

## A classificação dos interesses envolvidos em uma parceria público-privada através dos *stakeholders*: poder, legitimação e urgência

The classification of the interests involved in a private public partnership through the *stakeholders*: power, legitimation and urgency

**Antonia Danniele Jeska Torres de Oliveira<sup>1</sup>**

**Carlos Mendes Tavares<sup>2</sup>**

**Hugo Consciência Silvestre<sup>3</sup>**

### RESUMO

Este artigo apresenta a teoria dos *stakeholders* aplicada a uma parceria público-privada (PPP). Através da experiência de PPP para o Estádio Governador Plácido Castelo, no estado do Ceará, apresentam-se os principais interesses envolvidos em seu arranjo. Os dados foram obtidos a partir de entrevistas a profissionais como políticos, administradores, advogados, controladores, engenheiros, secretários de estado, usuários dos serviços e locatários, que atuaram em diversas áreas. Pela inferência *congruence analysis*, foram obtidas matrizes para contar a frequência de falas e aplicá-las ao Diagrama de Venn de Mitchell,

<sup>1</sup> Mestre em Sociobiodiversidade e Tecnologias Sustentáveis pela Unilab. Servidora pública municipal, atua no assessoramento para planejamento e controle das políticas públicas de assistência social e de manejo dos resíduos sólidos. E-mail: jeskinha\_dit@hotmail.com

<sup>2</sup> Estatístico pela Universidade Nova de Lisboa, mestre em Estudos Populacionais e Pesquisas Sociais pela Escola Nacional de Ciências Estatísticas-IBGE, doutor e pós-doutor em Saúde Pública pela Universidade de São Paulo (USP). Atualmente, é professor adjunto A da Unilab. E-mail: carlostavares@unilab.edu.br

<sup>3</sup> Doutor em Ciências da Administração – Gestão Pública pela Universidade do Minho. Pesquisador do Civil Engineering Research and Innovation for Sustainability, Portugal. Atualmente é professor adjunto III da Unilab e líder do Núcleo de Políticas e Administração Pública. E-mail: hmcstilvestre@unilab.edu.br

Agle e Wood, para assim, através dos *stakeholders*, classificar os interesses envolvidos durante o empreendimento de uma PPP. Conclui-se que o interesse voltado ao planejamento da questão financeira de uma PPP é definitivo para seu arranjo e consolidação como organização sustentável, de acordo com os *stakeholders* envolvidos neste estudo.

**Palavras-Chaves:** *Stakeholders*. Parceria Público-Privada. Interesses Envolvidos.

#### **ABSTRACT**

This paper presents the theory of *stakeholders* applied to a Public Private Partnership. Through the experience of the PPP project for Castela Stadium, in the State of Ceara, Brazil presents the main interests involved in its arrangement. The data are obtained from interviews with professionals who worked in several areas are: politicians, administrators, controllers, engineers, secretaries of state, users of services and renters. Through Inference Congruence Analysis we obtained matrices to count the frequency of utterances and apply them to the Mitchel, Angle and Wood Venn Diagram to thus, through the *stakeholders*, classify the interests involved during the development of a PPP. It is concluded that the interest in planning the financial issue of a Public Private Partnership is definitive for its arrangement and consolidation as a sustainable organization, according to the *stakeholders* involved in this study.

**Keywords:** **Record.** *Stakeholders*. Public Private Partnership. Interests Involved.

Recebido: 07/03/2018

Aprovado: 01/08/2018

## **1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS**

Através do modelo de contrato parceria público-privada (PPP), é possível empreender bens e serviços públicos não suportados pelos mecanismos tradicionais de contratos públicos (HAM; KOPPENJAN, 2001) que exigem grandes investimentos financeiros, tecnológicos e humanos para sua execução (ARAÚJO; SILVESTRE, 2014). Nesse modelo, compartilham-se as responsabilidades, os riscos e as vantagens na prestação de bens e serviços públicos (BEL; FAGEDA, 2010).

O modelo PPP de planejamento permite que em uma única contratação pública aconteçam a construção de determinado equipamento público e prestação, manutenção, operação e avaliação de seus serviços.

Uma das principais características das PPP empreendidas pelo serviço público é a atratividade oferecida para a iniciativa privada, que deve permitir uma série de vantagens, destacando-se a possibilidade de obter lucro.

Dessa maneira, percebe-se que o serviço público advindo desse mecanismo apresenta grandes laços entre governo, mercado e sociedade: parceiro público, parceiro privado e clientes usuários dos serviços, respectivamente.

As organizações advindas de PPP são um meio termo entre puramente público e puramente privado (*Ibidem*, p. 130), uma espécie de hibridismo comercial (THAMER; LAZZARINI, 2015). Os parceiros, legalizados por contrato, dividem as responsabilidades, os riscos e as vantagens na prestação de bens e serviços públicos (SILVESTRE, 2004).

Através desse arranjo, empreende-se uma organização pública com participação privada, cuja finalidade é gerir e ad-

ministrar bens e serviços públicos para a sociedade.

As características descritas acima apontam a necessidade de envolver a teoria *stakeholders* para compreender totalmente a execução de uma PPP, principalmente devido às críticas, crescentes e fortes, sobre o uso desse mecanismo contratual.

Shleifer (1998 apud THAMER; LAZZARINI, 2015, p. 823), ao relacionar a perspectiva teórica sobre as PPP, indica que a visão instrumental sobre este mecanismo “preconiza comportamentos oportunistas com o objetivo de capturar valor para o setor público ao atender a interesses políticos”. Isso é reafirmado por Ham e Koppenjan (2001, p. 600), que expõem que na fase de planejamento de uma PPP é crucial superar a complexidade da administração pública em relação aos arranjos e processos políticos, que são de natureza “caprichosa e indecisa”.

Com base nesse contexto, perceber uma organização a partir dos conceitos de *stakeholders* possibilita visualizá-la por uma dimensão mais ampla, associando suas estratégias às dimensões políticas, sociais e econômicas (SAUERBRONN; SAUERBRONN, 2011).

A partir dessa perspectiva, este estudo utiliza as análises *stakeholders* propostas por Freeman e McVea (1984) e Lyra, Gomes e Jacovine (2009) e o Diagrama de Venn de Mitchell, Agle e Wood (1997). Esses estudos permitem classificar os principais interesses envolvidos durante o empreendimento de uma PPP para que ela se torne vantajosa e seja considerada sustentável, a partir do ponto de vista de todos os atores envolvidos, que são, neste contexto, parceiro público, parceiro privado, usuários e clientes dos serviços públicos.

Os dados foram obtidos por entrevistas que retratam a experiência da PPP empreendida para o Estádio Governador

Plácido Castelo (Estádio Castelão), no estado do Ceará, Brasil.

Este artigo tem objetivo de apresentar e classificar, a partir da análise *stakeholders*, os principais interesses envolvidos para o empreendimento do contrato tipo PPP.

## 2 PERSPECTIVA TEÓRICA

Marques e Silva (2008), por meio de dados quantitativos, demonstram as imensas possibilidades de prestação de serviços públicos através de PPP. De acordo com os autores, esse modelo de contratação é uma alternativa para o modelo tradicional, “pois apresenta várias vantagens, dentre elas a partilha de riscos e transferência de responsabilidades [...] oportuniza um diálogo concorrencial” (Ibidem, p. 34).

Considerando que as PPP possuem como objetivo principal a prestação de bens e serviços públicos com qualidade, eficiência e eficácia (SILVESTRE, 2004), Torres e Pina (2001, p. 602) explanam, de forma crítica, sobre a responsabilidade da administração pública nesses contratos, isso por conta da “externalização dos serviços públicos que necessita de uma modernização [...] para transferência de riscos”.

De acordo com Silvestre (2004), nas décadas de 1970 e 1980, surge a *Escola Managerial*, influenciada pelo pensamento do novo institucionalismo econômico que atenta para os conceitos de internalização e externalização dos serviços públicos.

A abordagem mais recente do novo institucionalismo econômico, datada de 1937, origina a teoria dos custos de transação (SILVESTRE, 2004), que defende adoção da internalização ou externalização da produção das organizações. Segundo

Silvestre (Ibidem, p. 16):

defende a adoção da produção interna ou internalização no caso em que seja menos dispendiosa a produção dentro da organização, e da externalização ou utilização do mercado no caso em que os custos da produção interna sejam superiores a utilização do mecanismo de mercado.

O autor recorda que a questão da internalização ou externalização dos serviços modifica-se de acordo com as diferentes perspectivas do papel do Estado, segundo ele, “se mais interventor, mais se utiliza a internalização; por outro lado, se mais liberal, mais será preconizada uma externalização” (Ibidem, p. 20).

Pomeroy (2008) já alertava sobre a complexidade comercial que envolve os contratos PPP, o autor declara que o sucesso de empreendimento de uma PPP está intrinsecamente ligado à partilha dos riscos, aos recursos e à legitimação do processo.

Tati (2005, p. 13) apresenta as PPP como uma “alternativa a plena privatização”, pois há o envolvimento privado e não a venda e entrega de determinado bem ou serviço público. Ham e Koppenjan (2001) afirmam que a ligação entre o público e o privado para desenvolver serviços públicos se mostra como um grande desafio do novo milênio.

## 2.1 Os stakeholders

Os *stakeholders* configuram-se como atores relevantes das relações organizacionais em meio ao processo de globalização, aumento de poder e interferência das grandes organizações na esfera social. Inserem-se em um contexto em que estratégias de responsabilidade social e ambiental são provocadas

para criar atividades além dos interesses mercadistas, fazendo com que as corporações busquem prover suas atividades ligadas a questões mais amplas, políticas e sociais (SAUERBRONN; SAUERBRONN, 2011).

São nomeadas *stakeholders* as interações entre Estado, empresa e sociedade civil (Ibidem) ou qualquer público que afeta uma empresa e por ela é afetado (FREEMAN; MCVEA, 1984) e “indivíduos ou grupos que têm interesse na empresa e são afetados por suas ações” (CARNEIRO et al., 2005, p. 4). Em resumo, cada stakeholder possui com a organização algum nível de colaboração e espera resultados, que podem ser obtidos com recursos, ideário, trabalho, consumo etc.

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

Ao utilizar a estratégia *stakeholders*, a empresa busca seu equilíbrio através da cooperação de interesses opostos e conflituosos, sob diferentes óticas e necessidades, tendo como resultado, uma organização com estratégias mais eficazes, posicionamento e relacionamento mais éticos e com grandes possibilidades de obter sucesso em seu campo de negócios (LYRA; GOMES; JACOVINE, 2009).

De acordo com Freeman e McVea (1984), os *stakeholders* começaram a ser utilizados no início dos anos 1980 como sistemas teóricos com ênfase em organizações externas. É possível avaliar a complexidade multifacetada individual, a nível

genérico, permitindo prever e adaptar a organização.

Na utilização dos *stakeholders*, realizam-se interconexões apropriadas, com ênfase no desenvolvimento coletivo, permitindo “integração apropriada das estratégias” (Ibidem, p. 15).

Ao utilizar os *stakeholders* como ferramenta de responsabilidade social, é possível desenvolver estratégias que não ignorem influências de grupos antagônicos à organização.

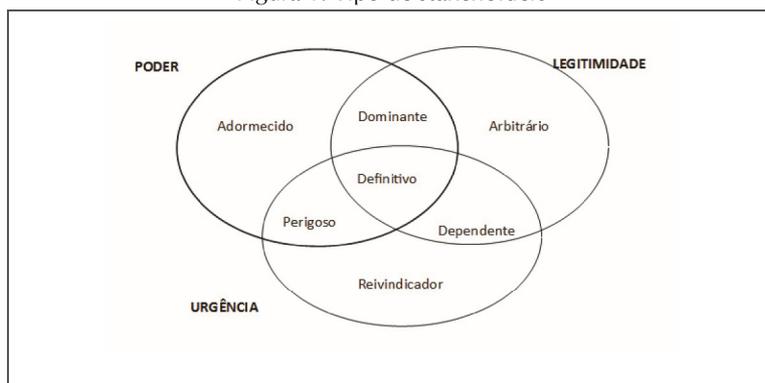
Os autores Mitchell, Agle e Wood (1997) classificam e delimitam os *stakeholders* a partir da combinação dos atributos: poder, legitimidade e urgência. A organização ou grupo, para ser considerado um stakeholder, deve possuir ao menos um desses atributos.

Ao todo, esses autores identificaram sete classes de *stakeholders* (Figura 1), que podem ser divididos em três grupos, sendo eles: *stakeholders* latentes, expectante e definitivos.

A combinação de duas características classifica uma organização na categoria stakeholder expectante; a combinação de três categorias a classifica como stakeholder definitivo; e a presença de apenas uma característica a delimita como stakeholder latente.

A seguir mostramos o Diagrama de Venn (Ibidem, 1997), que combina as características e atributos das organizações. Essa combinação e classificação será utilizada para delimitar os principais interesses envolvidos em uma PPP, a partir da visão técnica profissional dos envolvidos na PPP para o Estádio do Castelão. No Quadro 1 detalham-se as características gerais dos *stakeholders*, informações que serão utilizadas como base para a interpretação dos resultados.

Figura 1: Tipo de *stakeholders*



Fonte: Elaborada pelos autores (2016), com base em Mitchell, Agle e Wood (1997); Oliveira e Rigo (2008); Lyra, Gomes e Jacovine (2009).

Quadro 1: Característica geral dos *stakeholders*, por combinação de atributos

<i>Stakeholder</i> latente	<i>Stakeholder</i> adormecido Atributo: poder	Tem poder para impor sua vontade na organização, porém não tem legitimidade ou urgência e, assim, seu poder fica em desuso, tendo pouca ou nenhuma interação com a empresa. A empresa deve conhecer esse <i>stakeholder</i> para monitorar seu potencial e conseguir um segundo atributo.
	<i>Stakeholder</i> arbitrário Atributo: legitimização	Possui legitimidade, mas não tem poder de influenciar na empresa nem alega urgência. A atenção que deve ser dada a essa parte interessada diz respeito à responsabilidade social corporativa, pois tende a ser mais receptiva.
	<i>Stakeholder</i> reivindicador Atributo: urgência	Quando o atributo mais importante na administração do <i>stakeholders</i> for urgência, ele é reivindicador. Sem poder e sem legitimidade, não deve atrapalhar tanto a empresa; porém deve ser monitorado quanto ao potencial de obter um segundo atributo.

Quadro 1: Característica geral dos stakeholders, por combinação de atributos (continuação)

Stakeholder expectante	Stakeholder dominante Atributos: poder + legitimação	Tem sua influência na empresa assegurada pelo poder e pela legitimidade. Espera e recebe muita atenção da empresa.
	Stakeholder perigoso Atributos: poder + urgência	Quando há poder e urgência, porém não existe a legitimidade, o que existe é um <i>stakeholder</i> coercitivo e possivelmente violento para a organização, o que pode ser um perigo, literalmente.
	Stakeholders dependente. Atributos: legitimação + urgência	Tem alegações com urgência e legitimidade, porém depende do poder de um outro <i>stakeholder</i> para ver suas reivindicações sendo levadas em consideração.
Stakeholder definitivo.	Atributos: poder + urgência + legitimação	Quando possui poder e legitimidade, praticamente já se configura como definitivo. Quando, além disso, alega urgência, se deve dar atenção imediata e priorizada a esse <i>stakeholder</i> .

Fonte: Mitchell, Agle e Wood (1997).

## 2.2 Características pertinentes ao empreendimento de parcerias público-privadas

As PPP têm sido amplamente utilizadas para a provisão de serviços e bens públicos desde os anos 1980 (ARAÚJO; SILVESTRE, 2014). Consentem que novas estratégias sejam inseridas nas funções estatais e mercadistas (HAM; KOPPENJAN, 2001), ao se compartilhar as responsabilidades e riscos desses bens e serviços públicos (ARAÚJO; SILVESTRE, 2014) entre os parceiros públicos (governo/estado) e privados (mercado).

A provisão de bens e serviços públicos através das PPP permite uma conjuntura de inovações tanto para as competên-

cias do Estado quanto para as do mercado, pois as PPP possuem tipos e formas variados, com diferenciadores que vão além do serviço de provisão.

As maiores especificidades estão na forma de investimentos, na execução, na operação e na transferência de riscos e responsabilidades entre os parceiros.

O Fundo Monetário Internacional – *International Monetary Fund* (IMF) – caracteriza 11 modelos de empreendimento de PPP, diferenciados exatamente pelas posições assumidas pelos setores público e privado. São variações no financiamento, concessão, operação, construção, exploração e investimento (IMF, 2004).

É possível encontrar dois tipos de PPP, uma em que o equipamento advindo da parceria, posteriormente, se torna poder do Estado e outra em que o equipamento se mantém sob poder do parceiro privado.

Outras variações se dão em como o parceiro privado adquire o equipamento. Ele pode construir um equipamento ou comprar/alugar um aparelho estatal já existente. Em algumas formas de contratação, após um período compactuado em contrato o equipamento, o equipamento torna-se estatal.

A operação diferencia-se na divisão de responsabilidades entre os parceiros, em que o ente privado pode assumi-la totalmente ou dividi-la com o Estado. Em outros casos, o governo torna-se contratante e paga ao setor privado pela construção e operação de serviços tradicionalmente prestados pelo setor público, “assumindo uma contribuição direta nos custos do projeto” (Ibidem, p .9).

É crucial que haja financiamento na operação de PPP, pois este modelo exige altos investimentos financeiros, tecno-

lógicos e humanos para ser executado.

Existem linhas de financiamento oferecidas tanto para parceiros públicos como privados (Ibidem). Pode acontecer das seguintes formas: (i) o governo financia; (ii) o governo adquire financiamento e financia o projeto; (iii) o parceiro privado adquire financiamento ou investe com seu próprio capital; (iv) monta-se um consórcio com bancos e/ou outras instituições financeiras para o financiamento (Ibidem).

O Reino Unido, na década de 1990, lançou o *private finance initiative* (PFI), com o objetivo de garantir financiamento e incentivo para as PPP. Os contratos realizados pelo PFI caracterizam-se por serem de longo prazo, com investimentos públicos bem definidos que impulsionam as atividades econômicas, porém deve-se atentar para que os investimentos advindos dos PFI não aumentem a dívida pública (ARAÚJO; SILVESTRE, 2014).

O investimento interfere intrinsecamente na gestão de riscos, considerada uma das fases cruciais durante o processo de contratação PPP. Nessa fase, delimitam-se a participação e a responsabilidade dos parceiros no arranjo, antevêm-se os possíveis riscos, determinam-se com clareza os objetivos, alinhando os parceiros com transparência a responsabilidade (SILVESTRE, 2004), “não existe um modelo uniforme para uma PPP bem sucedida [...] sendo importante alocar os riscos para as partes mais capazes de lidar com eles” (HAM; KOPPENJAN, 2010, p. 603).

Os fatores de risco são associados a diversas causas, sendo sua descrição, ampla e variável, a depender do projeto a que se destina. Entretanto, os mais mitigados são os riscos associados a falhas profissionais, inadequações na construção, custos e receitas, mudanças no cenário político, fatores extraordinários

e impactos no meio ambiente (GRIMSEY; LEWIS, 2002).

Outra questão a ser considerada e estudada são os riscos de receita, considerando que algumas PPP necessitam da gestão patrocinada para se tornarem sustentáveis e permitirem o sucesso para ambas as partes (SHAN; GARVIN; KUMAR, 2010).

A lógica de aquisição de investimento (tanto sob a perspectiva pública como privada) também interfere no tempo de contrato de uma PPP. É essencial, em alguns contratos, a garantia que haverá retorno do capital, principalmente para manter o equipamento, muitas vezes considerados custosos e arriscados.

Assim, quanto mais elevado o custo do projeto, maior o tempo necessário para explorar a PPP. Se o parceiro privado investir, tornar-se-á explorador do serviço por mais anos ou o governo demorará mais tempo para repor os recursos investidos.

Caso haja um financiamento advindo de um consórcio de bancos e/ou instituições financeiras, encarece-se o projeto, aumentando-se o tempo de exploração e os riscos.

Outra alternativa é o governo adquirir financiamentos com baixas taxas de juros, diminuindo o tempo de locação de uma PPP. “Esses fatores tem tornado as PPP sujeitas a extensiva análise econômica” (IMF, 2004, p. 10).

Oliveira, Silvestre e Tavares (2016) delimitam que para uma PPP ser implementada com sucesso, são necessárias cinco fases, a saber: planejamento e elaboração do projeto; seleção e contratação; execução; operação; e avaliação e acompanhamento.

Considerando esses fatores, detalha-se a seguir o percurso metodológico desta pesquisa.

### 3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Ao considerar que o objetivo deste estudo é apresentar e classificar, a partir da análise de *stakeholders*, os principais interesses envolvidos em contratos do tipo PPP.

Essas respostas são buscadas através de pesquisa exploratória, utilizando dados obtidos em entrevistas que retratam a experiência de execução da PPP empreendida para o Estádio Castelão.

Através de um guia de entrevista e da pesquisa bibliográfica, pesquisou-se como aconteceram os investimentos, a gestão dos riscos, a manutenção e exploração comercial, a rentabilidade do arranjo e a divisão de responsabilidades entre os parceiros público e privado. Fatores bastante discutidos pela literatura teórica.

O percurso metodológico será apresentado por meio do detalhamento das quatro fases metodológicas de desenvolvimento deste estudo.

#### 3.1 Fase1: detalhamento teórico

Nesta fase realizou-se o embasamento teórico sobre diversas PPP e sobre o empreendimento da PPP para o Estádio Castelão.

Foram pesquisados artigos científicos que retratavam diversas experiências de PPP no mundo. Foram explorados os documentos referentes ao planejamento, seleção, contratação e acompanhamento da PPP para o Estádio Castelão e pesquisou-se as leis vigentes que legitimam a execução desse tipo de contrato no Brasil.

### 3.2 Fase 2: coleta de dados

A fase de coleta de dados durou seis meses e constituiu-se de 10 entrevistas que duraram cerca de 50 minutos, dirigidas por um guia.

Estimou-se que deveriam ser entrevistados profissionais que atuaram em diferentes segmentos da PPP empreendida para o Estádio Castelão, que eram das áreas política, jurídica, de engenharia, administrativa, de controle e fiscalização, secretários de Estado, locatários e usuários dos serviços e compunham o parceiro público, o parceiro privado e os usuários dos serviços.

### 3.3 Fase 3: tratamento dos dados

Os dados foram trabalhados seguindo os conceitos de Blatter e Blume (2008), buscando-se a congruência entre as experiências concretas e deduções teóricas. Com isso, os resultados foram obtidos a partir do ajuste entre a teoria e o conjunto de fatos ocorridos na PPP para o Castelão.

Com a finalidade de interpretar as falas utilizou-se a inferência *congruence analysis*, que consiste em, frente a um caso, e a partir de observações concretas, deduzir os elementos através de teorias, abstraindo conclusões relevantes e relativas, considerando a pluralidade e a diversidade das observações avaliadas (Ibidem).

A *congruence analysis* permitiu que fossem construídas e delimitadas as variáveis para o Diagrama de Venn de Mitchell, Agle e Wood (1997), possibilitando classificar os principais interesses sob a ótica dos *stakeholders*.

Essa inferência afunilou todas as informações, tanto as

advindas da literatura teórica como as advindas das falas dos informantes, criando-se as matrizes que possibilitaram contar a frequência das falas e montar o diagrama.

### 3.4 Fase 4: apresentação dos resultados

Através do modelo de *stakeholders* e dos conceitos de Mitchell, Agle e Wood (Ibidem), delimitou-se os interesses dos principais envolvidos no arranjo PPP para o Estádio Castelão.

De acordo com Freeman e McVea (1984); Carneiro e colaboradores (2005); e Mitchell, Agle e Wood (1997), o primeiro passo desse tipo de diagnóstico consiste em delimitar quais são os grupos envolvidos, como estes influenciam na organização e que respostas desejam dela.

Partindo desse pressuposto, no primeiro momento, dividiu-se os entrevistados em três grupos de *stakeholders*, seguindo os pressupostos de Mitchell, Agle e Wood (Ibidem). A divisão se deu da seguinte forma: entrevistados do *stakeholders* parceiro público – possuem o atributo poder; entrevistados do *stakeholders* parceiro privado – possuem o atributo legitimidade; entrevistados do *stakeholders* usuários do serviço – possuem o atributo urgência.

O segundo passo foi traçar, a partir das falas dos entrevistados já separados por *stakeholders*, as seguintes informações: o que eles esperam da parceria; que respostas desejam da organização.

Com essas informações, analisou-se os resultados por meio da inferência *congruence analysis* e construiu-se uma tabela de frequência simples das respostas.

Com as respostas da tabela de frequências, construiu-se o

Diagrama de Venn e traçou-se o conjunto de propriedades dos fatores mais discutidos entre os *stakeholders*. Nesse sentido, foram delimitados e classificados seus principais interesses, de acordo com o Diagrama de Venn. As propriedades foram delimitadas da seguinte forma: as unidades foram definidas a partir dos interesses com frequência superior a um, em cada grupo de *stakeholders*. As intersecções são definidas pelas ações cuja frequência é igual ou superior a um e repetida por mais de um grupo de *stakeholders*.

Essas repostas são consideradas como ações que garantem a sustentabilidade de uma PPP, por traduzirem os principais interesses dos envolvidos nesse arranjo, sob as diferentes óticas envolvidas.

#### 4 APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS

De acordo com especificado na teoria dos *stakeholders*, perceber os diversos interesses em uma organização sob sua ótica permite: “visualizar a reconfiguração das fronteiras e associar suas estratégias às dimensões política, social e econômica” isso porque, ao perceber a cooperação existente entre os parceiros, é possível avaliar o equilíbrio e a sustentabilidade da organização (CARNEIRO et al., 2015, p. 4).

A delimitação deste estudo teve como principal referência o trabalho de Lyra, Gomes e Jacovine (2009), buscando compreender de que maneira os *stakeholders* afetam uma empresa e se eles contribuem ou ameaçam a organização. Essa delimitação é relevante para entender como as ações descritas se encaixam na organização e como esses interesses devem ser classificados para

que a PPP possa se fortalecer, gerando práticas sustentáveis.

Dessa maneira, na Tabela 1 apresenta-se a frequência das respostas dos entrevistados que retratam os interesses e a influência dos *stakeholders* na organização. De acordo com Lyra, Gomes e Jacovine (Ibidem), para que uma organização seja classificada como *stakeholder*, deve possuir os atributos de poder, legitimação e urgência.

Nesse contexto, o parceiro público possui o atributo de poder, haja vista o fato de a responsabilidade por definir e criar estratégias para prestação de serviços públicos ser do Estado, cabendo ao setor público iniciar o processo de empreendimento de uma PPP, conforme a Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004 (BRASIL, 2004).

Ao parceiro privado foi conferido o atributo legitimidade, pois o mercado tem maior capacidade para vender e cobrar, frente ao setor público, e inovar institucional e tecnologicamente os métodos, procedimentos e arranjos (TATI, 2005), superando as amarras burocráticas do governo (SILVESTRE, 2004).

Aos clientes usuários dos serviços, delimita-se o atributo urgência. Isso se deve ao fato de as soluções institucionais trazidas por uma PPP criarem um produto sob medida, atendendo as necessidades da sociedade (HAM; KOPPENJAN, 2001).

Tabela 1: Frequência absoluta das falas que representam os interesses dos *stakeholders*

Variáveis de respostas	Frequência absoluta de falas dos <i>stakeholders</i> (fa)		
	<i>Stakeholders</i> públicos (fa)	<i>Stakeholders</i> privados (fa)	<i>Stakeholders</i> usuários (fa)
1a Que seja planejada a questão financeira.	3	0	0
1b2b Aplicar de forma correta o planejamento, cumprindo os indicadores e melhorando a qualidade dos serviços.	1	1	0
1c2c Possibilidade de dividir os riscos, as responsabilidades e as receitas com o parceiro privado. Que tem total domínio do projeto e liberdade no campo das contratações.	4	2	0
1b Ter acesso a um bom negócio.	3	1	0
2b2c Planejamento bem estruturado, com responsabilidades bem definidas.	4	1	0
1d2d Poder realizar o trabalho com liberdade, sem obrigação do cumprimento da Lei nº 8.666/1993.	1	2	0
3a Não haver favorecimento com dinheiro público.	0	0	2
1a3a Um bom equipamento a favor da sociedade.	1	0	1
1b3b Que seja gerada uma cadeia produtiva.	0	1	1
1c3c Que sejam gerados postos de trabalho e consumo.	1	0	1
1d2d3d Desenvolver um plano de negócio.	2	1	1

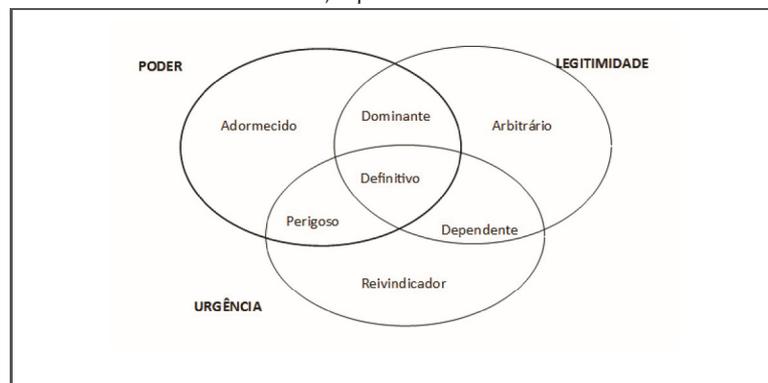
Tabela 1: Frequência absoluta das falas que representam os interesses dos *stakeholders* (continuação)

1g2g Que seja calculada a Taxa Interna de Retorno (TIR).	1	1	0
1h2h Equipamentos públicos e prestação de serviços/bens públicos eficientes, eficazes, que apresentem bons resultados.	2	2	0

Fonte: Elaborada pelo autores, a partir das entrevistas (2016).

A Figura 2 apresenta as variáveis, delimitadas como unidades. Em seguida, através dos conceitos de Lyra, Gomes e Jacovine (2009), percebe-se a influência desses interesses na organização.

Figura 2: Diagrama dos principais interesses dos parceiros sob a ótica dos *stakeholders*, a partir de dados da Tabela 2



Fonte: Elaborado pelos autores (2016) com dados da Tabela 1: Frequência absoluta das falas que representam os interesses dos *stakeholders*.

Quadro 2: Classificação dos interesses por meio do Diagrama de Veen de Mitchell, Agle e Wood (1997)

Conjunto	Classificação do interesse
1 = (1a)	<i>Stakeholder</i> adormecido
3 = (3a)	<i>Stakeholder</i> reivindicador
1 ∩ 2 = (1h2h, 1g2g, 1b2b, 1c2c, 1d2d, 2b2c, 1b)	<i>Stakeholders</i> dominantes
1 ∩ 3 = (1a3a, 1c3c)	<i>Stakeholders</i> perigosos
2 ∩ 3 = (1b3b)	<i>Stakeholder</i> dependente
1 ∩ 2 ∩ 3 = (1d2d3d)	<i>Stakeholder</i> definitivo

Fonte: Dados da pesquisa, com base em Mitchell, Agle e Wood (1997) e Lyra, Gomes e Jacovine (2009).

Quadro 3: Caracterização dos interesses por meio da teoria dos *stakeholders*

Classificação do <i>stakeholder</i> segundo Mitchell, Agle e Wood (1997)	Interesses dos <i>stakeholders</i> – PPP Castelão	Características dos <i>stakeholders</i> segundo Lyra, Gomes e Jacovine (2009)
<i>Stakeholder</i> Latente adormecido	1a Que seja planejado a questão financeira.	Possui poder, mas não tem urgência nem legitimidade.
<i>Stakeholder</i> Latente reivindicador	3a Não haver favorecimento com dinheiro público.	Possui urgência, não possui poder nem legitimidade.
<i>Stakeholder</i> expectante dominante	1g2g Que seja calculada a TIR.	Possui poder e legitimidade.
	1d2d Poder realizar o trabalho com liberdade, sem obrigação do cumprimento da Lei nº 8.666/1993.	
	1b2b Aplicar de forma correta o planejamento, cumprindo os indicadores e melhorando a qualidade dos serviços.	

Quadro 3: Caracterização dos interesses por meio da teoria dos *stakeholders* (continuação)

	1c2c Possibilidade de dividir os riscos, as responsabilidades e as receitas com o parceiro privado. Que tem total domínio do projeto e liberdade no campo das contratações.	
	1h2h Equipamentos públicos e prestação de serviços/bens públicos eficientes, eficazes, que apresentem bons resultados.	
	2b2c Planejamento bem estruturado, com responsabilidades bem definidas.	
	1b Ter acesso a um bom negócio.	
<i>Stakeholder</i> expectante perigoso	1a3a Um bom equipamento a favor da sociedade.	Possui poder e urgência, porém não possui legitimidade.
	1c3c Que sejam gerados postos de trabalho e consumo.	
<i>Stakeholder</i> expectante dependente	1b3b Que seja gerado uma cadeia produtiva.	Possui urgência e legitimidade, porém depende do poder de outro <i>stakeholder</i> .
<i>Stakeholder</i> definitivo	1d2d3d Desenvolver um plano de negócio	Possui poder e legitimidade e alega urgência.

Fonte: Dados da pesquisa, com base em Mitchell, Agle e Wood (1997) e Lyra, Gomes e Jacovine (2009).

## 5 DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

### 5.1 *Stakeholder* latente

Os interesses caracterizados no grupo de *stakeholders* latentes (por conterem apenas um atributo) não atrapalham o

desenvolvimento da organização, porém devem ser monitorados. São eles:

#### 5.1.1 *Stakeholder* latente adormecido

Com frequência obtida apenas pelo parceiro público, aparecem os interesses voltados ao planejamento da questão financeira da PPP e para garantir que seja um bom negócio. Nesse caso, verifica-se o interesse público pela lucratividade da PPP. Esse fator demonstra que o parceiro público busca garantir, para a parceria, a geração de receitas na prestação dos serviços públicos.

No caso do Estádio Castelão, após o governo delimitar o que esperava para o serviço público oferecido pelo estádio, foi lançado um edital de manifestação de interesse para que a iniciativa privada o estudasse e apresentasse a maneira mais eficaz de desenvolver o projeto, com a melhor avaliação financeira.

#### 5.1.2 *Stakeholder* latente arbitrário

Não foi obtida frequência de fala superior a um para esse grupo entre os entrevistados, do grupo stakeholder parceiro privado de busca por responsabilidade social.

#### 5.1.3 *Stakeholder* latente reivindicador

Com frequência obtida apenas pelos usuários dos serviços, aparece o interesse de que não haja favorecimento com o dinheiro público. Uma estratégia para que esse interesse seja atendido é consolidar, nos conselhos que acompanham o de-

envolvimento das PPP, uma representação da sociedade civil.

De acordo com a teoria utilizada, esses interesses, por serem latentes, devem ser monitorados para conseguir ou perder atributos, o que significa que, para os interesses de *stakeholders* latentes ganharem legitimidade e urgência, é necessário que o parceiro privado e os usuários dos serviços considerem importante planejar a questão financeira da PPP e não permitir que haja favorecimento com dinheiro público.

## 5.2 *Stakeholder* expectante

No grupo de interesses *stakeholder* expectante (combina dois atributos), os interesses apresentados são acertados entre o parceiro público (poder), parceiro privado (legitimidade) e/ou usuários dos serviços (urgência). Nesse caso, os interesses devem receber bastante atenção por parte da organização, pois combinam, além dos atributos de legitimação, urgência e poder, a convergência do esperado por mais de um parceiro. Destaca-se que os interesses delimitados nesse grupo também são fortemente marcados durante a exposição das teorias.

### 5.2.1 *Stakeholder* expectante dominante

Com frequência obtida pelos parceiros público e privado, os interesses desse grupo possuem influência assegurada dentro da organização, pois combinam poder e legitimação. Esperam e recebem bastante atenção por parte da organização.

Compreendem os interesses desse grupo: o planejamento estruturado e corretamente aplicado, sendo prevista TIR, liberdade de atuação profissional e superação da burocracia da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, resultando em equipamentos e serviços

públicos eficientes, eficazes e que apresentem bons resultados.

Esses interesses vão ao encontro da perspectiva teórica, pois são questões referentes à viabilidade econômica da PPP (HAM; KOPPENJAN, 2001), à restrição dos poderes da burocracia (SILVESTRE, 2004), ao planejamento aplicado de forma correta (TORRES; PINA, 2001), equipamentos públicos eficazes e responsabilidades bem definidas (POMEROY, 2008).

#### 5.2.2 *Stakeholder* expectante perigoso

Esse grupo de interesses é considerado violento para a organização, pois combina os atributos de poder e urgência, possui frequência marcada no parceiro público e nos usuários dos serviços. São interesses desse grupo: o oferecimento de um bom equipamento a favor da sociedade que gere postos de trabalho e consumo.

#### 5.2.3 *Stakeholder* expectante dependente

Esse grupo de interesses é considerado dependente do poder do outro, pois combina os atributos de urgência e legitimidade, possuem frequência marcada no parceiro privado e usuários dos serviços. O interesse considerado dependente é o de que a PPP gere uma cadeia produtiva.

Os interesses desses grupos de *stakeholders* vão ao encontro da perspectiva teórica e são considerados influentes e importantes para sustentabilidade da organização, pois permitem gerar postos de trabalho e uma cadeia produtiva, configurando-se como bom equipamento a favor da sociedade.

### 5.3 *Stakeholder* definitivo

No terceiro grupo de *stakeholders* apresenta-se a combinação dos atributos de poder, legitimidade e urgência. O interesse marcado nesse grupo deve ser priorizado, recebendo atenção imediata. Possui frequência no parceiro público, parceiro privado e usuários dos serviços.

É classificado como interesse definitivo: desenvolver um plano de negócio para PPP.

De acordo com esses resultados, o modelo econômico a ser adotado na PPP aparece como *stakeholder* definitivo.

Com isso, considera-se que o interesse voltado ao estudo da viabilidade econômica financeira de uma PPP é definitiva em seu processo de empreendimento.

As falas dos entrevistados vão ao encontro da perspectiva teórica, pois enfatizam a necessidade de a PPP possuir viabilidade financeira para se consolidar e para consolidar seus objetivos enquanto organização.

## 6 CONCLUSÃO

Ao considerar que os objetivos do governo e as necessidades socioeconômicas da população precisam ser atendidas, as PPP apresentam alternativas e soluções para a prestação de bens e serviços públicos complexos, que exigem celeridade, cuidados sociais, econômicos, ambientais e desenvolvimento regional. O mercado possui legitimidade e experiência para executar esses projetos e o modelo de arranjo PPP legaliza a associação de objetivos públicos e privados.

Deve-se destacar que esse arranjo permite a cobrança de taxas diretamente ao governo ou a sociedade, dependendo do envolvimento público e privado no negócio. Essas questões fazem emergir a necessidade de entender os interesses de todos os envolvidos nos empreendimentos desse tipo: governo, mercado cidadão.

Os *stakeholders* permitem demonstrar, classificar e perceber a importância dada a cada interesse envolvido durante o empreendimento da PPP para o Castelão. A metodologia usada neste estudo apresenta novos meios para perceber uma organização em sua totalidade, pois a teoria *stakeholders* possibilita variedade de métodos de pesquisa e de análise de resultados.

Este estudo comprova que o modelo de negócio aplicado à PPP é o interesse elementar dos envolvidos no arranjo PPP para o Castelão. Os interesses complementares são a garantia da PPP como um bom negócio, não favorecimento com o dinheiro público, planejamento bem estruturado e corretamente aplicado – sendo prevista a TIR –, liberdade de atuação profissional e superação da burocracia da Lei 8666/1993, resultando em equipamentos e serviços públicos eficientes, eficazes, que apresentem bons resultados e criem postos de trabalho e de consumo para assim gerar uma cadeia produtiva.

Conclui-se que ao desenvolver soluções para esses interesses garante-se uma PPP sustentável e vantajosa para o governo, para o mercado e para a sociedade.

## REFERÊNCIAS

ARAÚJO, J. F. F. E.; SILVESTRE, H. C. As parcerias público-pri-

vadas para o desenvolvimento de infraestrutura rodoviária: experiência recente em Portugal. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 3, p. 571-593, 2014.

BEL, G.; FAGEDA, X. Partial privatization in local services delivery: an empirical analysis on the choice of mixed firms. **Local Government Studies**, Abingdon, v. 36, n. 1, p. 129-149, 2010.

BLATTER, J.; BLUME, T. Co-variation and causal process tracing revisited: clarifying new directions for causal inference and generalization in case study methodology. **Qualitative Methods**, Thousand Oaks, v. 6, n. 1, p. 29-34, 2008.

BRASIL. Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. **Diário Oficial da União**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 31 dez., 2004. Seção 1, p. 6. Disponível em: <<https://bit.ly/2vk1jR2>>. Acesso em: 30 out. 2015.

CARNEIRO, J. M. T. et al. Mensuração do desempenho organizacional: questões conceituais e metodológicas. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO. 29., 2005, Brasília, DF. **Anais...** Brasília, DF: Anpad, 2005. p. 1-16. Disponível em: <<https://bit.ly/2ALejnB>>. Acesso em: 12 maio 2016.

FREEMAN, R. E.; MCVEA, J. A stakeholder approach to strategic management. In: FREEMAN, M. H. E.; HARRISON, J. (Eds.). **Handbook of strategic management**. Oxford: Blackwell, 1984. Disponível em: <<https://bit.ly/2vJzKzN>>. Acesso em: 3 out. 2016.

GRIMSEY, D.; LEWIS, M. K. Evaluating the risks of public private partnerships for infrastructure projects. **International Journal of Project Management**, Amsterdam, v. 20, n. 2, p. 107-118, 2002.

HAM, H. V.; KOPPENJAN, J. Building public-private partnerships: assessing and managing risks in port development. **Public Management Review**, Abingdon, v. 3, n. 4, p. 593-616, 2001.

IMF – INTERNATIONAL MONETARY FUND. Fiscal Affairs Department. **Public-private partnerships**. Washington, DC: IMF, 2004. Disponível em: <<https://bit.ly/2LZW6bv>> . Acesso em: 12 jan. 2015.

LYRA, M. G.; GOMES, R. C.; JACOVINE, L. A. G. O papel dos *stakeholders* na sustentabilidade da empresa: contribuições para construção de um modelo de análise. **Revista de Administração Contemporânea**, Curitiba, v. 13, p. 39-52, 2009. Edição especial. Disponível em: <<https://bit.ly/2LTvdpr>> . Acesso em: 6 ago. 2018.

MARQUES, R. C.; SILVA, D. As parcerias público privadas em Portugal: lições e recomendações. **Revista de Estudos Políticos**, Barcelos, v. 6, n. 10, p. 33-50, 2008.

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

OLIVEIRA, A. D. J. T.; SILVESTRE, H. M.; TAVARES, C. M.

Apresentação das fases de empreendimento de uma parceria público-privada: o modelo utilizado para o Estádio Castelão. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE DIREITO E SUSTENTABILIDADE, 7., 2016, Fortaleza. **Anais...** Fortaleza: TCE-CE, 2016.

POMEROY, B. The limits to public-private partnership. **The RUSI Journal**, Abingdon, v. 143, n. 4, p. 27-29, 2008.

OLIVEIRA, R. R.; RIGO, A. S.; (2008). Capital social, desenvolvimento local e stakeholders: o caso do projeto URBE do Sebrae. **Cadernos Ebape**, v. 6, n. 2, jun. 2008.

SAUERBRONN, F. F.; SAUERBRONN, J. F. R. Estratégias de responsabilidade social e esfera pública: um debate sobre stakeholders e dimensões sociopolíticas de ações empresariais. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 435-458, 2011.

SHAN, L.; GARVIN, M. J.; KUMAR, R. Collar options to manage revenue risks in real toll public-private partnership transportation projects. **Construction Management and Economics**, Abingdon, v. 8, n. 10, p. 1057-1069, 2010.

SILVESTRE, H. M. C. **A utilização do mecanismo de privatização na prestação do serviço público**: dois estudos de caso portugueses no sector das águas. 2004. 220 f. Dissertação (Mestrado em Gestão e Administração Pública) – Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Universidade Técnica de Lisboa, Lisboa, 2004. Disponível em: <<https://bit.ly/2M8qShk>>. Acesso em: 6 ago. 2018.

TATI, G. Public-private partnership (PPP) and water-supply provision in urban Africa: the experience of Congo-Brazzaville. **Development in Practice**, Abingdon, v. 15, n. 3, p. 316-324, 2005.

THAMER, R.; LAZZARINI, S. G. Projetos de parceria público-privada: fatores que influenciam o avanço dessas iniciativas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 49, n. 4, p. 819-846, 2015.

TORRES, L.; PINA, V. Public-private partnership and private finance initiatives in the EU and Spanish local government. **European Accounting Review**, Abingdon, v. 10, n. 3, p. 601-619, 2001.