.

As dificuldades enfrentadas pela PPP da Arena Fonte Nova, segundo o ex-presidente da DESENBAHIA, são simbolizadas pela cobrança dos órgãos controladores quanto ao detalhamento de custo unitário com base no argumento de fiscalização da obra, quando na verdade “a lógica da PPP é a

compra de um serviço, e não se o investimento foi super ou subavaliado” (Secretário da SETRE).

O ex-presidente da DESENBAHIA afirma que precisamente sobre o valor do investimento e o fluxo de desembolso feito pelo Estado durante o período da concessão situa-se a confusão dos órgãos de controle, mesmo sendo estes elementos de ordens de grandezas diferentes;

“Uma coisa é o valor presente num fluxo de desembolso que o Estado vai fazer, e outra coisa é o valor do investimento ao se comprar um serviço. Era uma pergunta muito simples que eles faziam: como é que o valor presente no fluxo de desembolso do Estado é maior do que o valor da obra?” (Ex-presidente da DESENBAHIA e atual Secretário de Fazenda da Bahia)

Na área da saúde, pouco tempo após a inauguração do Hospital do Subúrbio, planejada para ocorrer em duas etapas, a ocupação atingiu mais de 100% da sua capacidade de funcionamento já na sua primeira fase de operação, com uma demanda crescente que pressionava muito o concessionário no cumprimento das suas metas e dos seus indicadores. Essa demanda advém do grande déficit de leitos, muito grande naquela região carente, e por ser um hospital, classificado pela assessora técnica, como extremamente resolutivo, onde não há plantão de sobreaviso, prática corriqueira na classe médica, mas policiada pela SESAB no hospital. Logo, as vantagens tornam-se visíveis, mas não anulam os riscos que afetam a gestão do hospital.

Na prática, o hospital sofreu um grande impacto, por conta do excesso de demanda, pesando para o lado do concessionário. Para enfrentar isso, foram solicitadas pelo consórcio as revisões contratuais no décimo segundo mês de operação, previstas para ocorrerem somente a partir de dezoito meses.

É exposto, também, que existe uma grande dificuldade por não ter parceiros de trabalho da Secretaria de Saúde da Bahia que compreendam o que é uma Parceria Público-Privada e suas diferenças para outras modalidades, principalmente no setor de saúde. A Bahia é o Estado pioneiro no modelo e o único, até então, no país com a contratação uma PPP para um Hospital com a decisão de incluir os serviços clínicos, o que também trouxe

uma complexidade maior para a gestão desse contrato somado ao fato da resistência dos órgãos de controle externo.

O diretor da Prodal, consórcio que faz a gestão do Hospital do Subúrbio, comenta que não há grandes divergências, mas identifica a ameaça do corporativismo do próprio serviço público que presta serviços sem um grande comprometimento

O Hospital, ainda é afetado por problemas de transporte, menciona o diretor do consórcio, alegando também a baixa qualidade do sinal de celular e a interrupção no fornecimento de energia elétrica. Diante disso, o consórcio sempre notifica os intervenientes e obtém respostas, entretanto, a prefeitura não acena uma solução quanto ao transporte público, expondo a desarticulação entre o governo do Estado da Bahia e a prefeitura de Salvador para resolver os problemas comuns.

Houve também no início da gestão, por parte do concessionário, uma dificuldade em entender como funciona o serviço público, e isso se refletiu em algumas ações implementadas pela Prodal Saúde no hospital e não ressarcidas.

[SC170] Comentário: Divergência na área de execução contratual.

[DB171R170] Comentário: Isso. Classifiquei como divergências na gestão e controle.

“Por exemplo, a ampliação do refeitório, se o consórcio tivesse pedido uma autorização para o Estado, poderia ser remunerada, porém ele pagou da conta própria. O Estado não vai reembolsar, porque ele não soube como tratar isso. Estava no risco dele, e a concessionária teve que assumir.” (Assessora técnica da Secretaria de Saúde da Bahia)

Apesar dos elogios e reconhecimento ao Hospital do Subúrbio, a gestão do hospital não é perfeita. O contrato passou o período de seis a oito meses sem o verificador independente, mas conforme o contrato, não seria feita nenhuma dedução para fins quantitativos na primeira avaliação do primeiro semestre, que teve efeito somente para a verificação da SESAB. Já na segunda avaliação, se passou a fazer deduções para fins quantitativos.

Somente na terceira avaliação que a secretaria teve deduções para fins qualitativos e quantitativos. A atuação do verificador independente iniciou no quarto trimestre e foi acordado que fizessem os relatórios dos trimestres retroativos. O acordo foi justificado em virtude das recomendações de deduções indicadas no segundo e no terceiro trimestre feitas pela comissão da SESAB que monitora o QID do contrato, sendo acatadas pela secretaria, que

efetivamente realizou a diminuição dos valores. Após esse fato, o consórcio contestou a avaliação, cabendo ao verificador independente avaliar, de forma a ratificar ou não a dedução. A assessora técnica, que acompanha a gestão do contrato do Hospital do Subúrbio, notifica que nos meses subsequentes todos os indicadores foram alcançados.]

O controle do Hospital do Subúrbio também revela que, a avaliação feita *in loco*, afere objetivamente se o consórcio cumpriu ou não cumpriu os serviços conforme o Quadro de Indicadores de Desempenho (QID), como ilustra a passagem abaixo.

“Por exemplo, estabelecido mil atendimentos - só estou dando um exemplo, não é esse o número - o consórcio terá que fazer no mínimo mil atendimentos. Se ele não cumprir o número, a SESAB não aceitará aquele indicador. Não existe um percentual de atingimento da meta. Ou ele atinge a meta, ou ele não atinge a meta. Nos índices qualitativos também, por exemplo, ele tem que, no mínimo, alcançar 70% de satisfação do usuário, ele tem que ter um índice de infecção hospitalar abaixo de 0,3. Esses são critérios específicos que ficam estabelecidos no edital e o Hospital tem que cumprir. Para essa avaliação, ele apresenta um relatório mensalmente à Secretaria.”  
(Assessora técnica da Secretaria de Saúde da Bahia)

A Secretaria da Saúde da Bahia verifica os indicadores informados pelo consórcio no relatório do Hospital do Subúrbio, igualmente é auditado por um verificador independente, representado pela Deloitte. Essa instituição é contratada para fazer a verificação desses números porque, caso exista um conflito: “se o hospital declarar que fez 10 atendimentos e se apurar que foram 8, o verificador independente confirmará a informação real” (Assessora técnica da Secretaria de Saúde da Bahia).]

Sobre as mudanças que o projeto do Hospital do Subúrbio sofreu, a interlocutora pondera que “os ajustes contratuais são difíceis, pois o contrato estava desequilibrado para um dos lados e sempre acabava sendo uma disputa na qual as partes vão tentar se defender e vão tentar argumentar.”  
(Assessora técnica da SESAB)

Por conseguinte, os prazos de revisões periódicas que são estabelecidas no contrato regem as solicitações do parceiro privado.

[SC172] Comentário: Isso aqui me parece mais relacionado a divergência no que tange a execução.

[DB173R172] Comentário: Desloquei para gestão.

[DB174] Comentário: CONTR OLE - HOSPITAL

[DB175] Comentário: CONTR OLE - HOSPITAL

“O contrato prever algumas revisões em períodos que foram estabelecidas no estudo como necessárias para avaliar se o perfil epidemiológico continua o mesmo, e se aquele hospital está dentro do perfil adequado. Essas revisões ordinárias foram postas no contrato por uma questão clínica de organização do serviço.”  
(Assessora técnica da Secretaria de Saúde da Bahia)

Após a SESAB aceitar o pedido de revisão, iniciaram discussões internas sobre quais os pontos que seriam atendidos e o que seria observado através dos históricos dos atendimentos durante o período de um ano de funcionamento do hospital. Os trabalhos internos para a revisão contratual foram concluídos dentro no prazo da revisão contratual, de 18 meses, por causa das longas discussões necessárias, inclusive, para se planejar a ampliação em mais quarenta e cinco leitos da unidade e para dobrar o número de atendimentos e internações domiciliares para sessenta, em obediência a uma portaria do governo federal.)

Durante a entrevista com Secretário da SETRE, também se registra que não houve manifestação da sociedade civil organizada em relação à PPP da Fonte Nova, nem sequer no período de 30 dias da consulta pública. Porém, com a inauguração do estádio, as manifestações sociais ameaçaram o evento sediado na arena, se constatando a influência real da sociedade na gestão do empreendimento.)

(As divergências sobre a discussão da orçamentação compreendem o Ministério Público e os demais órgãos de controle, além de fazer parte das exigências do BNDES e da Caixa para o acompanhamento quantitativo e unitário. Portanto, registra-se a incoerência realçada pelo fato do governo contratar pelo preço global e controlar pelo preço unitário. Dessa maneira, as fases de gestão e controle necessitam de uma readequação para uma padronização do financiamento e monitoramento apropriados para as Parcerias Público-Privadas.)

Diante da exposição observa-se que existe uma falta de padrão adotado pelos *stakeholders* com o papel de controladores dos projetos quanto aos procedimentos de fiscalização das obras e quanto à liberação dos recursos. No período da licitação, é cobrada a informação a respeito do preço global, porém, logo em seguida os controladores requisitam o preço unitário. No caso do projeto da Arena Fonte Nova, há três bancos que aportam recursos

[SC176] Comentário: Isso é divergência. Está deslocado.

[DB177R176] Comentário: Reoposicionei o trecho no tópico de divergências na fase de gestão e controle.

[DB178] Comentário: GESTÃO - ARENA

[DB179] Comentário: CONTRÔLE - ARENA

na construção do Estádio, porém os mesmos não têm procedimentos comuns para a fiscalização da obra.

## 5.4 EQUILÍBRIO DE INTERESSES DOS STAKEHOLDERS DAS PPP

Sobre o equilíbrio de interesses são demonstradas as soluções produzidas pela gestão de *stakeholders* para resolver os entraves e condicionar os avanços para a implementação dos projetos de PPP. Nesse capítulo, acumulam-se as experiências sobre o balanceamento de interesses entre os parceiros durante as fases das PPPs, com a descrição dos processos e arranjo de atores.)

[DB180] Comentário: Reescrevi.

### 5.4.1 EQUILÍBRIO NO ENQUADRAMENTO E LICITAÇÃO DAS PPP

O secretário executivo da UPPP da Bahia afirma que o equilíbrio necessário sofre a influência da decisão política para o início da discussão e a aprovação de uma PPP e a estabilidade é fortalecida pelos investimentos agregados destinados para as cidades que receberão os jogos do torneio.

[SC181] Comentário: Atendimento a demanda específica, mais complementariedade com outras áreas.

A convergência também possibilita a consideração que em um mercado privado consolidado de atores bem distintos, com áreas de atuação e interesses agregáveis, condiciona de forma propícia a formação de Parcerias Público-Privadas. Isso pode ser observado no setor hospitalar com a presença de construtoras, empresas de equipamentos médicos, de logística, de gerenciamento de serviços hospitalares, consolidam um ambiente ideal de negócios para a implantação de um bem público. Assim como acontece em projetos de concessões tradicionais e patrocinadas em rodovias e Metrô, que contam com grandes grupos empreiteiros e operadores dispostos da capacidade e da *expertise* da iniciativa privada para a construção e gestão do sistema.

As situações variam quanto aos interesses de atores claramente dispostos a participarem comparativamente ao seu potencial da consolidação em um projeto PPP. Essa nitidez é percebida nos setores de transporte e no próprio setor da saúde, já em outros não são tão transparentes como no setor de segurança.

Segundo o presidente da EMBASA, a PPP do Emissário foi preparada durante o governo anterior e assinada no dia 27 de dezembro de 2006, “no apagar das luzes” do final de um mandato, levando a uma discussão de 11 meses que resultou na redução no valor do contrato inicial de 738 milhões para 619 milhões durante os 15 anos de operação.

Esse ajuste se deu, primeiramente, sobre um acordo da modelagem, no qual foi examinado o projeto e verificada a sua conformidade. Com a negociação, foi retirada a cobrança da energia elétrica das questões operacionais, que passou a ser paga pela Embasa, deduzindo, assim, o custo de administração e o custo do dinheiro cobrado a um percentual muito alto. O presidente da sociedade de economia mista assevera, ao final do comentário, que o governo anterior passou de três a quatro anos para chegar àquela situação no final do mandato, assinando um contrato quando não deveria ser firmado.)

[DB182] Comentário: ENQUADRAMENTO - EMISSÁRIO

Outro sinal de equilíbrio para a concepção foi mostrado pelo processo de inexigibilidade da licitação feito pela EMBASA e pela contratação da KPMG e do escritório Machado Meyer para elaborar a modelagem econômico-financeira e jurídica para produzir o projeto da PPP do Emissário Submarino. A inexigibilidade do certame regulado pela Lei de contratação de Parcerias Público-Privada foi recomendada devido à publicação recente, na época, o que impedia o seu trâmite normal.) Dessa maneira, o processo se eximiu de questionamentos dos controladores na fase inicial da modelagem financeira específica.

[SC183] Comentário: O que isso tem a ver com equilíbrio? Não consegui captar.

[DB184] Comentário: LICITAÇÃO - EMISSÁRIO

Com o processo de licitação realizado no final do mandato do governo anterior, o contrato foi posteriormente repactuado pela nova gestão da Sociedade de Economia Mista, que reduziu o valor da contraprestação para Estado e diminuiu o custo financeiro do empréstimo junto à Caixa Econômica, com a disponibilização do canteiro central e de alguns equipamentos para a realização da obra com o intento de reequilibrar os interesses entre o poder concedente, o concessionário e o financiador.)

[DB185] Comentário: LICITAÇÃO - EMISSÁRIO

As renegociações, no caso do Emissário Submarino, ocorreram antes e após firmado do contrato de Parceria Público-Privado, só assinado em dezembro de 2007. Porém, com a mudança da direção, a nova gestão da

EMBASA decidiu renegociar os termos da prestação do serviço e o seu pagamento com a vencedora da licitação.

“A EMBASA quis abrir o acordo e juntos discutimos vários pontos. Toda a parte de construção foi analisada. A Caixa Econômica participou também a pedido do governo do Estado. Houve uma discussão da Caixa Econômica conosco e a EMBASA. Quando encerramos as negociações até a parte de análise dos orçamentos já estavam praticamente pronta para o financiamento.” (Diretor Regional da Foz do Brasil)

A principal alteração apontada pelo diretor regional, foi a diminuição do valor global da obra e de algumas responsabilidades e obrigações do consórcio. O entrevistado conta que “a Construtora Norberto Odebrecht, independente disso, também ofereceu uma redução.”

[DB186] Comentário: LICITAÇÃO - EMISSÁRIO

No caso do Hospital do Subúrbio (HS), a modelagem contratada com um órgão internacional, o *Internacional Finance Corporation* (IFC), minimizou o ruído que se tem quando é realizado um Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI), visto que trata-se de uma organização reconhecida e por se tratar de um momento no qual são apresentados detalhes do estudo de viabilidade que apontam a formatação da Parceria Público-Privada. Todavia, os PMIs são permeados pela assimetria de informação, acentuada pela organização prematura do Estado para a estruturação dos estudos, na época, por essa razão, são sempre muito fiscalizados. No HS, todos os dados foram abertos e discutidos sistematicamente como uma maneira de tornar o processo transparente aos órgãos de controle.

[SC187] Comentário: Com base em que você afirma isso? Cuidado.

Para o primeiro projeto de PPP em saúde da Bahia, o Hospital do Subúrbio, seguiu-se uma licitação nacional e não internacional, porque poderia haver um nível de discussão jurídica sobre a constitucionalidade, em razão de uma vedação em relação à prestação de serviços de saúde por empresas internacionais.

[DB188] Comentário: ENQUADRAMENTO - SUBURBIO

Essa matéria é perfeitamente superável, na compreensão da assessora da SESAB, uma vez que diferencia-se da prestação de serviço disponibilizada por uma empresa, da oferta como um serviço final do Estado, visto que o agente privado executa atividades em seu nome. Contudo, a SESAB optou estrategicamente por uma licitação nacional para evitar

problemas nessa seara, com recursos que suspendessem o processo, dando início a uma extensa discussão jurídica.)

Existiram muitas dificuldades para o setor público por, por conta própria, inaugurar e gerenciar um hospital do porte do Hospital do Subúrbio, com a capacidade de sessenta leitos de Unidade de Tratamento Intensivo (UTI), várias salas cirúrgicas e com um perfil médico de especializações raras, como neurocirurgiões, anestesistas, intensivistas, etc. O potencial do setor privado de captar esses profissionais foi um fator decisivo para viabilizar o enquadramento do Hospital, com essas características, na carteira de projetos de PPP da Bahia e contornar as limitações impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF n.º 101/2000).

Ressalta-se que a transparência é um fator notável para o equilíbrio de interesses quando observadas as interações estabelecidas nas etapas do PMI e da consulta pública. A Secretaria de Desenvolvimento Urbano, à frente da PPP do Metrô Salvador-Lauro de Freitas, foi além do normalmente prescrito para as PPP, prosseguindo ao PMI, com uma audiência pública na BOVESPA, três apresentações sobre o projeto e consultas internacionais, sobre o edital e todos os documentos publicados no endereço eletrônico da SEDUR para levar o máximo de informações aos interessados, de forma a trazer competitividade no processo de licitação, ou seja, obter o lance de menor valor da contraprestação para o Estado. Consequentemente, a clareza na comunicação ajuda a criar um ambiente seguro e aberto para a interação da secretaria com os demais *stakeholders* (SMITH, 2000; SUSNIENE; VANAGAS, 2005).

Afirma o chefe de gabinete da SEDUR que, no processo do PMI, vários interessados se apresentaram e diversas manifestações foram recebidas via site e consulta pública, além das visitas de dois grupos estrangeiros.

De uma forma geral, a secretaria acolheu, durante a fase de enquadramento, muitas contribuições positivas no sentido da formação de melhores alternativas, porém existem situações típicas do processo relacionadas às questões institucionais, principalmente no município de Salvador, que possui uma maior densidade populacional e ao qual pertencerá a maior parte do sistema de metrô. A existência de um sistema de transporte com o envolvimento da União, Estado e municípios torna ainda mais complexo o ajuste quanto aos reguladores institucionais participantes do convênio entre

[SC189] Comentário: O que isso tem a ver com equilíbrio de interesses?

[DB190R189] Comentário: Sendo assim, evitar o conflito sobre a discussão constitucional, mantém o equilíbrio e evita futuras divergências.

[DB191] Comentário: Fiz o link teórico para explicar.

os entes. O chefe de gabinete da Secretaria de Desenvolvimento Urbano considera fundamental que esse arranjo institucional esteja completamente resolvido para a PPP avançar com riscos reduzidos.

Essa preparação é necessária, pois o mercado também não se prepara isoladamente, alguns enxergam a oportunidade, outros dominam o conhecimento e vários têm receios ou outra forma de trabalho. Para todos os participantes, isso será considerado na avaliação de riscos dentro dos processos, que podem ser aperfeiçoados ao longo do tempo. O chefe de gabinete da SEDUR, declara que, mesmo sem a conclusão do processo licitatório, todas as experiências têm contribuído da melhor maneira para o planejamento.]

[SC192] Comentário: O que isso tem a ver com equilíbrio de interesses?

Para a Arena Fonte Nova foi elaborada a modelagem da PPP pela KPMG e SETEPLA, com as contribuições do professor Frederico Turolla, da FGV de São Paulo, com relações convergentes entre si na etapa de formulação do projeto do estádio. O IFC/BNDES esteve à frente dos estudos da modelagem do Sistema Viário 093, do Hospital do Subúrbio e do Centro de Diagnóstico e Imagem, com o qual a UPPP tem a “melhor relação possível”. (Secretário Executivo da Unidade de PPP)

O equilíbrio observado também sobre a combinação (das propostas das consultorias durante a etapa do PMI não é contraditório, pois existe uma distinção clara entre o conceito de arquitetura e o conceito de arranjo institucional), podendo, assim, serem aceitas as partes das propostas de diferentes empresas para a formatação do projeto básico da licitação.

[SC193] Comentário: Não entendi.

[DB194R193] Comentário: Rescrevi

Uma nova solução para a estruturação dos projetos é a proposta de constituição de uma Estruturadora de Projetos pela DESENBAHIA para detalhar as propostas no nível conceitual do *Project Finance* que apoie a formulação do projeto executivo, que no caso de um Estádio deve reunir inúmeras plantas de engenharia, arquitetura e outras, que detalham a fundação, a estrutura, a cobertura, a parte hidráulica, elétrica e ambiental, além da tecnologia de informação, sinalização, plantas de segurança que juntas concentram um grande volume de informações.]

[DB195] Comentário: ENQUADRAMENTO - ARENA

## 5.4.2 EQUILÍBRIO NO FINANCIAMENTO E CONSTRUÇÃO DAS PPP

A construção e o funcionamento do emissário submarino reúnem as provas da sua urgência devido à carência pela expansão do esgoto em Salvador. Destaca o presidente que a implantação do emissário contribuiu para o crescimento de 20% da rede de esgotos, passando de 63% para 83% em quase seis anos. Com a nova capacidade, o emissário recebe os efluentes de três bacias e será ligado com o esgotamento de Lauro de Freitas, atendendo a uma redefinição por conta da atuação além da capacidade do Emissário do Rio Vermelho.]

A Foz do Brasil também registra convergências com todas as partes envolvidas. O diretor da empresa, afirma que há uma boa relação com a Caixa Econômica, visto que é o financiador do projeto. A concessão dada pelo banco em relação ao aumento da carência dentro do que era permitido pelas normas para o financiamento, oferecendo as condições para que o pagamento não fosse iniciado sem o recebimento da contraprestação pela operação do emissário. De forma semelhante, também existiu uma confluência com a EMBASA, que foi compreensiva quanto ao atraso na construção da obra e aos pedidos de ajustes contratuais.]

A composição do Fundo Garantidor foi verificada através da segurança que os recebíveis da EMBASA representaram ao investidor e ao financiador, apesar de não esclarecida na data da contratação do Emissário Submarino.]

Diante também das adversidades na etapa de demolição e construção da Arena Fonte Nova, a Secretaria do Trabalho, Renda e Esporte relata que a defasagem de 12 meses sem o principal financiamento gerou uma distorção no prazo da obra, com a conclusão prevista para 34 a 36 meses para a conclusão da obra.] A alteração não foi maior devido ao governo do Estado, com a atuação da DESENBAHIA, aportar diretamente ao consórcio o valor de 50 milhões de reais para a demolição da antiga estrutura.]

Destaca-se que a FNP, concessionária, deverá amortizar a aplicação feita, exatamente em razão da longa duração do contrato de PPP. Por conseguinte, a qualidade desse investimento para o concessionário será fundamental, caso contrário, o custo operacional aumentará e o retorno para o investidor diminuirá.

**[SC196] Comentário:** Mais um exemplo de que os interesses podem ser acomodados para se atender a demanda. No entanto, sugiro cortar 70% dessas passagens aqui hachuradas pois elas quase nada agregam a discussão relacionada ao equilíbrio de interesses.

**[DB201] Comentário:** CONSTRUÇÃO - EMISSÁRIO

**[SC197] Comentário:** Interess e em manter boas relações com atores que podem comprometer seu negocio.

**[DB198] Comentário:** CONSTRUÇÃO - EMISSÁRIO

**[SC199] Comentário:** Todos esses fatores parecem ter sido acomodados para atender uma demanda específica. Tendo esse eixo condutor, você pode exemplificar isso por projeto, porém de forma linear e não-aleatória.

**[DB200] Comentário:** FINANCIAMENTO - EMISSÁRIO

**[SC202] Comentário:** Mais uma evidência da necessidade de atender uma demanda específica (e urgente) como algo capaz de promover o equilíbrio de interesses e a superação das dificuldades.

**[DB203] Comentário:** CONSTRUÇÃO - ARENA

Isso é importante do ponto de vista da gestão ou do contrato futuro, pois em um contrato de 25 anos, por exemplo, a construção da obra se dá no período de 2 a 3 anos e meio, então, quer dizer, a construção da obra é 10% ou mais do tempo que o consórcio irá dispor. Nessa situação, se não for avaliada adequadamente a qualidade do investimento, os riscos do empreendimento tenderão a ser maiores. Desse modo, o parceiro público poderá melhorar os bens e serviços oferecidos aos cidadãos através das PPP.

Os bancos também combinam esforços para a convergência de interesses entre as demais instituições financeiras e os parceiros públicos e privados, na fase de financiamento e em outras etapas que expandem seu escopo de atuação. O gerente *corporate* do BNB transmite que a relação do banco com a DESENBAHIA concatena a troca de muitas informações, inclusive, associadas à vistoria dos projetos e obras.

Em síntese, a fase de financiamento carece de melhorias, que segundo o gerente *corporate* do Banco do Nordeste poderiam advir da criação de um programa específico de crédito para projetos de PPP, que simplificasse a análise, sem descumprir a boa prática bancária na concessão de crédito, viabilizando o julgamento da proposta em tempo hábil para empreendimentos dessa natureza.

Revela-se na entrevista com a DESENBAHIA que a agência de fomento além de fornecer as condições para atender às obrigações do BNDES, também faz todo o acompanhamento da obra exigindo todos os relatórios para aferição da prestação de contas que deve ser encaminhada ao banco.

No decurso da construção, a Secretaria do Trabalho, Renda e Esporte e a Superintendência dos Desportos do Estado da Bahia (SUDESB) contrataram uma empresa de auditoria contábil-econômica e de engenharia para atuar com a função de fiscalização da obra e acompanhamento dos relatórios gerados na prestação de contas feita pela SPE aos agentes financeiros. Dessa forma, a relação institucional entre a DESENBAHIA, a SETRE e SUDESB é permanente devido a troca de informações exigidas contratualmente. Em observância aos termos desses financiamentos, os bancos, igualmente, analisam os demais contratos acessórios, de seguro, de performance e o de calção de ações.)

[DB204] Comentário: CONVERGÊNCIA ENTRE FINANCIADOR E CONTROLADOR.

Contudo, o equilíbrio dentro do processo de financiamento também possui suas limitações, em razão das condições de juros determinados por fundos constitucionais, inexistindo margem para negociação, isto é, ela não depende de avaliação de risco, sendo uma taxa fixa sem indexador.

Assim, o banco não pode ser inflexível e sempre reanalisa quando necessário questões como o equilíbrio de garantia, a carência do empréstimo e a extensão do prazo para a readequação da capacidade de pagamento garantindo que o cliente continue a honrar seus compromissos como o banco.

A DESENBAHIA, diante das indeterminações quanto ao empréstimo do BNDES ao projeto da Fonte Nova, antecipou-se com a solução dos aportes diretos que viabilizaram a demolição para o cumprimento do prazo para a entrega da obra, fornecendo as condições para atender às exigências do BNDES.

Sobre essa situação o presidente da agência de fomento na época recupera os fatos:

“Nós financiamos um valor fora do contrato com o BNDES correspondente exatamente à demolição. Todo o valor da edificação da obra é contemplado dentro do contrato do BNDES, somado ao contrato com o BNB. O pagamento da contraprestação paga pelo Estado à SPE, se dá através do fundo garantidor, e é com base na contraprestação que a SPE vai honrar seus compromissos junto às instituições financeiras, quer dizer, parte do recurso para cobrir os custos operacionais e outra parte para o financiamento.” (Ex-Presidente da DESENBAHIA)

O potencial desse tipo de contratação será desenvolvido a partir das novas experiências de PPP. Logo, o Estado deve ter o domínio absoluto de toda a modelagem do negócio, pois trata-se de um instrumento de barganha que o mesmo terá no momento de “pôr na rua um edital de PPP e não ficar refém dos demais interessados” (Ex-presidente da DESENBAHIA).

[DB205] Comentário: FINANCIAMENTO - ARENA

O diretor de investimentos da Odebrecht relembra que a obra iniciou com um projeto financiado pelo FUNDESE, gerido pela DESENBAHIA, com a eficácia parcial do contrato, justificada pela necessidade de demolição do estádio antigo e montagem inicial do canteiro para não comprometer todo o cronograma de obras. Uma vez que a PPP é uma concessão robusta, a via de financiamento normal em um banco privado ou no próprio BNDES ou Banco do Nordeste transcorreria em pelo menos seis meses de trabalho.

“No caso da Fonte Nova, o mesmo processo ocorrido no Hospital do Subúrbio tornou-se muito dificultoso em virtude dos requisitos do BNDES para conferir diretamente à SPE. As exigências do fornecimento de garantias corporativas, recusadas a serem fornecidas pelos controladores, configuraram uma ‘queda-de-braço’ e tendenciou o excessivo aumento do custo da operação e dos impactos sobre as contraprestações mais à frente.” (Ex-presidente da DESENBAHIA)

Para solucionar o impasse e evitar o crescimento do custo do capital privado, o Estado através da DESENBAHIA financiou junto ao BNDES, assumindo o custo financeiro em benefício da redução das contraprestações a serem pagas pelo governo da Bahia na fase de execução do projeto. Na prática o Governo do Estado contrai a operação junto ao BNDES, transfere ao FUNDESE, que é um fundo estadual gerido pela Agência de Desenvolvimento do Estado da Bahia, com quem a Fonte Nova Participações S/A assina o **financiamento**.

A entrevista minuciosa que a Fonte Nova Participações da mesma forma acessou ao financiamento do BNDES através dos recursos na ordem de 400 milhões do PROCOPA Arenas para cada estádio contratado pelo Estado, que no caso da Bahia, aportou no FUNDESE e autorizou à DESENBAHIA a liberação de um financiamento maior para o projeto.

A Medida Provisória nº 575 também representou um avanço para o projeto da Arena Fonte Nova por acrescentar a possibilidade do parceiro privado receber aportes públicos ao longo da fase de financiamento na construção e não somente na fase de gestão através da contraprestação. Tal instrumento servirá para o próprio Estado desonerar e diminuir sua contraprestação, que passa a receber o benefício tributário sobre o Programa de Integração Social (PIS) e Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS).

Outra regra importante criada trata do acompanhamento por intermédio dos marcos e avanços da obra, ou seja, pela evolução física da infraestrutura que justificará a liberação gradativa dos percentuais de recursos públicos. Porém, ressalta-se que cada financiador tem uma forma de acompanhar a evolução da obra. O diretor de investimento, espera que esse conceito substitua o preço unitário, tornando-se um novo padrão, expedido sob a forma

**[SC206] Comentário:** Não ficou claro quem financiou o que... O BNB? O BNDES? O Desenbahia? É preciso deixar isso claro, pois no formato atual está confuso. Se precisar, corte o que não couber. Notas de rodapé podem ser usadas e você não faz uso delas....

**[DB207R206] Comentário:** Acrescentei uma figura e mais comentários sobre a estruturação do financiamento da Arena no tópico 5.1.6;

**[DB208] Comentário:** Acrescentei figura abaixo sobre a estrutura do financiamento.

de convênio e portaria, para reger as transferências para os projetos de PPP, especialmente pelo BNB e BNDES.

A continuidade dos projetos deve-se, essencialmente, ao equilíbrio mantido pelo fundo garantidor, constituído por 12% do Fundo de Participação do Estado (FPE), que desvincula a liberação do fluxo das contraprestações da vontade dos governantes. Em uma conta administrada pelo Banco do Brasil, com base contratual, a instituição segrega o pagamento periódico do total somado pelas contraprestações adimplidas pelo Estado, “ordenando o projeto da Arena da Fonte Nova como prioridade de pagamento” (Diretor de investimentos da Odebrecht).

No caso do Emissário Submarino, os parceiros privados e o banco, dispenderam muitos esforços para equilibrar os seus interesses. Para analisar o empreendimento foi criado pela Caixa Econômica um grupo de trabalho, com especialistas, técnicos que atuaram em emissários e pessoas gabaritadas também na área de saneamento, de outras regiões, que se deslocaram para a cidade de Salvador. Além dos atores citados, a equipe específica da área de custos examinou a parte do orçamento do projeto.

Várias e longas discussões, que duraram de seis a nove meses, se sucederam para Caixa ceder em alguns aspectos, assim como para o próprio tomador também transigir até o consenso necessário para a efetivação do financiamento para a PPP do Emissário.

Dessa forma, se reduziu o valor da obra, exatamente com a retirada de elementos do orçamento que a Caixa não poderia financiar, como cursos de operação, itens relativos a questões ambientais e outros que estavam além do enquadramento do valor disponível. As unidades fora do limite das obras deveriam apresentar outras garantias como contrapartidas obrigatórias, além da possibilidade de contratação do financiamento em outros bancos para esses fins. Contudo, essas alternativas não foram escolhidas, pois o consórcio se ajustou às exigências da Caixa Econômica.

Logo após os ajustes o consórcio teve seis meses para a contratação dos financiamentos, prazo contado como uma espécie de carência. O diretor, reaviva que ocorreu uma pausa em função dessa negociação. A obra foi iniciada apenas no dia 1 de maio de 2008. Entretanto, o financiamento com a Caixa Econômica foi selado apenas em outubro de 2008. Antes disso a

empresa bancou com recursos próprios as obras para cumprir o prazo contratual.

[SC209] Comentário: Equilíbrio de interesses forjado pela necessidade e de otimizar o dinheiro público envolvido.

A Caixa também balanceou o problema gerado pela quebra de um equipamento de perfuração para assentar as tubulações do emissário submarino. O ajuste foi possível com a aprovação do pedido da construtora de ampliação da carência, após a análise e o cálculo feito pela matriz da Caixa Econômica na superintendência de saneamento localizada em Brasília. Em função de imprevistos, o programa de financiamento consente o aditamento do prazo para o início da amortização do investimento. Geralmente, não existem atrasos no pagamento, mas se porventura um financiamento do FGTS não for pago pelo consórcio à CEF, será o banco que adimplirá ao fundo, assumindo o prejuízo e a função de recuperação do crédito.

[DB210] Comentário: FINANCIAMENTO - EMISSÁRIO

Da mesma forma, o Conselho Gestor de Parcerias Público-Privadas (CGP) também aprovou a não comutação da multa, com o intuito de não desestabilizar o contrato para a construção devido ao atraso no início da obra, em função do risco que foi compartilhado com o Estado pelo privado, por causa da quebra do equipamento que perfura o terreno. Nesse sentido, qualquer alteração do reequilíbrio contratual que venha ocorrer deve obrigatoriamente passar pelo Conselho Gestor.

[DB211] Comentário: GESTÃO - EMISSÁRIO

A EMBASA destaca que o financiamento para o setor sofreu modificações a partir de 2003, quando a Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental do Ministério das Cidades retomou o financiamento do setor através do FGTS. A Empresa Baiana de Água e Saneamento também passou a pleitear recursos do BNDES, que até recentemente emprestava somente ao setor privado. Soma-se ao cenário descrito, a possibilidade de captação junto ao Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE), que passou, a partir dos anos de 2005 e 2006, a bancar as ações de saneamento.

O equilíbrio para a atuação da EMBASA foi atingido com a convergência ocasionada pelo acréscimo de fontes da União para as suas operações. Quadro oposto ao contexto de surgimento da PPP do Emissário Submarino, que foi problematizado pela carência de investimento a nível federal, pela falta da capacidade de contratação de operações de crédito da própria sociedade de economia mista e do governo do Estado, diante da

capacidade já superada do único Sistema de Disposição Oceânica (SDO) e do rápido crescimento da cidade.)

[DB212] Comentário: FINANCIAMENTO - EMISSÁRIO

Outra discussão emerge sobre as soluções para o balanceamento de interesses entre Estado e o parceiro privado. A lógica do capital perseguida pelas empresas é do aumento de retornos sobre o investimento e que provém do sucesso da gestão do empreendimento pela aceitação do público, consequentemente, ocasionando a necessidade de sua expansão do negócio.

Quanto à hipótese de demandas futuras de ampliação do Hospital do Subúrbio, a assessora do gabinete afirma que a ampliação da unidade poderia ser feita pelo Estado, obedecendo ao contrato ou à publicação de um aditivo que incluía a possibilidade de passar para iniciativa privada essa competência. No entanto, desconsidera a alternativa da expansão financiada pelo orçamento público, é desconsiderada em função do limite de 5% da Receita Líquida Corrente (RCL) para a contratação da PPP, e a concorrência com outros projetos que pleiteiam a mesma fonte de recursos. Sobre esse ponto, a entrevistada menciona que já é prevista no texto do contrato a permissão para pequenas reformas e adequações.

Essa situação deve ser refletida sobre várias perspectivas, julgando afora a ampliação do HS propriamente dita. É importante conceber o fator político como critério para a escolha da ampliação ou construção de uma nova unidade hospitalar de emergência em outro bairro da cidade.

O plano de implantar Unidades de Pronto Atendimento (UPA) em torno do Subúrbio Ferroviário é uma das estratégias da SESAB, que faz parte do processo de proteção ao Hospital do Subúrbio, que recebe demandas completamente incoerentes em filas de pacientes de baixa complexidade. Com esse objetivo, foram discutidas as providências entre o governo federal e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) a respeito da tomada de um empréstimo para fazer grandes investimentos na saúde primária, com a criação de Unidades de Pronto Atendimento. O HS também tem a função de equilibrar a oferta de serviço, porém, hoje os serviços tendem ao desequilíbrio frente às poucas opções de assistência médica na periferia de Salvador.

As soluções não têm seu cerne sobre o Hospital do Subúrbio, pois, na falta de hospitais de atenção básica estruturada e unidades intermediárias de pronto atendimento, ocasiona-se a falta de filtragem e a destinação inadequada

dos pacientes para o Hospital Geral Roberto Santos, do Hospital Geral do Estado e do Hospital do Subúrbio. Isso posto, a resposta deve ser global com a implementação de novas unidades básicas e intermediárias que diminuam a dificuldade da demanda que o Hospital do Subúrbio recebe.

No caso do Instituto Couto Maia (ICOM), foi prevista a construção que ampliará a estrutura atual, a instalação dos equipamentos e a administração condominial de uma unidade moderna que receberá a estrutura existente no que se refere ao corpo administrativo e clínico. A mudança da gestão anterior foca, no primeiro momento, nos contratos assinados de serviços terceirizados sobre os quais foi tomada como solução a extinção dos contratos vigentes com a informação prévia sobre o vencimento do prazo da prestação dos serviços. A assessora de gabinete do Secretário de Saúde assere que “a rescisão não traz nenhum problema legal, pois é conhecido que os contratos podem ser rompidos unilateralmente com a informação de 30 até 60 dias, competindo à empresa se organizar”]

#### 5.4.3 EQUILÍBRIO NA GESTÃO E CONTROLE DAS PPP

Na fase de gestão do contrato do Emissário, a EMBASA confere periodicamente o Quadro de Indicadores de Desempenho (QID) e fiscaliza constantemente a parte de operação para autorizar ao banco que efetue o pagamento da parcela variável correspondente ao percentual da performance do consórcio no período, e da parcela fixa que é reajustada anualmente pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).

Após o desconto da parcela do financiamento para a construção, chega-se ao resultado para pagar a operação e os impostos do Emissário, e finalmente, remunerar à empresa.

“Se a EMBASA verifica 100% do desempenho, ela repassa 100% dos recursos, se for 90% ela só paga a gente os 90% e os 10% fica com a EMBASA. Porque o saldo que fica possui todo mês um excedente. O excedente é transferido pela Caixa Econômica à Embasa. Na realidade a Caixa faz três operações: ela saca o dela, o nosso, e o excedente ela repassa para a EMBASA.” (Diretor Regional da Foz do Brasil)

[SC213] Comentário: Aqui me parece que os interesses são balanceados em função da necessidade de atender uma demanda latente. Tal fator é preponderante para superar os entraves acima verificados. É preciso encontrar mais dimensões como essas e agrupar seus achados nessas dimensões.

[DB214R213] Comentário:

A parcela variável é definida por meio de vários itens do Quadro de Indicadores de Desempenho (QID), como a emissão do esgoto sem tratamento, equipamentos quebrados, a não apresentação de relatórios financeiros e outros. O baixo desempenho ou uma falha pontual pode gerar multas e afetar em grande parte a parcela variável da contraprestação pelo descumprimento das metas. Inclusive, a respeito desse assunto, o diretor informa que o valor da remuneração tem sido o máximo estabelecido e que a mesma foi reajustada no mês de dezembro, data em que o contrato foi firmado pela EMBASA.

Conforme a promotora do Ministério Público, tem-se presenciado mais padrões de convergências que divergências entre os diversos atores que trabalham próximos ao MPE nos contratos de PPP. Ela explica que tal cenário se deve ao fato da instituição trabalhar com relatórios, dados técnicos e com interesses comuns aos demais. As divergências, quando surgem, se direcionam em relação às secretarias licitantes, que representam diretamente o Estado na parceria.

Na PPP da Arena Fonte Nova, o Ministério Público recomendou à concessionária a entrega de documentos que preenchessem os requisitos necessários à sua caracterização do projeto executivo, nele constando o orçamento detalhado, com todos os quantitativos e preços unitários dos serviços, a serem analisados pelo TCE. A não apresentação desses projetos implicaria a interrupção da liberação pelo BNDES de recursos restantes do valor financiado para a conclusão da obra.]

Considerando que o Ministério Público, imbuído do firme propósito de atuar preventivamente para não interferir no cronograma de execução do referido estádio, deu ciência, em 22/03/2012, ao Secretário do Trabalho, Emprego, Renda e Esporte da Bahia, por intermédio do Ofício nº 166/2012-NTC/BA-JAM (DOC.04), da conclusão da Controladoria-Geral da União sobre as inconsistências dos documentos então apresentados pela Fonte Nova Negócios e Participações S.A. - o que comprometeria a sua caracterização como Projeto Executivo - alertando para a necessidade de que aquela Secretaria exigisse o integral adimplemento da obrigação pactuada, ocasião em que também solicitou a remessa dos Projetos Executivos das demais etapas da construção (MPF, 2012).

[SC215] Comentário: Vejo aqui uma segunda dimensão que ajuda a explicar o equilíbrio.: Conformidade com a legislação e transparência como um fator que leva as partes buscarem um equilíbrio. Porém, para que isso ocorra é preciso a indução do ministério público.]  
Voce tem teoria para explicar isso e não o faz.

[DB216R215] Comentário: F iz o diálogo com a teoria mais ao final do texto.

Apesar das divergências indicadas por outros atores na fase de financiamento e construção quanto à liberação dos recursos, a promotora afirma que as mesmas foram dissolvidas pela criação dos termos aditivos ao contrato que viabilizaram a liberação dos recursos em atendimento às recomendações do Ministério Público Federal (MPF) e pelo Ministério Público do Estado (MPE).

Para a resolução do impasse se deu o ajuste através do ofício enviado pelo MPE ao BNDES informando que poderia liberar o empréstimo desde que o Estado fizesse um aditivo ao contrato com a redução dos juros, pois a concessionária havia apresentado uma proposta que possuía juros correspondentes ao valor de mercado, ou seja, muito acima da taxa cobrada no financiamento do BNDES. Segundo a promotora, esse aditivo resultou na redução do valor em R\$ 150 milhões e, com isso, o empréstimo foi liberado. Essa situação realça que o Estado em papel de controle influenciou o processo causando, inclusive, redução do custo alguns ativos.

Entretanto, há a possibilidade de termos aditivos aumentarem os preços, sobre os quais o Secretário à frente da SETRE cita como exemplos: as requisições da FIFA da transformação de assentos fixos em assentos retráteis para diminuir o tempo de evacuação do estádio a 8 minutos e a mudança do tipo de gramado para um sistema com sucção à vácuo. Sobre esse horizonte, o equilíbrio torna-se dinâmico, pois não se configura como uma situação permanente. Em um dado momento, o estado ganha, economizando no orçamento, e posteriormente, gasta mais para atender aos melhoramentos do projeto (HILL; JONES, 1992).

Essas modificações acarretam o aumento no custo do equipamento, em razão dos deveres repassados pela Federação Internacional de Futebol ao Estado e ao setor privado, e observados em seu cumprimento pelo BNDES para liberar a transferência do dinheiro aos construtores, sendo o banco, de certa forma, um garantidor das exigências presentes nos cadernos de encargos IV e V da FIFA. O secretário revela que, ao longo do tempo, a instituição nunca deixou de apresentar novas reivindicações que implicam em necessidade de ajustes contratuais. Logo, constatam-se as tentativas de equilibrar o relacionamento entre o poder concedente e o concessionário e, por outro lado, de privilegiar à FIFA (MITCHELL, 1997; AGLE et al, 1999).

[SC217] Comentário: Importância dos órgãos de controle externo.

[DB218R217] Comentário: Ênfase dentro da contextualização do equilíbrio de interesses.

[DB219] Comentário: CONTROLE - ARENA

[DB220] Comentário: Nesse trecho eu explico mais sobre o equilíbrio.

Após a assinatura dos contratos, o entrevistado conta que já foram assinados dois aditivos para ajustar questões inconsistentes no contrato. O primeiro passo, foi tomar medidas administrativas para a apresentação e justificativa do pleito de análise por parte Estado, que se posicionará de acordo ou não. Não sobrevivendo o entendimento no campo administrativo, resta a solução na esfera jurídica.

Para as obras da copa do mundo de futebol, ocorreu a mudança da forma contratual do arranjo da autorização do Regime Diferenciado de Contratação (RDC) pela câmara de vereadores de Salvador para as obras da copa, mas os *stakeholders* continuaram os mesmos, se adaptando aos novos regimes de contratação. O secretário da SETRE, inclusive, registra a cogitação da ampliação a vigência do RDC, por causa das críticas à Lei nº 8.666/93, que rege as licitações públicas privilegiando o preço em relação à técnica. Com essa alteração, o governo do Estado faria a análise técnica antes da análise de preço, garantindo a qualidade das propostas, aceitas anteriormente pelo exame detalhado dos custos.

Enfim, ao incentivar qualidade técnica e proliferação de projetos poderá se encurtar o período da realização do PMI até a execução, intervalo de tempo dispendioso para a análise e atendimento das demandas de todos os órgãos que possuem interfaces com projeto de arquitetura e seu orçamento.

Já no projeto do Metrô Salvador-Lauro de Freitas, que na ocasião da entrevista encontrava-se na fase final da consulta pública, o próprio contrato de concessão patrocinada é uma forma de balancear o interesse público e privado durante a gestão do empreendimento. Essa tipologia de concessão planeja o subsídio governamental para baratear o valor da tarifa paga pelo usuário.

Dessa maneira, o projeto abrange na sua modelagem a contraprestação pública e a cobrança da tarifa ao usuário para remunerar o investimento privado na construção e operação do sistema de transporte. O diretor de investimento da Odebrecht, adianta que está previsto, segundo estudos da Secretaria de Desenvolvimento Urbano (SEDUR), que a remuneração da concessionária será adimplida por intermédio de uma câmara de compensação que converterá as viagens dos passageiros em valor monetário.

Sobre uma ótica diferente dos demais contratos celebrados na Bahia, o equilíbrio de interesses para a PPP do metrô será ampliado através do direito de exploração das receitas acessórias transmitidas ao concessionário. Como ilustração, “caso se obtenha R\$ 100 de receita acessória, 15% desse valor permanecerá com o Estado e os 85% se destinará ao parceiro privado” Gerente de investimentos da Odebrecht). O interlocutor esclarece que o balanceamento dos objetivos incentivados pecuniariamente motivará a qualificação sua operação privada.

“Quanto mais da receita adicional ficar com o privado, será mais interessante, pois estimulará ao consórcio que está administrando o ativo a gerar mais receita e trazer mais benefícios para o próprio usuário” (Gerente de investimentos da Odebrecht)

Os *stakeholders*, dessa forma, podem buscar ser mais transparentes, em função do desempenho maior, que partilhe maiores resultados, aumentando assim o controle para a conferências que validem o crescimento da contraprestação do parceiro privado. (LANGHOLTZ et al, 1993; ALLINSON, 1992)

Na área da saúde, a assessora técnica explica como o panorama geral do arranjo entre os *stakeholders* equilibra a PPP:

Os signatários, Secretaria da Saúde, representando o governo do Estado da Bahia), a concessionária, formada pelo consórcio da Promédica e Dalkia, e a DESENBAHIA, se comprometem como intervenientes do projeto do Hospital do Subúrbio. O Banco do Brasil, anexo ao contrato, é autorizado pelo governo para o pagamento da contraprestação, com dedução ou não. Somente o Estado pode decidir sobre o abatimento do valor, porém não cabe ao mesmo a discricionariedade sobre a suspensão ou o bloqueio do pagamento, como uma garantia financeira ao contrato.

A harmonização dos interesses não advém apenas dos jogos de futebol, mas da união das oportunidades. Combinado aos investimentos para a Arena, o governo desenvolve o projeto do novo metrô e da finalização da linha atual, oportunizando o surgimento de vinte e três projetos na área de hotelaria que até 2014 e outras iniciativas em termos de acessibilidade, qualificação profissional e novos negócios de pequenos empreendedores, com a geração de emprego.

**[SC221] Comentário:** De repete você me aparece com o metro. Se essas partes se encaixarem nas dimensões que explicam/justificam o equilíbrio de stakeholders ótimo, caso contrário corte sem pena.

Nesse caso, as evidências de equilíbrio não fazem sentido, pois a Odebrecht pulou fora da licitação justamente por não ter sido atendida em seu pleito de maior garantia por parte do estado.

**[DB222R221] Comentário:** O trecho explica que a modelagem contratual das PPPs também é um meio de equilibrar os interesses através do subsídio das tarifas, da ampliação da exploração do bem e da repartição das acessórias ao projeto. Desloquei o texto para o equilíbrio na gestão do contrato.

Para fins de remuneração da contraprestação, a secretaria usou o valor que estava lastreado no estudo desenvolvido pela consultoria do IFC como base para o cálculo. A compra de equipamentos e o pagamento de serviços clínicos, com o efeito de ajuste, receberam a classificação de recursos de indenização, para a não inclusão das quantias no valor da contraprestação. Essa medida foi recomendada, porque o valor era pequeno diante da quantia desembolsada na contraprestação, sobre a qual se aplica a amortização ao longo dos anos do contrato, o que resultaria um gasto ainda maior para o Estado. Consequentemente, os acertos de ampliação das metas atualizaram os indicadores quantitativos e qualitativos, determinados para a operação do Hospital do Subúrbio.

O trabalho de reequilíbrio envolveu vários *stakeholders* tanto da comissão do órgão e da concessionária, como o superintendente, o secretário da SESAB para se chegar ao documento final, que fosse submetido ao Conselho Gestor de Parcerias Público-Privadas (CGP) para a deliberação derradeira. Assim, autorizado pela CGP, o acordo reafirmou as obrigações e deveres de cada parte no termo aditivo.

A assessora do gabinete do secretário da SESAB considera que o equilíbrio de interesses na área da saúde beneficia em grande parte ao Estado em virtude da qualidade alcançada pelas exigências do contrato que vincula a remuneração ao desempenho, além da segurança, no momento em que divide-se, claramente, as obrigações e os riscos entre os *stakeholders* demandantes e concessionários. Essas atribuições são parametrizadas por meio de um método de apuração atrelado a uma matriz de indicadores de desempenho que define de maneira objetiva como se dá a remuneração (PARKS et al, 1996; ALLISON et al, 1992).

Uma das aspirações atingida do contrato de parceria para o Hospital do Subúrbio foi a implementação da acreditação hospitalar para o primeiro hospital público do Estado, que é uma tendência nacional no mercado privado, significando uma grande inovação e uma quebra de paradigmas no serviço de saúde pública.

Essa certificação exige um grupo de características de qualificação elevada e de complexo cumprimento para o serviço clínico. Com a pretensão de atribuir qualidade aos serviços do Hospital do Subúrbio se incluiu os

indicadores dessa certificação para o quadro que avalia o desempenho da unidade, pontuando em até 20% de dedução da remuneração financeira a ser recebida em caso não atendimento. Esses indicadores mensais, tanto qualitativos como quantitativos, estão atrelados ao pagamento trimestral recebido pelo o que o consórcio produziu anteriormente.

Há uma tabela com faixas de desempenho na qual se aprecia a pontuação do parceiro privado. Se consórcio atingir, por exemplo, abaixo de 95%, sofrerá uma dedução do valor que ele recebe trimestralmente. Caso tenha alcançado, acima de 95%, ele receberá o valor integral.]

[DB223] Comentário: GESTÃO - CONTROLE - SAÚDE

Diante disso, pode-se afirmar que a qualidade é um fator que equilibra os interesses entre os *stakeholders* demandantes e concessionários, visto que o consórcio recebe a remuneração total durante a gestão, quando bem avaliado, e o governo consegue elevar o nível de serviço privado com a expansão da provisão dos bens públicos.]

[DB224] Comentário: Sandro, enfatizei o seu comentário sobre a qualidade.

Outro importante ponto a ser destacado é a obediência ao objeto do contrato, que não abrangeu a construção. Com essa regra, os leitos do Hospital do Subúrbio foram ampliados, durante a gestão da Prodal Saúde, sem a expansão física do hospital, sendo realizada apenas uma readequação à estrutura existente. A assessora técnica da SESAB expande esse entendimento no trecho abaixo:

“Como se foi possível ampliar os leitos sem ampliar a estrutura física? Os pacientes que estão dentro da unidade passam tempo na área de pronto atendimento que fica na emergência. Nessa área de emergência o paciente que permanece até 24h está em observação. Quando ultrapassa esse tempo ele é classificado como internado. Porém, os leitos da emergência não são contados como leitos hospitalares para fins de remuneração. Então, o Hospital do Subúrbio internava pacientes nesses leitos e o concessionário não recebia o valor correspondente àqueles pacientes. Para resolver essa incoerência, a Secretaria da Saúde fez um ajuste da capacidade de internação a ser utilizada para fins de contraprestação.”

Existe, entretanto, a exceção para as construções dentro do hospital, caso haja a necessidade de uma ampliação, mas que correspondam à reforma e não configurem uma nova edificação. Quanto a isso, a assessora técnica da SESAB alerta que a parte privada deve entender dos procedimentos governamentais para que não existam descompassos.

“O refeitório tinha uma capacidade e a Prodal achou que o refeitório deveria ser ampliado. De outra maneira, uma reforma de ampliação traria um impacto financeiro ao contrato, porém a mesma foi possível ao ser custeada pelo consórcio. O contrato tem a previsão de fazer isso, mas para que o poder público assumira o custo da ação, ele deve entender como efetivamente necessária que a demanda. Não existe na verdade um conflito de interesses de uma parte com a outra, existe sim, a necessidade contratual e da rede. [...] O concessionário que opera o serviço do hospital entende de que há necessidade, para isso sugeriu ao Estado a ampliação do hospital. [...] Mas não houve um processo administrativo para essa finalidade.”

Com o controle de indicadores e o estudo do reajuste do contrato, a comissão da SESAB se tornou ciente da demanda do perfil clínico para a futura ampliação. Nesse ínterim, as intervenções do governo da Bahia apontam na direção da criação de uma Unidade de Pronto Atendimento (UPA) na região do Subúrbio para aliviar o sistema. ]

**[SC225] Comentário:**  
Equilíbrio gorjado pelo interesse em melhorar a qualidade do serviço prestado.

A estrutura do controle na PPP do Hospital do Subúrbio é composta pelo poder concedente, pelo controle externo do Estado e pelo verificador independente. Esse último ator é uma empresa independente de grande expressão internacional, que seguindo a sugestão do Banco Mundial é contratada para auditar mensalmente o desempenho mediante os percentuais atingidos na gestão dos serviços e se manifestar em caso de dissonâncias entre o acompanhamento do Estado e das informações relatadas pelo consórcio. Esse processo é executado sem que exista a possibilidade de intervenção ou subjetividade de um técnico do consórcio ou do governo, desse modo, “para ganhar o que está estabelecido no contrato o parceiro privado deverá se esforçar”. (Assessora técnica da SESAB)

É abordado também o vínculo com o verificador independente, classificado pelo diretor do consórcio Prodal Saúde como muito profissional. Porém, é declarado que há divergências que são depuradas à miúdo para esclarecer as dúvidas sobre a avaliação dos indicadores que venham representar a redução no faturamento da concessionária do Hospital do Subúrbio.

O equilíbrio de interesses na gestão do HS corresponde ao resultado obtido quando comparado o retorno financeiro entre os leitos privados e a opção do investimento feito nos leitos da PPP do Hospital do Subúrbio que satisfaça aos acionistas, zelando pela qualidade dos serviços.

“No caso do Hospital do Subúrbio é necessário montar um modelo eficiente de gestão para utilizar o que o paciente precisa, sem cometer os exageros que são praticados, às vezes, na iniciativa privada, ao invés de se utilizar ações que poderiam ser mais efetivas e com um custo menor. Há um apelo para se usar a última tecnologia que nem sempre é a mais eficiente. Fazendo uma analogia de um paciente com traumatismo decorrente de um acidente, cujo diagnóstico poderia ser realizado através de uma ressonância de um e meio tesla ou de três tesla. Só que uma ressonância de três tesla ela custa mais do dobro que um e meio tesla. Então, o paciente precisa de ter o quê? Ter o curativo dele feito na hora certa, o antibiótico aplicado da forma correta, a assistência de enfermagem adequada. Isso é o que precisa. Fazer uma assistência de uma forma segura e eficiente, com resultados produtivos para o paciente. O que são esses resultados? O paciente retornar à vida produtiva de maneira mais rápida e regressar ao seu convívio familiar. Esse são os resultados finais da gestão da assistência.” (Presidente do consórcio Prodal Saúde)

Com o relato do Presidente da Prodal, percebe-se que a fórmula buscada pelo consórcio para atingir um retorno atraente para o investimento é a dosagem adequada dos recursos para um atendimento mais resolutivo, que diminua a permanência do paciente no hospital.

Durante as fases de gestão do contrato da PPP do Emissário Submarino, a gestora de operações do Sistema de Disposição Oceânica na Foz do Brasil, comenta que a Caixa Econômica e a EMBASA fazem o acompanhamento do funcionamento do Emissário. A Caixa Econômica recebe mensalmente o relatório do Quadro de Indicadores de Desempenho avaliado pela EMBASA que autoriza a transferência dos recursos para o consórcio. Caso a nota foi 100%, o consórcio receberá o pagamento integral. Já se a pontuação for abaixo, ele receberá o valor correspondente à faixa de desempenho, ficando prejudicado naquele período.

Na realização da entrevista foi informado que todos os dados sobre os ajustes estão publicados nos sítios eletrônicos [www.saude.ba.gov.br/hospitaldosuburbio](http://www.saude.ba.gov.br/hospitaldosuburbio) e [www.prodalsaude.com.br](http://www.prodalsaude.com.br). Os endereços apresentam, em forma de arquivos digitais, o contrato, os indicadores quantitativos e qualitativos, os anexos e os termos aditivos do Hospital do Subúrbio. Já a mineração dos dados somente é possível através do sistema da secretaria que acessa as pastas e os laudos específicos das comissões de avaliação.

Na formulação dos quatro aditivos do contrato do Hospital do Subúrbio sempre se conjugaram interesses muito fortes. Sobre o conteúdo das mudanças é declarado que um aditivo foi expedido para obedecer a formalidade para a alteração do nome consórcio; o seguinte, envolvia um reequilíbrio econômico-financeiro; o terceiro, foi previsto para ajustar o valor da contraprestação à inflação; e por último, se fixou o aditivo de ampliação de serviço.

Sobre o último aditivo, o trabalho registra que a capacidade do hospital foi ampliada para mais quarenta e cinco leitos como resposta à pressão da demanda que advém, inclusive de outro lugares, provocada pelo sucesso do próprio HS e contrastada pela estrutura precária de outras unidades do Sistema Único de Saúde. O Hospital do Subúrbio alcançou uma qualidade certificada na assistência médica, tem novas e belas instalações físicas, com boa hotelaria que acomodam os pacientes como um hospital totalmente privado. Além disso, possuem vários indicadores controlados como exigências do Estado, que sanciona multas quando verifica o descumprimento dos requisitos.

A assessora avalia positivamente os benefícios que o Estado obteve com a ampliação do hospital, pois com esta decisão não terá que construir uma nova estrutura que significaria um aumento ainda maior dos custos fixos de administração, que se diluem quando opta-se por apenas expandir uma unidade.)

[DB226] Comentário: GESTÃO – CONTROLE – SAÚDE (manter a ordem)

#### 5.4.4 AJUSTES DE INTERESSES NAS FASES DAS PPP

Com o indicativo da formalização das mudanças, a pesquisa analisou os ajustes de interesses através seleção dos aditivos existentes sobre as PPP da Bahia para destacar os assuntos abordados em suas cláusulas e subcláusulas, identificando as fases em que incidem as mudanças.

(Avalia-se os beneficiados pelos esforços de equilibrar a relação entre os atores públicos e privados nos projetos da Arena Fonte Nova, Emissário Submarino e Hospital do subúrbio.)

[SC227] Comentário: O quadro abaixo merece uma seção específica e uma discussão lastreada na literatura vista inicialmente, discutindo quais interesses prevaleceram. As dimensões acima sugeridas podem ser invocadas nessa análise.

[DB228R227] Comentário: F

**Quadro 12 - Ajustes de interesses nos projetos de PPP da Bahia.**

Projetos	Nº do Termo aditivo	Fases dos projetos	Escopo das mudanças	Beneficiário
Arena Fonte Nova	01.2010	Controle	Quadro de indicadores que abrange as alterações do caderno de encargos V da FIFA	Privado
		Enquadramento e Controle	Exploração do estádio da Fonte Nova, entrega do projeto executivo e do certificado de conclusão das obras de reconstrução.	Privado
		Gestão e Controle	Contraprestação pública e aferição de desempenho.	Privado/ Público
		Controle	Transferência de controle do aditivo.	Público
		Enquadramento	Data de eficácia do contrato do aditivo.	N/A*
Emissário Submarino	02.2011	Financiamento	Financiamento em condições especiais do aditivo.	Privado
		Gestão	Valor estimado do contrato do aditivo.	Privado
	03.2012	Gestão	Valor do contrato do aditivo.	Privado
		Enquadramento	Habilitação ao RECOPA <sup>14</sup> .	Público/ Privado
	Gestão	Revisão final da contraprestação pública.	Privado	
085.2007	Construção	Dilatação do prazo de 120 dias.	Privado	
238.2007	Construção	Dilatação do prazo de mais 90 dias.	Privado	
310.2007	Construção	Dilatação do prazo de mais 60 dias.	Privado	
331.2007	Gestão	Diminui a remuneração da contratada em proveito da contratante.	Público	
316.2010	Construção e Gestão	Dilatação do prazo por 214 dias, sem alteração no número de contraprestações mensais pela EMBASA.	Privado	
Hospital do Subúrbio	01.2010	Gestão	Dotação orçamentária do aditivo.	Privado
		Gestão e Controle	Contraprestação pública e aferição do desempenho.	Privado/ Público
	02.2010	Gestão	Publicidade do governo e consórcio.	Público/ Privado
		Gestão	Cálculo a contraprestação mensal efetiva.	Privado
		Gestão	Aditamento de bens reversíveis <sup>15</sup> da 2ª fase da operação.	Público/ Privado
	03.2010	Gestão	Revisão da prestação do serviço.	Privado
Controle		Prestação de contas.	Público	

Formatado: Fonte: 9,5 pt

Tabela formatada

Fonte: Elaborado pelo autor.

\* N/A: Não se aplica.

<sup>14</sup> O RECOPA é o Regime Especial de Tributação para Construção, Ampliação, Reforma ou Modernização de Estádios de Futebol que suspende a exigibilidade dos pagamentos do PIS/PASEP e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS), do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), e do Imposto de Importação (II), sobre as operações de importação e de venda de máquinas, equipamentos, materiais de construção e serviços destinados para uso nas arenas esportivas da Copa das Confederações FIFA 2013 e na Copa do Mundo FIFA 2014.

<sup>15</sup> Bens Reversíveis são os equipamentos, infraestrutura ou qualquer outro bem - móvel ou imóvel - ou direito integrantes do patrimônio da Concessionária, de sua controladora, controlada ou coligada, indispensáveis à continuidade e atualidade da prestação do serviço.

De forma geral, na fase de enquadramento o parceiro público e privado se equiparam ao garantirem seus interesses sobre as delimitações das obrigações e arremates do projeto quanto à exploração e à previsão para a entrega dos empreendimentos. Observa-se no quadro acima que a premissa de eficiência construtiva do parceiro privado é ameaçada por riscos do projeto, que no caso específico do emissário submarino, adiou a conclusão da obra em quase um ano e quatro meses.

O estudo confirma que os governos podem atingir economias em negociações que resultam na diminuição da contraprestação pública e aumento do monitoramento dos contratos. Contudo, é preponderante a tendência dos benefícios ao parceiro privado, quando analisados os ajustes ocorridos nas fases de construção das obras e gestão dos contratos de Parcerias Público-Privadas. Outrossim, constata-se o equilíbrio de interesses no enquadramento e a primazia do controle público, cujo Estado assume os papéis de demandante, articulador e controlador das PPP.

A oscilação da relevância que se registra com a sucessão de divergências e reequilíbrios confirmam as teorias de Susniené e Vanagas (2006), Ackoff (1999) e Savage et al (1997) sobre o processo de PPPs ao se verificar as constantes convergências substituindo conflitos e vice-versa.

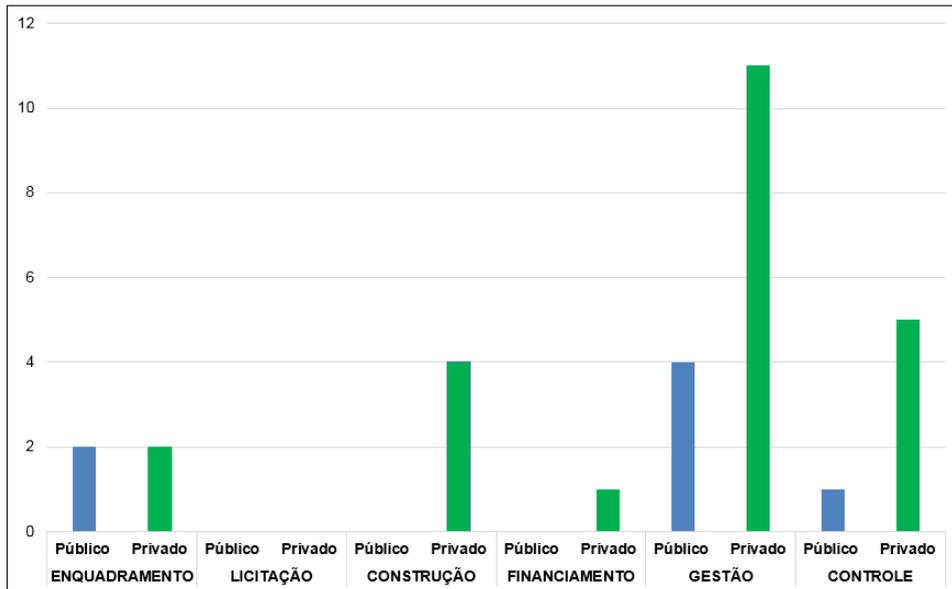
[DB229] Comentário: Fiz a confirmação da teoria sobre os achados da pesquisa.

Os três projetos de PPP, separadamente, historiam divergências e convergências. É notável a existência de entraves na fase de construção e financiamento nos projetos do Emissário Submarino e do Estádio da Fonte Nova, além das dificuldades enfrentadas na gestão da demanda e da capacidade de atendimentos pela PPP do Hospital. Nas fases que se registram esses embaraços são comprovados o favorecimento dos consórcios com as dilatações dos prazos de construção para a Foz do Brasil, com a revisão das condições especiais de financiamento para a Fonte Nova Participações e com o novo exame sobre a prestação de serviços da Prodal Saúde.

Considerando a natureza das interações entre os *stakeholders* dentro de cada projeto estudado, verifica-se a relevância relativa dos papéis da setor privado e público graduarem no período estudado. Porém, é necessário realçar que o interesse privado possui primazia na maioria das fases dos projetos de PPP.

Com a abordagem temporal dos sistemas de interesses, a série de decisões sobre as fases das PPP é organizada no gráfico 4, ilustrando que o ganho de benefícios pelos *stakeholders* concessionários na construção e gestão, incide na obediência a um controle estatal maior na etapa subsequente. (ACKOFF, 1999; SUSNIENÉ; VANAGAS, 2005)

**Gráfico 4 - Os *Stakeholders* beneficiados com os ajustes de interesses nas PPP do Estado da Bahia (2007-2012)**



Fonte: Elaborado pelo autor.

Os benefícios avaliados como a função de utilidade dos interesses dos *stakeholders* indicam da mesma maneira em custos aos demais parceiros (BRENNER; HOSSEINI, 1992; JENSEN, 1986). Por esse motivo, a gestão dos *stakeholders* nas PPP deve conciliar, mesmo que limitadamente, os interesses dos atores relevantes ao longo das fases dos projetos (JONES, 1995; MITCHELL, 1997).

Com o atendimento às reivindicações dos *stakeholders* também se interpreta a importância desses no processo de implementação das PPP. No capítulo sobre a relevância dos atores observou-se com os depoimentos que o interesse público está acima do privado, todavia deve-se considerar que o equilíbrio é buscado dentro das fases de enquadramento, construção,

[DB230] Comentário: Fiz a confirmação da teoria sobre os achados da pesquisa.

financiamento, gestão e controle para a continuidade da implementação de serviços.

As possibilidades para o balanceamento de interesses nos contratos de PPP, segundo o diretor da Prodal, podem ser encontradas na redução do risco do crédito pelo Estado em contrato mais longevos com situações de reanálise do perfil do contrato e pela garantia da verificação do equilíbrio econômico-financeiro (REYNOLDS; SCHULTZ; HEKMAN, 2006). Todas essas características são importantes para a decisão de participação do consórcio, que atualmente administra o Hospital do Subúrbio.

Em contraste à fala da assessora técnica, o diretor da Prodal Saúde, afirma o cumprimento integral dos indicadores quantitativos e qualitativos avaliados trimestralmente, sendo o mais desafiador deles alcançar a acreditação hospitalar antes de dois anos de funcionamento exposto ao problema da grande demanda da região do bairro do Subúrbio Ferroviário em Salvador. Mesmo diante do cenário de instabilidade, houve o favorecimento do interesse público.

Entretanto, para distribuir igualmente as ameaças da gestão a Prodal tem a incumbência de informar à estrutura de regulação sobre os leitos excedentes, bem como o excesso da demanda espontânea, para que não seja apenado, o que contraria Langholtz et al (2003), ao se observar que o parceiro privado compartilha recursos, também, após a fase inicial dos projetos, e precisamente, quando sua a gestão é apoiada pelo órgão de regulação da demanda para a alocação adequada dos recursos e não dependente de contingências que ameaçam a qualidade do serviço, que conseqüentemente, impactam diretamente na parcela variável da remuneração do consórcio. Dessa forma, é primordial o papel da central estadual de regulação para direcionar o atendimento, como acontece por exemplo com o Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (SAMU), que transporta pacientes para o Hospital do Subúrbio.

Assim, o contrato de PPP deve ser visualizado como uma “via de mão-dupla” que particiona os riscos entre *stakeholders* públicos e privados, que podem imputar em ônus excessivos ao parceiro.

“O contrato foi desenhado para o hospital funcionar com 90% de taxa de ocupação. O que significa dizer, em um exemplo, que dos trezentos leitos, o hospital deveria ter uma média de duzentos e setenta leitos ocupados. Os trintas leitos não ocupados estariam servindo sempre para momentos críticos. Então, haveria uma capacidade de gerenciamento, só que na realidade, o Hospital Subúrbio sempre funcionou acima dos 90% de taxa de ocupação. Esse é um risco de demanda pelo qual o Estado é o responsável. Portanto o Estado indeniza o parceiro privado sempre que existir o problema de risco de demanda acima do previsto no projeto.” (Diretor da Prodal Saúde)

Nessa situação descrita acima, o reequilíbrio econômico-financeiro independe da negociação em razão de ser regrado pelo contrato da concessão da PPP. Ordinariamente, ao se suceder o desequilíbrio consequente da demasia de atendimento, o risco será atribuído ao Estado.

Outros ajustes no Hospital do Subúrbio foram realizados por conta da falta de demanda para os 20 leitos de Unidade de Terapia Intensiva (UTI) Pediátrica. Para atender melhor o interesse público, se propôs a conversão dos 10 leitos excedentes em UTI para adultos. Motivo semelhante ao utilizado para a modificação dos leitos de Unidades de Terapia Semi-Intensivas em UTIs.

Já as mudanças para o ajuste de perfil do hospital percorreram uma negociação financeira mais morosa com o Estado, pois o custo de um leito de UTI é mais elevado do que o custo de um leito semi-intensivo, assim como o custo de uma UTI adulto quando comparada a uma UTI pediátrica.

O balanceamento dos interesses se dá mediante o compartilhamento de ganhos, desenvolvido para cada projeto especificamente, segundo o diretor de investimentos da Odebrecht. No projeto da Arena Fonte Nova, os cenários de demanda para o período do contrato com a geração de receita em R\$ 45 milhões foram estudados na geração do projeto base, na época do Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI). Logo, se a Fonte Nova Participações (FNP) na gestão do contrato auferir R\$ 55 milhões, os 10 milhões de reais excedentes serão divididos pela metade, ficando o Estado e a concessionária com R\$ 5 milhões.

Ao contrário, em uma situação de prejuízo, a mesma lógica também é aplicada na PPP da Fonte Nova. Caso a geração da receita seja inferior, a FNP e o Estado serão igualmente responsáveis pela diminuição da receita. O equilíbrio mútuo, isto é, o compartilhamento de perdas e ganhos entre os

[SC231] Comentário: Em relação ao comentário anterior, veja o exemplo da busca da melhoria de qualidade como um fator que impulsiona o equilíbrio.

[DB232R231] Comentário: Ótimo, Sandro! Enfatizei o seu comentário no tópico de equilíbrio na fase de gestão.

participantes do projeto da Arena Fonte Nova foi planejado por se tratar de um negócio muito novo no país e para atrair os investidores.

Diferentemente, no projeto do emissário foi utilizado o fluxo de recebíveis da EMBASA como a principal garantia do projeto, devido ao fato de ser uma empresa de economia mista não dependente do Estado e, aliás, por possuir receitas próprias. A Odebrecht contratou um *rating*<sup>16</sup> que avaliou a qualidade dos recebíveis para o seu uso como garantia no pagamento da contraprestação.

Caso aconteça algum problema e o Estado não efetuar uma contraprestação do emissário submarino à concessionária, o agente financeiro liberará o valor através do fluxo de recebíveis. A Odebrecht teria que oferecer uma garantia corporativa para viabilizar o projeto, se não houvesse a garantia do *Project finance*. Todavia, os recebíveis somam o valor de três contraprestações públicas, no modelo adotado por essa PPP, formando uma espécie de “colchão financeiro” que é retroalimentado quando utilizado.

Na visão do diretor de investimento, a engenharia financeira descrita é fundamental, pois não há um balanço suficiente para assegurar o fluxo de caixa dos empreendimentos, devido à quantidade de projetos e às garantias que a Odebrecht ou o Governo teriam que oferecer para estruturar as propostas. Diante disso o equilíbrio deve ser planejado para os momentos da gestão dos contratos de PPP, à medida que surgem novas demandas.

“Se o governador quer a duplicação nova em uma rodovia que não estava prevista no contrato original, ele passa essa demanda à concessionária, que estuda quanto custará para construir e operar o trecho. Para essa situação, existem várias formas de reequilibrar o contrato: o aumento de pedágio, o acréscimo da tarifa cobrada ao usuário, o aumento de contraprestação pública, a revisão de prazo contratual, cujo o período da concessão passe de 25 para 30 anos, ou pode-se ter uma revisão de escopo. A revisão de um escopo ‘x’, na qual o governador propõe: ‘ Isso não pode fazer, mas faça isso aqui.’ Tudo isso é medido através do valor presente do fluxo de um modelo financeiro. Há diversas ferramentas trabalhando em conjunto ou isoladamente. Após chegar ao um reequilíbrio contratual, publica-se um aditivo.” (Diretor de investimentos da Odebrecht)

<sup>16</sup> *Rating* é o termo inglês que refere-se à agência de classificação de risco do crédito.

Geralmente o contrato fornece a fórmula do equilíbrio, todavia estudava-se as condições específicas para cada acordo. O entrevistado rememora que na PPP da Fonte Nova, existiam parâmetros antes da licitação que foram alterados posteriormente em razão das novas exigências da FIFA aditadas no cadernos de encargos. Partindo das novas demandas o Estado prescreve a adequação ao consórcio, que por sua vez, expõe a necessidade do reequilíbrio.

Com a descrição das interações entre os *stakeholders*, é perceptível que formam-se padrões de convergências ao longo das fases iniciais dos projetos, exemplificadas principalmente pelas relações entre a Unidade de PPP e as secretarias, exemplificadas pela SESAB, SETRE e a SEDUR (quadro 13). Dentro todos, a UPPP é o principal ator convergente e com atuação predominante nas fases de preparação dos projetos.

**Quadro 13 - As Divergências e o equilíbrio de interesses entre os Stakeholders das PPP na Bahia**

Stakeholders	SESAB	SETRE	EMBASA	UPPP	SEDUR	DESENBÁHIA	BNB	CEF	MPE	ODEBRECHT	FOZ DO BRASIL	PRODAL
<b>SECRETARIA DE SAÚDE DA BAHIA</b>												
SETRE												
EMBASA												
<b>UNIDADE DE PPP</b>	Equilíbrio	Equilíbrio										
<b>SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO URBANO</b>				Equilíbrio								
DESENBÁHIA	Equilíbrio	Divergência		Equilíbrio	Equilíbrio							
<b>BANCO DO NORDESTE</b>		Equilíbrio				Equilíbrio						
CEF					Divergência							
MPE-BA		Divergência				Divergência						
ODEBRECHT		Equilíbrio	Divergência						Divergência			
FOZ DO BRASIL			Divergência					Divergência		Equilíbrio		
PRODAL	Divergência											

[SC233] Comentário: Esse quadro merece uma seção separada pois ele resume as seções 5.3. e 5.4.

Excluído: SESAB

Excluído: UPPP

Excluído: SEDUR

Excluído: BNB

Legenda:

- Divergência
- Equilíbrio
- Não interage
- Não se aplica

Fonte: Elaborado pelo autor.

As divergências ficam claramente demonstradas entre os atores que participam das fases avançadas dos projetos, ilustradas nas interfaces da Caixa Econômica com a Foz do Brasil, assim como a relação do Ministério Público do Estado da Bahia com a DESENBAHIA e o consórcio FNP, representado pela Odebrecht, bem como entre o controle da SESAB e a gestão da Prodal Saúde. Porém, deve-se destacar que as discordâncias são equalizadas nas interações conferidas nos processos seguintes para a continuidade da implementação das PPP.

Já os bancos estabilizam as suas atuações conforme os fatos e especificidades dos projetos, e mesmo assim, podem ser obstruídos em algumas resoluções devido à obediência das regras de fundos de financiamentos.

A função de controle dos contratos, produz questionamentos para o esclarecimento da contratação dos consórcios e transferências de recursos, porém esse importante processo não possui a sincronia necessária, evidenciando as discordâncias sobre os pontos indicados nas avaliações e recomendações. As relações dos consórcios também exibem atuações divergentes com parceiros em determinados processos que abordam a construção, o financiamento e a gestão das PPP.

Em suma, as interfaces nas relações dos *stakeholders* revelam padrões que prevalecem durante as diversas situações nas fases dos projetos de PPP. Essas interações podem ser moduladas diante da dinâmica e longevidade dos projetos, que conformam os aprendizados das experiências estudadas no Estado da Bahia para uma gradual maturação dos participantes e dos processos.

Mediante às considerações das divergências e equilíbrio de interesses entre os *stakeholders* faz-se necessário uma análise nítida desses padrões sobre as fases às quais os participantes estendem suas atuações (quadro 14).

**Quadro 14 - As Divergências e o equilíbrio de interesses dos Stakeholders nas fases das PPP na Bahia**

<i>Stakeholders/Fases</i>	Enquadramento	Licitação	Construção	Financiamento	Gestão	Controle
SESAB	Equilíbrio	Equilíbrio	Equilíbrio	Equilíbrio	Divergência	Divergência
SETRE	Equilíbrio	Equilíbrio	Divergência	Divergência		
UPPP	Equilíbrio	Equilíbrio				Equilíbrio
SEDUR	Equilíbrio					
EMBASA	Divergência	Divergência	Divergência	Divergência	Divergência	Divergência
DESENBAHIA	Equilíbrio		Divergência	Equilíbrio		
BNB	Equilíbrio	Equilíbrio	Equilíbrio	Equilíbrio		
CEF			Divergência	Equilíbrio		
MPE-BA		Divergência	Divergência	Divergência	Divergência	Divergência
ODEBRECHT	Equilíbrio	Equilíbrio	Equilíbrio	Equilíbrio		
FOZ DO BRASIL		Equilíbrio	Divergência	Divergência		
PRODAL		Equilíbrio		Equilíbrio	Equilíbrio	Divergência

Legenda:  
 Divergência  
 Equilíbrio  
 Não se aplica

Fonte: Elaborado pelo autor.

Fixa-se, com os achados da pesquisa, que os *stakeholders* das fases de enquadramento possuem mais concordâncias durante os processos estágios avançados dos projetos. Assim, é possível confirmar que o governo estadual evoluiu a preparação das Parcerias Público-Privadas, com a exceção da EMBASA que empreendeu a primeira PPP da Bahia, pois há uma grande congruência de interessados e com um crescente conhecimento para o encaminhamento das PPP.

Em oposição às fases iniciais dos projetos, os períodos de financiamento, construção, gestão e controle das PPP, primordiais para a implementação dos projetos, carecem de uma melhor preparação dos *stakeholders* para aprimorar os processos que incorporem a eficiência e eficácia para o soerguimento de infraestruturas e adequada operação dos serviços, mantendo a previsão do orçamento, dos prazos e dos custos acordados em benefício aos usuários.

## 6 CONCLUSÕES

O arranjo público-privado possui um horizonte vasto para a implementação de infraestruturas que atendam interesses coletivos. Seguindo a experiência internacional, o Brasil diversifica o uso da contratação de PPP, principalmente em âmbito estadual, nos setores da saúde, esporte, transporte e saneamento, com a atração dos recursos e das competências privadas em favor da expansão dos bens e serviços.

Assim, os entes federativos, em diferentes proporções, começam a disseminar o planejamento em torno das PPP para projetos estruturantes de intervenção urbana. As iniciativas dos atores governamentais criam, gradualmente, as condições de regulamentação das particularidades para a concepção e estruturação dos negócios privados em obras públicas para diminuir o déficit da ação dos governos.

Através das concessões patrocinadas e administrativas, os arranjos de *stakeholders* formulam as PPP, atraem os parceiros, viabilizam os projetos, aplicam recursos e acompanham a gestão dos negócios privados sobre bens públicos. Contudo, todas as ações contidas nas parcerias possuem nuances particulares a essa modalidade de gestão associada, em torno dos padrões ainda indefinidos em vários processos que tecem as interfaces entre os participantes. Por esse motivo, os interesses comuns se agregam para implantação dos projetos e os objetivos divergentes concorrem aos benefícios das decisões atuais e futuras.

A aderência ao prisma teórico da teoria de *stakeholders*, como método e enquadramento conceitual, serviu integralmente ao objetivo principal do trabalho de analisar as influências dos parceiros no desenvolvimento das PPP, mapeando os atores relevantes sobre os processos que circunscrevem a importância e as atuações estabelecidas nos projetos. Com a descrição, foram captadas as repercussões das divergências e das convergências produzidas pelas relações entre atores públicos e privados.

Observa-se, diante dos casos estudados das Parcerias Público-Privadas na Bahia, que existem diversos papéis assumidos por diferentes *stakeholders*. As secretarias e a sociedade de economia mista classificam-se como demandantes, articuladoras e controladoras; as consultorias, como

estruturadoras dos projetos; o Ministério Público e Tribunal de Contas, que reveste-se da função de controle; os bancos e agência de fomento caracterizam-se como financiadores; e a figura dos parceiros privados é tipificada pelos consórcios.

Dessa forma, as interações desses *stakeholders* durante as fases dos projetos, não só definiram, como expandiram a compreensão inicial sobre a papel precípua das partes interessadas nos empreendimentos, expondo a abrangência e a limitação dos escopos das participações.

No desenvolvimento das PPP, tornou-se perceptível que a participação é ampla quando os interesses são claros e agregam benefícios mútuos exemplificados nos casos do BNB, BNDES e DESENBAHIA, com a assessoria financeira para a estruturação do *Project Finance*, com o fornecimento de informações sobre as fontes e as condições dos financiamentos que o consórcio pleiteará após vencer a licitação. A associação também pode ser restrita quando não há o estreitamento dos relacionamentos de papéis relevantes com a função de controle, ilustrada pelo Ministério Público, secretarias, bancos, parceiros privados e verificadores independentes.

As trajetórias recentes das PPP no Estado da Bahia evidenciam os papéis dos *stakeholders*, que condicionam avanços e impasses no andamento dos casos estudados nessa dissertação. Sobre as circunstâncias dos projetos, emergiram os padrões de convergências entre os parceiros do setor público predominantes nas fases iniciais de enquadramento e licitação dos projetos. Por outro lado, à medida que os projetos evoluem para as fases de construção, financiamento, gestão e controle dos contratos, surgem várias divergências entre o âmbito governamental e o privado.

Logo, confirma-se que há a crescente competência dos governos para contratar PPP, entretanto, falta o amadurecimento dos *stakeholders* e processos pertencentes aos estágios avançados dos projetos. Apesar das competências dos atores, é importante que as empresas compreendam os trâmites públicos para serem remuneradas de maneira justa, assim como o Estado precisa entender as PPP como negócios privados.

Por outro lado, comprova-se a necessidade da maior qualificação dos *stakeholders* que atuam nas fases avançadas dos contratos. Nesse sentido, destaca-se que os financiadores não possuem um modelo consolidado para

condicionar a modelagem das parcerias baseadas no *Project Finance*, na composição das garantias, em orçamentos globais e nos projetos executivos, frequentemente protestados para o exercício do monitoramento de projetos.

A análise da relevância dos *stakeholders* que aponta o setor público como o mais influente é relativizada pelo benefício privado sobre os ajustes identificados nos aditivos que estabilizam as pendências, principalmente, sobre a gestão das PPP. Acrescenta-se que esses movimentos apontam para o interesse coletivo, pois ganha-se com a continuidade dos projetos e com a qualidade dos serviços ofertados, porém deve-se precaver contra as distorções dos benefícios durante a execução dos contratos.

Em razão da falta de maturação dos processos e dos papéis dos atores no andamento das PPP, várias situações conflituosas apresentam-se, exigindo da gestão das partes interessadas o empenho para harmonizar as reivindicações, que não possuem fórmulas gerais para a atualização dos parcerias, reequilibrados muitas vezes de forma negocial.

Conclui-se, também, que os ajustes dos interesses não corresponde precisamente ao equilíbrio dos mesmos, visto que em determinadas demandas dos parceiros privados possuem primazia em relação ao parceiro público; e em outros momentos, o objetivo público se sobrepõe ao privado. Porém, como sugere o corpo teórico de *stakeholders*, as relações podem ser reequilibradas com a assunção da maior relevância do objetivo público no longo prazo compreendido pelas PPP estudadas (15 a 35 anos).

Portanto, os papéis dos atores influem sobre os avanços e embaraços verificados nas fases das PPP com o equilíbrio e divergências dos interesses dos parceiros. Diante disso, a gestão dos *stakeholders* deve agir no sentido de consolidar uma atuação integrada aos processos e atribuições comuns para o alcance dos diferentes objetivos.

Recomenda-se que os acertos sobre o enquadramento das PPP sejam disseminados para outras secretarias, controladores, financiadores e empresas, para que sedimentem experiências sobre o instrumento. A fase de financiamento deve padronizar os processos especializados para as parcerias, em torno das garantias aceitas, do modelo de fluxos de caixa, da composição dos fundos garantidores, dos procedimentos de auditorias das obras e da liberação dos recursos. Aconselha-se, de forma geral, a expansão da atuação

dos *stakeholders* a processos e fases que são intervenientes às suas participações.

(Nessa direção, a pesquisa aponta, aos estudos futuros, a precisão de compreender profundamente os avanços e os impedimentos das PPP, contemplando o horizonte da implementação das parcerias e não apenas etapas isoladas. Deve-se atribuir mais ênfase às contribuições que os diversos *stakeholders* acrescentam à evolução das fases das parcerias, dando subsídios ao aprimoramento dos processos que possuem maiores divergências, no intuito de revelar os aprendizados acumulados em diferentes casos para estruturação das garantias e envolvimento do financiamento por bancos privados, a favor da viabilização do crescente número de PPPs contratadas no Brasil. Faz-se necessário, igualmente, o detalhamento sobre os aspectos de reequilíbrio contratual e a atuação do monitoramento exercido pelo poder concedente, bancos públicos, órgãos de controle e verificadores independentes.)

[SC234] Comentário: Suas conclusões devem ser readaptadas à luz das dimensões analíticas a serem usadas nas descrições dos casos.

[DB235R234] Comentário: F  
eito.

## REFERÊNCIAS

ALBINO ADVOGADOS ASSOCIADOS. **PPP: Parcerias público-privadas**. São Paulo, 2004.

ABREU, B. V.; CALIARI, T. Novos paradigmas para a administração pública: análise dos processos de concessão e Parceria Público-Privada em rodovias brasileiras. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 01, p. 75-97, 2009.

ACKOFF, R. L. **Transforming The Systems Movement**. 2004. Disponível em: <http://www.acasa.upenn.edu/RLAConfPaper.pdf>, acesso em: 13.01.2013.

AGLE, B. R., MITCHELL, R. K. e SONNENFELD, J. A. (1999), Who Matters to CEOs? An Investigation of Stakeholder Attributes and Saliency, Corporate Performance, and CEO Values. **Academy of Management Journal**, vol. 42(5), pp. 507-525.

ALEXANDER, I. A Taxonomy of Stakeholders - Human Roles in System Development. **International Journal of Technology and Human Interaction**, Vol 1, 1, 2005, pages 23-59.

ALEXANDER, I.; STEVENS, R. (2002). *Writing Better Requirements*, Addison-Wesley, 2002.

ALLISON, S. T., L. R. McQueen and L. M. Schaerfl. Social Decision-Making Processes and the Equal Partitionment of Shared Resources, **Journal of Experimental Social Psychology**. 28, 23–42, 1992.

ANDRADE. J. H. F.; LIMOEIRO, D. Rui Barbosa e a política externa brasileira: considerações sobre a Questão Acreana e o Tratado de Petrópolis (1903). **Revista Brasileira de Política Internacional**. Brasília: 2003.

ARAÚJO, W. F. G. As estatais e as PPPs: o Project Finance como estratégia de garantia de investimentos em infra-estrutura. **Revista do Serviço Público**. Brasília 57 (2): 169-190 Abr/Jun 2006.

ARAÚJO, S.; SUTHERLAND, D. *Public-private partnerships and investment in infrastructure*. OECD Publishing. Paris, 2010.

ARGOTE, L.; GREVE, H. R.. A Behavioral Theory of the Firm - 40 Years and Counting: Introduction and Impact. **Organization Science**. p. 337-349, 2007.

AVISON, D.; WOOD-HARPER, A.T. **A further exploration into information systems development: the evolution of multiview**. Vol. 11, Iss. 2. p. 124. West Linn: 1998.

BENBASAT, I.; GOLDSTEIN, D. K.; MEAD, M. The case research strategy in studies of information systems. **MIS Quarterly**, v. 11, n. 3, p. 369-386, set. 1987.

BERMAN, S. L.; WICKS, A. C.; KOTHA, S.; JONES, T.M. Does Stakeholder Orientation Matter? The Relationship between Stakeholder Management Models and Firm Financial Performance. **Academy of Management Journal** 42, 488–506, 1999.

BOESSO, G.; KUMAR, K.. An investigation of stakeholder prioritization and engagement: who or what really counts. **Journal of Accounting & Organizational Change**. Vol. 5, 2009, pp. 62 – 80.

BOWKER, G.C. & LEIGH STAR, S. (1999). *Sorting Things Out, classification and its consequences*. MIT Press.

BRANDÃO, Luiz E. T.; SARAIVA, Eduardo C. G. Risco privado em infraestrutura pública: uma análise quantitativa de risco como ferramenta de modelagem de contratos. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro 41(6):1035-67, Nov./Dez. 2007.

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parcerias público-privadas no âmbito da administração pública.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 5.385, de 4 de abril de 2005 - Institui o Comitê Gestor de Parceria Público-Privada - CGP.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 7.319, de 28 de setembro de 2010. Regulamenta a aplicação do Regime Especial de Tributação para Construção, Ampliação, Reforma ou Modernização de Estádios de Futebol - RECOPA.

\_\_\_\_\_. Decreto nº. 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. Lei complementar nº. 101 - Lei de Responsabilidade Fiscal, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. Lei Federal nº. 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências.

RIO GRANDE DO SUL. Lei Nº 12.234, de 13 de janeiro de 2005, que Dispõe sobre normas para a licitação e contratação de Parcerias Público-Privadas do Estado do Rio Grande do Sul – PPP/RS – e dá outras providências. Disponível em:

<[http://www.bnb.gov.br/content/aplicacao/desenvolvimento\\_em\\_acao/projeto\\_pp/docs/lei\\_12234\\_de\\_13\\_de\\_janeiro\\_de\\_2005.pdf](http://www.bnb.gov.br/content/aplicacao/desenvolvimento_em_acao/projeto_pp/docs/lei_12234_de_13_de_janeiro_de_2005.pdf)> Acesso em: 17/06/2012.

BRENNER, S. N.; HOSSEINI, J. C. The Stakeholder Theory of the Firm: A Methodology to Generate Value Matrix Weights. **Business Ethics Quarterly**, Vol. 2, No. 1, pp. 99-120, April, 1992

BRITO, B. M. B.; SILVEIRA, A. H. P. Parceria público-privada: compreendendo o modelo brasileiro. **Revista do Serviço Público**. Brasília, Jan/Mar 2005.

BRYSON, J. M. **Strategic Planning for Public and Non-Profit Organization**, San Francisco, CA, 1995.

BURTON, S. Evaluation of Healthy City Projects: Stakeholder Analysis of Two Projects in Bangladesh. **Environment and Urbanization**, 11: 1 pp41–52, 1999

CERVO, A. L.; BERVIAN, P. A. **Metodologia científica**. 4º ed. São Paulo: Markron Books, 1996.

CLARKSON, M. B. H. 1995. A stakeholder framework for analyzing and evaluating corporate social performance. **Academy of Management Review**, 20: 921-117.

CNI (Confederação Nacional da Indústria). **Experiência internacional das parcerias público-privadas: o exemplo inglês**. Brasília, 2004. Disponível em: <[www.cni.org.br](http://www.cni.org.br)>. Acesso em: 28 jul. 2004.

COMISSÃO EUROPEIA. **Diretoria Geral da Política Regional - Diretrizes para parcerias público-privadas bem-sucedidas**. Bruxelas, mar, 2003. Disponível em: <[www.ppp.mg.gov.br/download/diretrizes.pdf](http://www.ppp.mg.gov.br/download/diretrizes.pdf)>. Acesso em: 17/06/2012.

CORREIA, M. B. da C. **Abordagens institucionalistas das parcerias público-privadas: as experiências da Inglaterra e de Minas Gerais**. Dissertação de mestrado. Escola de Administração de Empresas de São Paulo, 2008.

COSSALTER, Phillipe. Private Finance Initiative. **Revista de Direito Público Econômico**. Nº 6, p. 127-180. Belo Horizonte: 2004.

DAAKE, D.; ANTHONY, W. P. (2000, Summer). Understanding stakeholder power and influence gaps in a health care organization: an empirical study. **Health Care Management Review**, 25(3), 94-107.

DELOITTE. **Seminário PPP. Ministério do Planejamento**. Brasília, 20 de Agosto de 2004.

DESLAURIERS, J-P; KÉRISIT, M. **O delineamento da pesquisa qualitativa**. In: POUPART et al. A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos. Rio de Janeiro: Vozes, p. 127-153, 2008.

DONALDSON, T.; Preston, L. The stakeholder theory of the corporation: Concepts, evidence and implications. **Academy of Management Review**, 20: 65-91, 1995.

DENZIN, N.K.; LINCOLN, Y.S. **Introduction: the Discipline and Practice of Qualitative Research**. In: DENZIN, N.K.; LINCOLN, Y.S. (org.) Handbook of Qualitative Research. 2 ed. London: Sage Publications, Inc. 2000, p. 1-28.

EVAN, W. and R. FREEMAN. A Stakeholder Theory of the Modern Corporation: Kantian Capitalism. In: T. Beauchamp and N. Bowie (eds.), **Ethical Theory and Business** (Prentice Hall, Englewood Cliffs, CA), p. 97–106, 1993.

FERREIRA, Denilson Queiroz Gomes. Financiamento a BRTs: a experiência internacional do BNDES. **Revista do BNDES**. Brasília: dezembro de 2012.

FREEMAN, R. E. 1984. **Strategic management: A stakeholder approach**. Boston: Pitman.

FREEMAN, R. E. **The stakeholder approach revisited**, in: Zeitschrift für Wirtschafts- und Unternehmensethik, Jg. 5, Heft 3, 228-241, 2004.

FREITAS, Juarez. **Parcerias Público-Privadas (PPPs): Características, Regulação e Princípios**. Belo Horizonte, n. 29, ano 7 Janeiro 2005 Disponível em:  
<<http://www.editoraforum.com.br/bid/bidConteudoShow.aspx?idConteudo=50106>>. Acesso em: 03/03/2012.

\_\_\_\_\_. O novo modelo de parcerias público-privadas (PPS) no Brasil: características e regulação. **Anuário da Faculdade de Direito da Universidade da Coruña/Espanha**. Coruña/Espanha: Faculdade de Direito da Universidade da Coruña/Espanha, 2006, v. 09, p. 491-511.

\_\_\_\_\_. Parcerias Público-Privadas (PPPs): Características, Regulação e Princípios. **Revista Interesse Público**, Porto Alegre, v. 1, p. 13-61, 2005.

\_\_\_\_\_. Parcerias público-privadas (PPPs) e desafios regulatórios. A&C. **Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, v. 23, p. 145-177, 2006.

FROOMAN, J.; Stakeholder Influence Strategies. **Academy of Management Review**. Nº 24, 191–205, 1999.

GIAMBIAGI, Fábio; ALÉM, Ana Cláudia. **Finanças públicas: teoria e prática no Brasil**. 2. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2001.

\_\_\_\_\_. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 1999.

GOIÁS. Lei nº 14.910, de 11 de agosto de 2004. Dispõe sobre a instituição do Programa de Parcerias Público-Privadas, da constituição da Companhia de Investimentos e Parcerias do Estado de Goiás e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planejamento.gov.br/hotsites/ppp/arquivos\\_down/Experiencias\\_Estaduais/lei\\_14910\\_110804.pdf](http://www.planejamento.gov.br/hotsites/ppp/arquivos_down/Experiencias_Estaduais/lei_14910_110804.pdf)>. Acesso em: 12/06/2012.

GOMES, Ricardo Corrêa and GOMES, Luciana de Oliveira Miranda. **Who is supposed to be regarded as a stakeholder for public organizations in developing countries?** *Public Management Review*, 10:2, 263 – 275, 2008.

GOMES, Ricardo Corrêa, LIDDLE, Joyce and GOMES, Luciana Oliveira Miranda. A Five-Sided Model Of Stakeholder Influence. **Public Management Review**. 12: 5, 701 — 724, 2010a.

\_\_\_\_\_. Cross-Cultural Analysis of Stakeholder Identification in Municipal Districts. **Public Management Review**. 12: 1, 53 — 75. 2010b.

GOODSTEIN, L. **Applied strategic planning: A comprehensive guide**. New York, p. 82, 1993.

GREENLEY, G.; FOXALL, G. Multiple stakeholder orientation in UK companies and the implications for company performance. **Journal of Management Studies**. 34: 259-284, 1997.

GRI. Sustainability Reporting Guidelines. **Global Reporting Initiative**. Boston, MA, 2006.

GRILO, L. M. ; SILVA, S. A. R. ; PIRES JUNIOR, A. B. . Parcerias público-privadas (PPP): alternativa para a provisão de infra-estrutura e serviços públicos no Brasil. **Revista Brasil Engenharia**, São Paulo, p. 78-86, 2004.

HARRISON J, St. JOHN C. Managing and partnerin with external stakeholders. **Academy of Management Executive** 10: 46-60.

HASNAS, J. The Normative Theories of Business Ethics: A Guide for the Perplexed. **Business Ethics Quarterly**, Vol 8(1), 19–42, 1998.

HILL, C. W. L. e JONES, T. M. Stakeholder-Agency Theory. **Journal of Management Studies**, vol. 29(2), pp. 131-154, 1992.

HILLMAN, A. J.; KEIM, G. D. Shareholder Value, Stakeholder Management, and Social Issues: What's the Bottom Line?. **Strategic Management Journal** 22, 125–139, 2001.

HYBELS, R.C. On legitimacy, legitimation, and organizations: a critical review and integrative theoretical model. **Academy of Management Journal**, Vol. 38, p. 241-5, 1995.

IFSL (International Financial Services London). **Public private partnerships**. In: Asociaciones público privadas – experiência del Reino Unido para los mercados internacionales, 2003.

ITDP – Institute for Transportation & Development Policy. **Manual de BRT: Guia de Planejamento**. 898 p., dez. 2008. Disponível em: <[http://www.itdp.org/documents/Manual%20de%20BRT%20em%20Portuguese%20\(Guia%20de%20Planejamento\).pdf](http://www.itdp.org/documents/Manual%20de%20BRT%20em%20Portuguese%20(Guia%20de%20Planejamento).pdf)>. Acesso em: 2 ago. 2012.

JENSEN, M. C. Agency costs of free cash flow, corporate finance and takeovers. **American Economic Review**, 76, 323–9, 1986,

JONES, T. M. Instrumental Stakeholder Theory: A Synthesis of Ethics and Economics. **The Academy of Management Review**, Vol. 20, No. 2, p. 404-437, 1995,

JONES, T. M.; WICKS, A. C., Convergent Stakeholder Theory. **Academy of Management Review**. Vol. 24, 206–221, 1999.

LANGHOLTZ, H. J., GETTYS C.; FOOTE, B. Resource-Allocation Behavior under Certainty, Risk, and Uncertainty. **Organizational Behavior and Human Decision Processes** 54(2), 203–224, 1993.

LEBAS, M. J. (1995) Performance measurement and performance management. **International Journal of Production Economics**, 41, 23-35.

MESQUITA, A.; MARTINS, R. Desafios logísticos às redes de negócios no Brasil: o que podem as parcerias público-privadas (PPPs)? **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, Jul/Ago 2008

MEZNAR, M.; CHRISMAN, J.; CARROLL, A. B. Social responsibility and strategic management: Toward an enterprise strategy classification. **Academy of Management Best Papers Proceedings**: 332-336, 1990.

MINAS GERAIS. **Unidade PPP de Minas Gerais**. Disponível em <<http://www.ppp.mg.gov.br/pppemminas/projetos-ppp>> Acesso em 4 de nov. 2008

MINAYO, M. C. DE S. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. São Paulo: Hucitec, 8º ed., 2004.

MITCHELL, R.K, ANGLE, B.R. & WOOD, D.J. Toward a Theory of Stakeholder identification and Saliency: Defining the Principle of Who and What Really Counts. **Academy of Management Review**. 22(4): 853-886, 1997.

MITCHELL, R. K., & AGLE, B. R. 1997. **Stakeholder identification and salience: Dialogue and operationalization**. In J. Weber & K. Rehbein (Eds.), International Association for Business and Society proceedings: 365-370, 1997.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. **Modelos alternativos de financiamento com ênfase em infra-estrutura: Parcerias público-privadas, uma abordagem metodológica**. Brasília, nov. 2002, 30 p. Disponível em: <<http://www.ppp.mg.gov.br/Modelos%20alternativos%20com%20enfase%20na%20infra%20-%20SPL.pdf>>. Acesso em: 05 mai. 2004.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. **Quadro de PPPs Federais e Estaduais**. 2010. Disponível em: <[http://www.planejamento.gov.br/hotsites/ppp/conteudo/projetos/arquivos\\_download/projetos\\_quadros.pdf](http://www.planejamento.gov.br/hotsites/ppp/conteudo/projetos/arquivos_download/projetos_quadros.pdf)>. Acesso: 15/05/2011.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Recomendação Conjunta nº 05/2012**. Disponível em: <<http://www.prba.mpf.mp.br/paraocidadao/pecas-juridicas/recomendacoes/recomendacao-conjunta-05-2012-arena-fonte-nova.pdf>>. Acesso: 12/11/2012.

MODESTO, Paulo. Parcerias Público-Privadas: demarcando as fronteiras dos conceitos de serviço público, serviços de relevância pública e serviços de exploração econômica para as Parcerias Público-Privadas. **Revista Brasileira de Direito Público - RBDP**, Belo Horizonte, ano 3, n. 10, p. 9-53, jul./set. 2005.

NATIONAL AUDIT OFFICE. **PFI: construction performance. Report by the Controller and Auditor General.** p. 21, London: NAO, 2003.

OECD (Organization economic co-operation and development). **Public-private partnerships: in pursuit of risk sharing and value for money.** OECD, 2008. Disponível em: <[http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/public-private-partnerships\\_9789264046733-en](http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/public-private-partnerships_9789264046733-en)>. Acesso: 20 mar. 2013.

OLIVEIRA, Manoel Paulo de. **As parcerias público-privadas (PPPs) e os serviços públicos: uma reflexão à luz da Lei nº 11.079/04, regulamentada pelos Decretos nºs 5.385/05 e 5.411/05 e demais normas de regência, quanto aos instrumentos técnicos para o controle eficiente e eficaz de gastos públicos.** Fórum de Contratação e Gestão Pública, Belo Horizonte, v. 4, n. 47, nov. 2005. Disponível em: <<http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/30235>>. Acesso em: 02/01/2012.

OGDEN, S.; WATSON, R. Corporate performance and stakeholder management: balancing shareholder and customer interests in the U.K. privatized water industry. *Academy of Management Journal*, 42(5), 526-538, 1999.

PACHECO, R. (2004). **Contratualização de resultados no setor público: a experiência brasileira e o debate internacional.** IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España.

PALMER, M. and QUINN, B. Stakeholder relationship in an international retailing context: an investment bank perspective. **European Journal of Marketing**, Vol. 39 No. 9, pp. 1096-117, 2005.

PARKS, J. M.; BOLES, T. L.; CONLON, D. E.; DESOUZA, E.: **Distributing Adventitious Outcomes: Social Norms, Egocentric Martyrs, and the Effects on Future Relationships, Organizational Behavior and Human Decision Processes**, 181–200, 1996. Disponível em: <<http://econpapers.repec.org/RePEc:eee:jobhdp:v:67:y:1996:i:2:p:181-200>> Acesso em: 11.06.2013.

PASIN, Jorge Antonio Bozoti. Desafios das Parcerias Público-Privadas (PPPs) **Revista de Administração Pública.** Rio de Janeiro 39(5):1031-52, Set./Out. 2005.

PASTORI, Antonio. As PPPs como ferramenta para viabilizar projetos de infraestrutura de transportes de passageiros sobre trilhos. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, V. 14, N. 28, P. 93-120, dez. 2007.

PECI, Alketa; GODOY, A. L.; RODRIGUES, C. ; SETTE, A. T. . Parcerias Público-Privadas em Minas Gerais: Racionalidade Técnica versus Política. **Contabilidade, Gestão e Governança**, v. 15, p. 80-95, 2012.

PECI, A.; SOBRAL, F. Parcerias público-privadas: análise comparativa das experiências britânica e brasileira. **Cadernos EBAPE**. Vol. 5. No 2, jun, 2007.

PEREIRA, B. R.; PROL, F. M. **Banco de dados das PPPs**. 1ª Versão. 2011. Disponível em: <file:///C:/Users/Daniel/Downloads/Banco%20de%20dados%201%20-%20Final%20sc%20(1).xls> . Acesso: 01.12.2012.

PÉRICO, Ana Elisa; REBELATTO, Daisy Aparecida do Nascimento. Desafios das Parcerias Público-Privadas (PPPs). **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 39, nº 5 , . p. 1031 - 1052. Set/2005.

PERNAMBUCO. Lei nº 13.070, de 11 de julho de 2006. Inclui os projetos prioritários do Programa Estadual de Parcerias Público-Privadas no PPA. Disponível em: [http://www.planejamento.gov.br/hotsites/ppp/conteudo/legislacao/arquivos\\_dow n/060711\\_lei\\_13070.pdf](http://www.planejamento.gov.br/hotsites/ppp/conteudo/legislacao/arquivos_dow n/060711_lei_13070.pdf). Acesso em: 12/06/2012.

PINA, V.; TORRES, L. **La iniciativa privada en el sector público: externalización de servicios y financiación de infraestructuras**. Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas. Madrid, 2003.

PINHEIRO, José M.; GIAMBIAGI, Fábio. Lucratividade, dividendos e investimentos das empresas estatais: uma contribuição para o debate sobre a privatização no Brasil. **Revista Brasileira de Economia**, v. 51, no 1, jan./mar. 1997.

PINTO, J. E. N. Os dois C das PPPs. **Mundo Jurídico**, 3 maio 2004. Disponível em: <<http://www.mundojuridico.adv.br>>. Acesso em: 30/06/2012.

PIRES, J. C. L.; GIAMBIAGI, F. **Retorno dos novos investimentos privados em contextos de incerteza: uma proposta de mudança do mecanismo de**

**concessão de rodovias no Brasil.** Texto para Discussão n° 81, BNDES, Rio de Janeiro, 2000

POLLITT , Christopher; BOUCKAERT , Geert. Avaliando reformas da gestão pública: uma perspectiva internacional. **Revista do Serviço Público**, v. 53, n. 3, p. 5-30, 2002.

POLONSKY, M.J. and SCOTT, D. An empirical examination of the stakeholder strategy matrix. **European Journal of Marketing**, Vol. 39 No. 9, pp. 1199-215, 2005.

POULOUDI, A. **Aspects of the stakeholder concept and their implications for information systems development.** Proceedings of the 32nd Annual Hawaii International Conference on vol. 7, 1999

ROBERTSON, S.; ROBERTSON, J. **Volere Requirements Specification Template**, 2009 Disponível em: <http://www.volere.co.uk/template.htm> Acesso em: 05/02/2013.

RODRIGUES JÚNIOR, W. **A participação privada no investimento em infraestrutura e o papel do project finance** (Texto para Discussão, n. 495). Brasília: IPEA, 1997.

REIS, Vasco Pinto. A intervenção privada na prestação pública: da expansão do Estado às parcerias público-privadas. In: **Revista Portuguesa de Saúde Pública. Volume temático**, nº 4, p. 121-136, 2004.

RESENDE, J.P.; LINHARES, P.T. **Riscos regulatórios e a modelagem do problema do “refém” aplicada a parceria público-privada.** In: Encontro de Administração Pública e Governança, 2008.

REYNOLDS, S. J.; SCHULTZ, F. C.; HEKMAN, D. R. Stakeholder Theory and Managerial Decision-Making: Constraints and Implications of Balancing Stakeholder Interests. **Journal of Business Ethics**, v. 64, p. 285-301, 2006.

RODRIGUES JÚNIOR, Waldery. **A participação privada no investimento em infraestrutura e o papel do project finance.** (Texto para Discussão, 495). Brasília: IPEA, 1997.

RUBIO, L. A. Conceptualización y formas de financiamiento. In: Seminário Internacional Parceria Público-Privada na Prestação de Serviços de Infra-Estrutura. **Anais...** [s. l.], MRE, BID, BNDES, 2003. Disponível em: <[www.bndes.gov.br/conhecimento/publicacoes/catalogo/s\\_PPP.asp](http://www.bndes.gov.br/conhecimento/publicacoes/catalogo/s_PPP.asp)>. Acesso em: 12/05/2011.

SAVAGE GT, TAYLOR RL, ROTARIUS TM, BUESSELER JA.. Governance of integrated delivery systems/networks: a stakeholder approach. **Health Care Manage Rev.** Winter; 22(1):7-20, 1997.

SAVAS, E. S. **Privatization and public-private partnerships.** New York : Chatam House Publishers, 2000.

SANTA CATARINA. Lei nº 13.335, de 28 de fevereiro de 2005. Autoriza o Poder Executivo a constituir empresa para os projetos de parcerias público-privadas e de concessões e estabelece outras providências. Disponível em: <[http://www.planejamento.gov.br/hotsites/ppp/conteudo/legislacao/arquivos\\_do\\_wn/050228\\_Lei\\_13335.pdf](http://www.planejamento.gov.br/hotsites/ppp/conteudo/legislacao/arquivos_do_wn/050228_Lei_13335.pdf)>. Acesso em: 12/06/2012.

SAVI, E. M. S.; SAVI, A. F.. O papel das Parcerias Público-Privadas (PPPs) no desenvolvimento da infraestrutura no Brasil. In: XXVI Encontro Nacional de Engenharia de Produção. **Anais ENEGEP.** Fortaleza. 2006.

SERGIPE. Resolução 02 do Comitê Gestor do PPP Sergipe - 22 de dezembro de 2008. Solicitação de Manifestação de Interesse - SMI - para apresentação de projetos, estudos, levantamentos ou vestigações para a construção, operação e manutenção do novo Centro Administrativo do Governo de Sergipe. Disponível em: <[http://www.planejamento.gov.br/hotsites/ppp/conteudo/legislacao/arquivos\\_do\\_wn/081222\\_res\\_02.pdf](http://www.planejamento.gov.br/hotsites/ppp/conteudo/legislacao/arquivos_do_wn/081222_res_02.pdf)>. Acesso em: 12/06/2012.

SHARP, H.; GALAL, G. H.; FINKELSTEIN, A. **Stakeholder identification in the requirements engineering process, Proceedings of the Database & Expert System Applications Workshop.** 1999.

SMITH, J. L.; ADHIKARI, A.; TONDKAR, R. H. Exploring differences in social disclosure internationally: a stakeholder perspective. **Journal of Accounting and Public Policy**, Vol. 24, Nº. 2, pp. 123-51, 2005.

SOARES, Ricardo P.; CAMPOS NETO, C. A. da Silva. **Considerações sobre o projeto de Lei de Parceria Público-Privada (PPP) em face da experiência recente do Brasil.** (Texto para Discussão, n. 1.010), Brasília: Ipea, 2004.

SECRETARIA DA FAZENDA DO ESTADO DA BAHIA. Fonte Nova – Copa 2014 – Salvador/Bahia/Brasil. (Apresentação de Power Point). Disponível em: <[http://www.sefaz.ba.gov.br/administracao/PPP/Proposta\\_BNDES.ppt](http://www.sefaz.ba.gov.br/administracao/PPP/Proposta_BNDES.ppt)>. Acesso em: 23.12.2010.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL (STN). **Estruturando a atuação da Secretaria do Tesouro Nacional**. In Seminário Interno de PPP. Brasília, setembro, 2004 (apresentação de slides do Programa Microsoft Power Point).

SUSNIENE, Dalia, VANAGAS, Povilas. Integration of Total Quality Management into Stakeholder Management Policy and Harmonization of their Interests. **Engineering Economics**. nº 4 (44), 2005.

TCU/FGV – Tribunal de Contas da União/Fundação Getulio Vargas. **Relatório sobre análise da experiência internacional e nacional em matéria de PPP**, 2006. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2055918.PDF>>. Acesso em: 17/11/2012.

VERGARA, S. C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 7ªed. São Paulo: Atlas, 2006.

VOLERE. **Volere Stakeholder Analysis Template**. 2002. Disponível em: <<http://www.volere.co.uk>>. Acesso em: 01.08.2012.

YIN, Robert K. **Case Study Research - Design and Methods**. Sage Publications Inc., USA, 1989.

YIN, R.K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. Porto Alegre: Bookman, 2001.

WINSTANLEY, D.; SORABJI, D.; DAWSON, S. When the Pieces Don't Fit: A Stakeholder Power Matrix to Analyse Public Sector Restructuring. **Public Money & Management**. 15: 2 pp19–26, 1995.

**ANEXO**

**ANEXO A - Lista de Procedimentos de Manifestação de Interesse (PMI)**



	Projeto	Ente da federação	Setor	Data da publicação do aviso de chamamento público (PMI)
1	Centro Integrado de Ressocialização - CIR	Alagoas	Segurança pública	23/01/2012
2	Projeto de Mobilidade Urbana – VLT Região Metropolitana de Maceió	Alagoas	Transporte de passageiros	26/07/2012
3	Sistema Adutor do Agreste	Alagoas	Saneamento básico (abastecimento de água)	23/01/2009
4	Mobilidade Salvador- Lauro de Freitas	Bahia	Transporte de passageiros	25/03/2011
5	Arena Fonte Nova	Bahia	Estádio/Arena	2009
6	Ponte Salvador-Itaparica	Bahia	Logística (ponte)	15/01/2010
7	Trem do Cariri	Ceará	Transporte de passageiros	10/10/2011
8	Estádio Castelão	Ceará	Estádio/Arena	2008
9	Terminal Intermodal de Cargas - Porto Pecém-Tic	Ceará	Logística (portuária)	07/10/2011
10	Arco Rodoviário Metropolitano de Fortaleza	Ceará	Logística (rodovia)	06/10/2011

	Projeto	Ente da federação	Sector	Data da publicação do aviso de chamamento público (PMI)
11	Manutenção de Rodovias Estaduais CE- 40, CE-60, CE-85	Ceará	Logística (rodovia)	06/10/2011
12	Metrô de Fortaleza	Ceará	Transporte de passageiros	10/10/2011
13	Ponte Estaiada sobre o Rio Cocó	Ceará	Logística (ponte)	07/10/2011
14	Penitenciária de Segurança Máxima	Ceará	Segurança pública	02/01/2012
15	Hospital Metropolitano do Ceará	Ceará	Saúde	11/10/2011
16	Centro de Eventos do Ceará - eficiência energética	Ceará	Infraestrutura predial (centro de convenções)	01/01/2011
17	Unidades Socioeducativas para Adolescentes em Conflito com a Lei	Ceará	Segurança pública	07/12/2011
18	Saúde Pública	Distrito Federal	Saúde	11/07/2011
19	Estacionamento Subterrâneo/Resíduos Sólidos/Infraestrutura viária, aeroportuária, mobilidade urbana e logística/Sistemas de Segurança/Água e Esgoto <sup>17</sup>	Distrito Federal	Trânsito (estacionamento público)	11/07/2011

<sup>17</sup> A despeito de haver diversos projetos, incluímos e contabilizamos o referido Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI) do Distrito Federal como apenas 1 (um). Entretanto, estamos cientes de que o modo de contabilização sugerido pode gerar um cenário conservador a respeito dos projetos de PPP decorrentes do referido PMI, pois, como foi publicado recentemente pelo Conselho Gestor de Parcerias Público-Privadas do Distrito Federal, foram autorizadas consultas públicas para as modelagens finais de 3 (três) projetos: saúde, resíduos sólidos urbanos e segurança para grandes eventos. A ausência de informações precisas sobre a experiência com o PMI no Distrito Federal inviabilizou um retrato mais fiel a respeito de seus projetos de PPP em fase de estruturação.

	Projeto	Ente da federação	Setor	Data da publicação do aviso de chamamento público (PMI)
20	Unidades de Pronto Atendimento e Clínicas de Família	Distrito Federal	Saúde	07/02/2011
21	Conjunto Habitacional Mangueiral	Distrito Federal	Infraestrutura predial (habitação)	2007
22	Programas Habitacionais	Distrito Federal	Infraestrutura predial (habitação)	28/11/2011
23	Escolas Públicas	Distrito Federal	Educação	23/12/2011
24	Ampliação da rede Faça Fácil	Espírito Santo	Prestação de serviços ao cidadão	15/12/2011
25	Centro de Eventos Multiuso das Montanhas Capixabas (CEMMC)	Espírito Santo	Infraestrutura predial (centro de convenções)	05/07/2012
26	Universalização dos serviços públicos de esgotamento sanitário da Região Metropolitana da Grande Vitória (Município de Serra)	Espírito Santo	Saneamento básico (esgotamento)	29/04/2010
27	Veículo Leve sobre Trilhos	Goiás	Transporte de passageiros	13/05/2011
28	Complexo Penal	Goiás	Segurança pública	06/01/2012
29	Hospital Central de Cuiabá	Mato Grosso	Saúde	31/01/2012

	Projeto	Ente da federação	Sector	Data da publicação do aviso de chamamento público (PMI)
30	Hospital Infantil	Mato Grosso	Saúde	2012
31	Hospital Regional de Porto Alegre do	Mato Grosso	Saúde	10/07/2012
32	Complexo Penitenciário	Mato Grosso	Segurança pública	02/02/2012
33	Tratamento de Resíduos Sólidos na Região Metropolitana de Belo Horizonte	Minas Gerais	Saneamento básico (resíduos)	25/06/2010
34	Estudos levantamentos e propostas para implantação e operação dos serviços relativos ao projeto de transporte de passageiros sobre trilhos	Minas Gerais	Transporte de passageiros	15/06/2012
35	Lotes Rodoviários	Minas Gerais	Logística (rodovia)	24/01/2008
36	Unidades de Atendimento Integrado - UAI	Minas Gerais	Prestação de serviços ao cidadão	12/02/2008
37	Sistema Produtor do Rio Manso	Minas Gerais	Saneamento básico (abastecimento de água)	01/03/2011
38	Complexo do Mineirão	Minas Gerais	Estádio/Arena	2009
39	Centro Empresarial da Gameleira	Minas Gerais	Infraestrutura predial (centro empresarial)	24/03/2012
40	Exploração do Aeroporto Regional da Zona da Mata	Minas Gerais	Logística (aeroportuária)	14/11/2008

	Projeto	Ente da federação	Sector	Data da publicação do aviso de chamamento público (PMI)
41	Contorno Metropolitano Rodoviário da RMBH – trecho norte (Contorno Metropolitano Norte)	Minas Gerais	Logística (rodovia)	31/08/2012
42	Centros de Atendimento ao Cidadão	Paraná	Prestação de serviços ao cidadão	12/07/2011
43	Polo Ecologístico (Porto e Aeroporto no litoral Norte)	Pernambuco	Logística (portuária e aeroportuária)	23/06/2011
44	Sistema de esgotamento sanitário da RM do Recife e do Município de Goiana	Pernambuco	Saneamento básico (esgotamento)	09/08/2007
45	Rota do Capiberibe	Pernambuco	Logística (rodovia)	29/03/2012
46	Arena Multiuso da Copa 2014	Pernambuco	Estádio/Arena	2008
47	Centro Integrado de Ressocialização de Itaquitanga	Pernambuco	Segurança pública	2007
48	Campus Integrado da Universidade de Pernambuco na Cidade da Copa	Pernambuco	Infraestrutura predial (universidade)	29/03/2012
49	Arco Metropolitano	Pernambuco	Logística (rodovia)	23/06/2011
50	Esgotamento Sanitário dos Municípios de São Gonçalo e Itaboraí	Rio de Janeiro	Saneamento básico (esgotamento)	13/01/2012
51	Operação e Manutenção do Complexo Maracanã	Rio de Janeiro	Estádio/Arena	13/01/2012
52	Linha 3 do Metrô	Rio de Janeiro	Transporte de passageiros	06/06/2012

	Projeto	Ente da federação	Setor	Data da publicação do aviso de chamamento público (PMI)
53	Construção e Manutenção Predial e Conforto Ambiental de Unidades de Saúde	Rio de Janeiro	Saúde	09/03/2012
54	Estádio das Dunas – Novo Machadão	Rio Grande do Norte	Estádio/Arena	2009
55	Estudos, investigações e levantamentos que indiquem a possibilidade de execução de PPP na área de Segurança Pública	Rio Grande do Sul	Segurança Pública	05/03/2009
56	Desenvolvimento de estudos técnicos e projetos básicos que apontem alternativas para a ampliação da capacidade de investimentos da CORSAN	Rio Grande do Sul	Saneamento básico	08/08/2011
57	Modernização da Rodoviária de Porto Alegre	Rio Grande do Sul	Transporte de passageiros	02/03/2012
58	Estudos, investigações e levantamentos que indiquem a possibilidade de execução de PPP na área de modais de transporte	Rio Grande do Sul	Logística (diversos)	15/09/2008

	Projeto	Ente da federação	Setor	Data da publicação do aviso de chamamento público (PMI)
59	Estudos, investigações e levantamentos que indiquem a possibilidade de execução de PPP nas áreas de saneamento (esgotamento sanitários e resíduos industriais), Irrigação, Administração de Prédios Públicos e Modais de Transporte	Rio Grande do Sul	Saneamento básico (diversos)	23/01/2009
60	Saneamento - CAERD	Rondônia	Saneamento básico (esgotamento)	26/03/2012
61	Programa de PPP Hospitalar	Rondônia	Saúde	10/04/2012
62	Requalificação e implantação de obras estruturantes visando à melhoria do sistema de transporte, de mobilidade urbana e de acesso à região insular de Florianópolis, a partir da BR-101	Santa Catarina	Logística (túnel)	24/05/2012
63	Centro de Atendimento ao Cidadão	Santa Catarina	Prestação de serviços ao cidadão	22/12/2011
64	Sistema São Lourenço	São Paulo	Saneamento básico (abastecimento de água)	10/08/2009
65	Indústria Farmacêutica	São Paulo	Saúde	27/10/2011
66	Linha 18-Bronze do Metrô	São Paulo	Transporte de passageiros	02/02/2012
67	Projeto aula interativa	São Paulo	Educação	04/04/2012

	Projeto	Ente da federação	Setor	Data da publicação do aviso de chamamento público (PMI)
68	Unidades Prisionais	São Paulo	Segurança Pública	03/03/2012
69	Linha 20-Rosa do Metrô	São Paulo	Transporte de passageiros	03/08/2012
70	Linha 6-Laranja do Metrô	São Paulo	Transporte de passageiros	05/10/2011
71	Habitação do Centro de São Paulo	São Paulo	Infraestrutura predial	17/04/2012
72	Novo Centro Administrativo do Governo de Sergipe	Sergipe	Infraestrutura predial (centro administrativo)	26/12/2008
73	Prestação de serviços de Saúde em Municípios de Sergipe	Sergipe	Saúde	27/04/2009

## APÊNDICE

## APÊNDICE A - ROTEIRO DE ENTREVISTA



Universidade Federal da Bahia– UFBA

Núcleo de Pós-Graduação em Administração – NPGA

Curso de Mestrado Acadêmico em Administração - PPGA

### ROTEIRO DA ENTREVISTA

1. Como ocorre a participação da \_\_\_\_\_ desde a concepção da ideia que originou o projeto da PPP \_\_\_\_\_
2. Como o Senhor(a) classifica e caracteriza o papel da \_\_\_\_\_ no processo de implementação da PPP \_\_\_\_\_?
3. O Senhor(a) considera a \_\_\_\_\_ o principal ou ator intermediário dentro das relações com os demais parceiros público e privado? Em quais situações?
4. Quais atores influenciam a participação da \_\_\_\_\_? Como se dá a relação com cada parceiro público e privado até o presente momento do projeto?
5. Quais as divergências e as convergências existem entre cada parceiro, mencionado na questão anterior, na PPP \_\_\_\_\_? Em qual/quais fase(s) as mesmas ocorreram? Através de quais decisões?
6. As divergências e convergências limitaram ou potencializaram o alcance de quais objetivos da \_\_\_\_\_ no projeto da PPP \_\_\_\_\_? De que forma?
7. Qual ator você identifica com maior poder nas Parcerias Público-Privadas? Ele é o mais forte na PPP \_\_\_\_\_?
8. Nas fases transcorridas do projeto do \_\_\_\_\_, a satisfação dos interesses para a implementação da PPP é alcançada em detrimento dos interesses dos demais atores com que a \_\_\_\_\_ se relaciona? Ou todos parceiros são satisfeitos nas decisões?
9. Qual/Quais os interesses que prevalecem em cada fase do projeto?
10. A participação da \_\_\_\_\_ na PPP do \_\_\_\_\_ depende de algum outro ator? Qual/quais? O que causou essa dependência?

11. Uma vez não satisfeita com decisões no desenvolvimento do projeto existiram possibilidades de compensar perdas ou obter novos ganhos da PPP \_\_\_\_\_?

12. Como a \_\_\_\_\_ vislumbra esse balanceamento ao longo projeto de PPP \_\_\_\_\_. Por favor, mencione alguns exemplos.

13. Como o Senhor avalia a capacidade do estado e dos parceiros privados em seus papéis para implementarem projetos de PPP? Atualmente essa capacidade é plena ou limitada? Como as competências atuais dos parceiros públicos e privados influenciam avanços ou barreiras na PPP \_\_\_\_\_?