

Área Temática: Administração pública, governo e terceiro setor (APG3)

Ensaio Teórico sobre Governança em Projetos de Parceria Público-Privada

**São Paulo
2020**

RESUMO

O objetivo desse trabalho é avaliar, de acordo com a base teórica existente, a adoção de elementos específicos de governança em contratos de Parcerias Público-Privada (*ex-ante*) e discutir o seu impacto no desempenho desses contratos (*ex-post*). Dessa forma, propõe-se que mecanismos de governança que podem ser definidos em contrato, como indicadores de performance adequados, agentes verificadores externos, instituição de comitês gestores com a presença dos principais *stakeholders*, além de mecanismos de resolução de conflitos com regras e penalidades claras irão resultar em um menor número de renegociações e terminações contratuais, possibilitando o atingimento dos objetivos financeiros e sociais da parceria. Assim, este artigo pretende contribuir para o debate de temas relevantes como formas de investimento em infraestrutura e governança em relações público-privadas, propondo um *framework* teórico que pode acrescentar elementos relevantes na definição desses contratos, especialmente no contexto brasileiro. Esse ensaio teórico conta com uma série de proposições que podem ser futuramente estudadas de maneira empírica.

Palavras-chave: Parceria Público-Privada. PPP. Governança Pública. Governança Híbrida. Desempenho de PPPs

ABSTRACT

The purpose of this article is to evaluate, according to the previous literature, the adoption of specific governance components in Public Private Partnerships (*ex-ante*) and discuss its impact on contract performance (*ex-post*). This study investigate how governance mechanisms defined at contract design stage as performance indicators, third part verifying agents, stakeholders committees and conflict resolution measures with clear rules and penalties will result in fewer renegotiations and contract terminations, allowing the fulfillment of social and financial partnerships goals. In this sense, this article intend to contribute to prominent debates as infrastructure investments and governance in public-private relations, proposing a theoretical framework that adds relevant topics to be considered in this contracts, especially in Brazil. This theoretical essay counts with propositions that can be empirically studied in sequential studies.

Keywords: Public-Private Partnership. PPP. Public Governance. Hybrid Governance. PPP Performance

1 Introdução

Governos, em seu papel de agente econômico, são responsáveis por desenvolver e regular setores como infraestrutura, educação, saúde e segurança. Dificuldades históricas em prover esses serviços em conjunto com o aumento do nível educacional das populações levaram a novas demandas sociais e um amplo desejo de remediar o fraco desempenho percebido em áreas significativas do setor público (POLLITT; BOUCKAERT, 2002). Em busca de maneiras para sobrepor essas dificuldades e atingir um estado de bem-estar social, pesquisadores e formuladores de políticas públicas se debruçaram sobre esses desafios e, a partir da década de 80, começaram a surgir arranjos alternativos a política de serviços diretamente controlados e fornecidos pelo Estado (MARINI, 2014). No campo teórico, o surgimento da matriz gerencial que ficou conhecida como Nova Administração Pública (HOOD, 1991) captou essas mudanças, dando embasamento a visão de Estado como indutor de desenvolvimento econômico e social. Esses novos modelos de gestão pública buscam solucionar a escassez de recursos governamentais para investimentos em infraestrutura (WILSON; PELHAM; DUFFIELD, 2010) e confrontar a falta de dinamismo tradicionalmente vinculada a entrega de serviços públicos frente as demandas sociais crescentes através de diferentes modelos que incluem arranjos colaborativos entre o poder público e atores privados (JAMALI, 2004).

Dentre essas possibilidades, as Parcerias Público-Privadas (PPPs) são uma das formas mais utilizadas globalmente quando se analisam os contratos com repartição de riscos e responsabilidades entre o governo e as empresas. O conceito de PPP é amplo e pode variar de acordo com a legislação do país em estudo (GRIMSEY; LEWIS, 2005) mas, usualmente, engloba arranjos contratuais onde o parceiro privado busca trazer uma maior eficiência e inovações na construção e gestão do ativo público, sendo caracterizado por grandes investimentos iniciais, horizontes de longo prazo e alto grau de especificidade de ativos (RUFÍN; RIVERA-SANTOS, 2012). Dessa forma, as PPPs transformam o papel do setor público, que passa de proprietário e gestor, para contratante de um serviço provido pelo setor privado (LEAHY, 2005).

Uma série de desafios se impõe para um trabalho colaborativo entre as esferas envolvidas em uma PPP. Dada a complexidade dessas relações, elementos como incertezas, externalidades, assimetria informacional, oportunismo, expropriação de renda, problemas de *hold-up*, entre outros, podem trazer turbulência ao ciclo de vida desses projetos (GRIMSEY; LEWIS, 2014; HO *et al.*, 2015; HO; TSUI, 2009; KIVLENIECE; QUELIN, 2012; WILLIAMSON, 1999). Por envolverem grandes investimentos não recuperáveis, realizados de maneira pouco frequente, altos níveis de especificidade de ativos e de incertezas, as PPPs podem ser afetadas por comportamentos oportunistas tanto dos atores públicos quanto dos privados (WILLIAMSON, 1979).

Isso reforça a grande importância de modelos de governança que considerem toda a gama de atores que influenciam esses projetos, não se atendo apenas aos conceitos de mercado e hierarquia, mas incluindo conceitos híbridos como redes e alianças (TEISMAN; KLIJN, 2002). Esses contextos são reconhecidos na literatura teórica como *governança híbrida*, onde a gestão privada obedece a normas e

regulações definidas pelo ente público (KIVLENIECE; QUELIN, 2012; WILLIAMSON, 1999) ou *metagovernança*, que é definida pelo ambiente regulatório e mecanismos e processos que habilitem ou restrinjam as PPPs (KOCH; BUSER, 2006).

Avaliando o contexto da evolução das PPPs no Brasil, a incongruência entre necessidade e realidade fica evidente. Apesar do crescimento do número de projetos ano a ano, quando comparados a países de contexto institucional mais maduro, percebe-se que ainda existe muito espaço para utilização das PPPs no contexto nacional. A grande demanda por obras de infraestrutura que ajudem o país a crescer de maneira consistente e os problemas fiscais aliados a capacidade limitada de investimento nos âmbitos governamentais, acabam então, por não encontrar eco no número de contratos vigentes. Vários motivos podem aparecer como causadores dessa dissonância. Na fase pré-contratual, a evolução desses projetos depende de uma série de fatores que vão desde a modelagem adequada do projeto, definição de garantias com liquidez, disponibilidade de financiamentos e unidades governamentais de PPP com conhecimentos sólidos (THAMER; LAZZARINI, 2015). Esses fatores nem sempre estão presentes no contexto brasileiro de maneira conjugada.

Já em sua fase operacional, esses projetos foram pouco estudados em termos de resultados financeiros, operacionais e sociais. Estudos que analisem os contratos de PPP em operação são encontrados especialmente em contextos institucionais mais maduros onde o modelo é mais amplamente utilizado (HODGE; GREVE, 2007). Mesmo assim, os estudos avaliam custos comparativos em relação a contratações tradicionais.

A literatura acadêmica sobre o tema se concentra principalmente em áreas como fatores críticos de sucesso (CHAN *et al.*, 2010; QIAO *et al.*, 2001; ZHANG, 2005), alocação de riscos do projeto (VAN HAM; KOPPENJAN, 2001) e nos desenhos de *frameworks* teóricos dos arranjos institucionais presentes nas PPPs (GRIMSEY; LEWIS, 2014; KIVLENIECE; QUELIN, 2012). Essas pesquisas não exploram como elementos de governança impactariam esses fatores chave de sucesso.

A literatura disponível sobre a relação de governança com performance de PPPs mostra achados ainda incipientes (SKELCHER; MATHUR; SMITH, 2005), mas aponta para uma relação positiva entre governança e desempenho (YUAN, *et al.*, 2012). É esperado que a adoção de boas práticas de governança aumentem os ganhos da colaboração público-privada (SABRY, 2015) e esse trabalho busca contribuir com o entendimento teórico de quais mecanismos de governança podem influenciar o ciclo de vida desse projeto em sua fase operacional.

No nível dos projetos, uma avaliação *ex-ante* inclui uma série de elementos como estudos de viabilidade, pré-projetos e confecção de contratos que são utilizados para ajudar na decisão de investimento, enquanto as avaliações *ex-post* são baseadas em comparações entre os resultados esperados e o atingimento de objetivos reais, o que permite construir conhecimento gerencial para projetos futuros (LIU *et al.*, 2015).

Nesse artigo serão discutidos alguns mecanismos de governança no nível de análise dos projetos de PPP, que se previstos em contrato de maneira adequada (*ex-ante*) impactariam de forma positiva o desempenho desses projetos em sua fase operacional (*ex-post*), diminuindo assim os custos de transação envolvidos, protegendo os investimentos realizados pelo setor privado e também, garantindo a disponibilidade e qualidade dos serviços públicos aos usuários.

Esse trabalho está estruturado da seguinte forma. Após a introdução acima apresentada, a metodologia do trabalho será detalhada para então iniciar uma revisão de literatura que parte de estudos sobre Governança Pública, uma vez que o Estado tem a palavra final sobre os modelos de Governança em PPPs, que serão abordados na sequência e servem como embasamento para as proposições teóricas que culminam no framework proposto. As implicações práticas para gestores públicos e privados e as sugestões de pesquisa futura encerram essa pesquisa na seção de conclusões.

2. Metodologia

Esse trabalho se propõe a estudar a relação entre itens de governança implantados nos contratos vigentes e seus impactos nos desempenhos das PPPs, uma vez que esses mecanismos influenciam diretamente o comportamento dos parceiros, aumentando o custo de ações oportunistas e alinhando interesses para o sucesso dessas alianças (WILLIAMSON, 1991). Variáveis importantes do framework de governança serão avaliadas para um melhor entendimento de como elas afetam os resultados dos projetos. Como exemplo desses mecanismos de governança podemos citar: (1) definição de indicadores de desempenho adequados para regular incentivos e penalidades (BOUCKAERT; PETERS, 2002; HART, 2003; YUAN *et al.*, 2012), (2) influência de agentes externos como verificadores independentes (CABRAL; LAZZARINI, 2015; OLIVEIRA; PAIVA, 2013; VAN GESTEL; VOETS; VERHOEST, 2012), (3) implantação de comitê gestor com participação dos *stakeholders* envolvidos (YUAN *et al.*, 2012; KANG *et al.*, 2019; RUFÍN; RIVERA-SANTOS, 2012), (4) mecanismos de resolução de conflitos, regras e penalidades para encerramento da parceria (ALMARRI; ABUHIJLEH, 2017; WORLD BANK, 2009, 2012).

Nessa primeira fase, como objetivo desse artigo, uma pesquisa exploratória será conduzida baseada na revisão da literatura existente com o intuito de aumentar o conhecimento sobre o fenômeno e sobre a relação das variáveis estudadas. Em um momento posterior, a coleta e análise de dados será realizada objetivando a realização de uma pesquisa empírica com teste de hipóteses, cujas bases serão as proposições desse artigo. Os dados serão coletados através de análise documental e informações disponibilizadas pelas concessionárias e unidades de PPPs e também através de questionários enviados a gestores públicos e privados dos diversos setores onde as PPPs são utilizadas no Brasil. O estudo empírico será completado com dados secundários, como os disponibilizados pelo Banco Mundial.

O desempenho das PPPs tem uma série de componentes, dependendo do ponto de vista observado. Para o parceiro público, o atingimento dos objetivos sociais dentro dos valores financeiros previstos nos estudos iniciais são indicadores importantes. Para o parceiro privado, o lucro em relação aos riscos assumidos seria o indicador mais relevante. Renegociações constantes iniciadas por oportunismo e uma possível terminação contratual levariam as PPPs a não atingir esses objetivos. Dessa forma, os contratos devem ser planejados para prevenir renegociações e mudanças contratuais tanto quanto possível. Apesar de possíveis benefícios de renegociações contratuais para adaptação e melhoria dos contratos *ex-post* ao lidar com eventos não previstos, muitos fatores não desejados podem surgir quando essas revisões acontecem, especialmente quando motivadas por questões de apropriação de renda, políticas e de corrupção. Terminações contratuais ou custos de negociação em

situações de ameaça de rescisão (arbitragem ou disputas jurídicas) causam um impacto negativo considerável nos projetos, incluindo não apenas os custos diretos do insucesso do projeto, mas os indiretos de contágio em outras PPPs, aumentando a percepção de riscos e enfraquecendo as instituições que as implementam. As condições que levam a renegociações podem ser exógenas como características, tendências e estrutura de mercado do setor, instabilidades macroeconômicas e framework regulatório e institucional do país ou endógenas, como o desenho e gerenciamento do contrato em relação aos mecanismos de pagamento e alocação de riscos (WORLD BANK, 2012). A variável endógena, que pode ser parcialmente controlada, é o ponto principal desse ensaio teórico, que tem como propósito definir proposições teóricas baseadas em um framework com avaliação de mecanismos de governança e seus impactos no desempenho desses contratos.

Um contrato que regule *ex ante* mudanças potenciais através de um desenho contratual adequado reduzirá a necessidade de mudanças futuras e ficará menos propenso a sofrer os efeitos negativos das renegociações. Assim, uma das métricas de sucesso e desempenho das PPPs é uma menor quantidade de renegociações no ciclo de vida dos projetos e o cumprimento do ciclo contratual em toda a sua extensão.

3 Revisão de Literatura

3.1 Governança Pública

Desenvolvidos ao final do século XIX, os conceitos de governança em administração pública atingiram seu ápice na era pós-1945, onde se esperava que o Estado fosse o responsável por todas as demandas sociais e econômicas dos cidadãos (OSBORNE, 2006). O esgotamento desse modelo pavimentou o caminho para o surgimento de novas teorias, como o *New Public Management* ou NPM (HOOD, 1991), que buscava elementos de aprendizado na maior eficiência, inovações e empreendedorismo do setor privado.

Como uma evolução dessas correntes teóricas, surge a NPG (*New Public Governance*), embasada nas áreas de sociologia organizacional e teoria de redes, reconhecendo a crescente fragmentação e incerteza intrínseca do gerenciamento público nos dias atuais (CASADY *et al.*, 2020). Nesse Estado mais plural, múltiplos atores interdependentes contribuem na formação de políticas públicas e na entrega de serviços. Dessa forma, o foco está em relações inter-organizacionais e na governança de processos, enfatizando a efetividade dos serviços e seus resultados (OSBORNE, 2006). Esse contexto teórico da NPG reconcilia elementos econômicos de eficiência e modos de governança em relações público-privados (WILLIAMSON, 1999) com a visão dinâmica de instituições e de processos (KOCH; BUSER, 2006).

3.2 Governança em PPPs

Tanto a perspectiva descritiva quanto a normativa reconhecem três modos de governança pública: mercado, híbrida e hierarquia (WILLIAMSON, 1999). A partir da evolução e adaptação da governança pública para atender novos arranjos e parcerias, quando buscamos enquadrar as iniciativas de PPPs em um contexto teórico de governança, o enfoque em modos dinâmicos e que acompanhem os diferentes ciclos de vida dos projetos vem à tona (LOWNDES; SKELCHER, 1998).

Nesse sentido, a governança de PPPs pode ser vista como interações entre o parceiro público e privado através de formas de cooperação e negociação (ARGIOLAS *et al.*, 2009) e padrões de relações sociais entre atores mutuamente dependentes (HURK; VERHOEST, 2016). Essa governança envolve a criação de estruturas organizacionais e processos decisórios conjuntos refletidos em instrumentos como contratos e acordos (REEVES, 2013).

Mesmo com todo o arcabouço teórico preconizando a importância de uma atuação conjunta, interesses conflitantes podem levar agentes público ou privados a agir com oportunismo (SPILLER, 2010), como nos casos de problemas de *hold up* (HO; TSUI, 2009) ou de *pool* de lucros desequilibrados (HO *et al.*, 2015). Assim, é vital para o atingimento dos objetivos preconizados por esse arranjo colaborativo, a implementação de mecanismos sólidos de governança que evitem esses custos de transação (WILLIAMSON, 1999). Isso ressalta a importância dos contratos e acordos na formalização das regras e procedimentos de governança.

Por se tratarem de uma oferta de serviços de maior complexidade, onde a qualidade esperada pelo governo não pode ser inteiramente especificada, fica evidente a impossibilidade de que um contrato possa prever todas as contingências e necessidades futuras *ex-ante* e, por isso, esses contratos são incompletos (Hart, 2003). Quando olhados pela ótica *ex-post*, os governos que embarcarem em contratos de PPP de longo prazo devem investir em especialização, especialmente nos campos de gerenciamento efetivo de contratos e estruturas de governança (BLOOMFIELD, 2006). Na literatura se encontram caminhos divergentes sobre como sobrepôr esses custos de transação resultantes da incompletude contratual. Os contratos podem incorporar essa complexidade e incluir mais contingências, tornando-os mais completos *ex-ante*, mas aumentando tanto os seus custos de confecção quanto o seu monitoramento *ex-post* (HART; MOORE, 1999) ou os contratos devem ser padronizados para diminuir os custos de transação, aumentar a competição e facilitar o aprendizado desses mecanismos contratuais (HURK; VERHOEST, 2016)? Focar no detalhamento mais completo de alguns mecanismos de governança contratual que importam para que o ciclo de vida do projeto se complete enquanto se padroniza o restante do contrato pode ser um caminho intermediário para colher os benefícios esperados do projeto.

Alguns desses elementos de governança podem ter efeito direto no sucesso dos projetos, dado o ambiente institucional estudado, que é o de um país em desenvolvimento. Entre eles, serão objeto desse estudo:

3.2.1 Indicadores de Desempenho

O desenho de um Sistema de Mensuração de desempenho do parceiro privado com indicadores aplicados como métricas para avaliar os *outputs* do projeto é vital para o seu sucesso (YUAN *et al.*, 2009). Os Indicadores Chave de Performance (*KPIs*) variam de acordo com o setor e a complexidade do projeto, mas precisam ser determinados como forma de identificar as forças e fraquezas na fase operacional das PPPs explicitando a necessidade de mudanças quando os objetivos não estão sendo alcançados (YUAN *et al.*, 2012). Esse monitoramento e o vínculo dele com a remuneração do parceiro privado é um incentivo poderoso para que os padrões de serviço especificados pelo poder público sejam entregues (NG; WONG; WONG, 2010).

3.2.2 Agentes Verificadores Externos

O monitoramento em burocracias públicas pode ser desafiador, uma vez que envolve diversos principais com múltiplos objetivos e dispersos em vários domínios (CABRAL; LAZZARINI, 2015). Quando as PPPs são avaliadas pelo viés da teoria da agência (JENSEN; MECKLING, 1976), os papéis de principal e agente são desempenhados pelo setor público e privado respectivamente. Para reduzir o comportamento oportunista do agente se faz necessário monitorar e avaliar os comportamentos e resultados do agente com o intuito de reduzir a assimetria informacional (VAN GESTEL; VOETS; VERHOEST, 2012), visto que o setor privado possui mais conhecimento e informação sobre as atividades e serviços diários do que o setor público (ROBINSON; SCOTT, 2009). Para sobrepor essa assimetria de informações e de conhecimento, o setor público pode contratar no mercado essas competências através de um verificador externo que audita o desempenho do parceiro privado frente as suas obrigações contratuais. É de suma importância que esse auditor externo, mesmo que contratado por uma das partes, tenha total autonomia e imparcialidade para julgar os critérios estabelecidos em contrato (Oliveira & Paiva, 2013), uma vez que sua atuação, caso enviesada, pode levar a ainda maiores assimetrias, com danos ao resultado operacional do parceiro privado por seu julgamento ter efeito direto na contraprestação recebida ou, por outro lado, com danos a satisfação do usuário, se a análise não identificar problemas de qualidade existentes na prestação dos serviços contratados

3.2.3 Stakeholders em PPPs

O governo é apenas um entre muitos influentes atores sociais que estão envolvidos na formulação e implementação de políticas públicas (Kickert et al., 1997). Em PPPs, os stakeholders são indivíduos ou organizações que são afetados ou afetam o desenvolvimento do projeto (EL-GOHARY; OSMAN; EL-DIRABY, 2006) e esses atores vão se transformando ao longo do ciclo de vida do projeto, variando de acordo com a unidade de análise e também com a fase em que o projeto se encontra. Podemos afirmar que *ex-ante*, a maioria dos *stakeholders* envolvidos estão em um nível macro, de instituições que formulam políticas públicas, desenvolvem os estudos de viabilidade, contratos e selecionam o parceiro privado no mercado. Já na fase *ex-post*, após a assinatura do contrato, além dos *stakeholders* institucionais, são agregados os de nível micro, compostos por aqueles que gerenciam e garantem a entrega do projeto conforme os parâmetros desenhados *ex-ante*. Essa dinâmica pode ser visualizada na Figura 1.

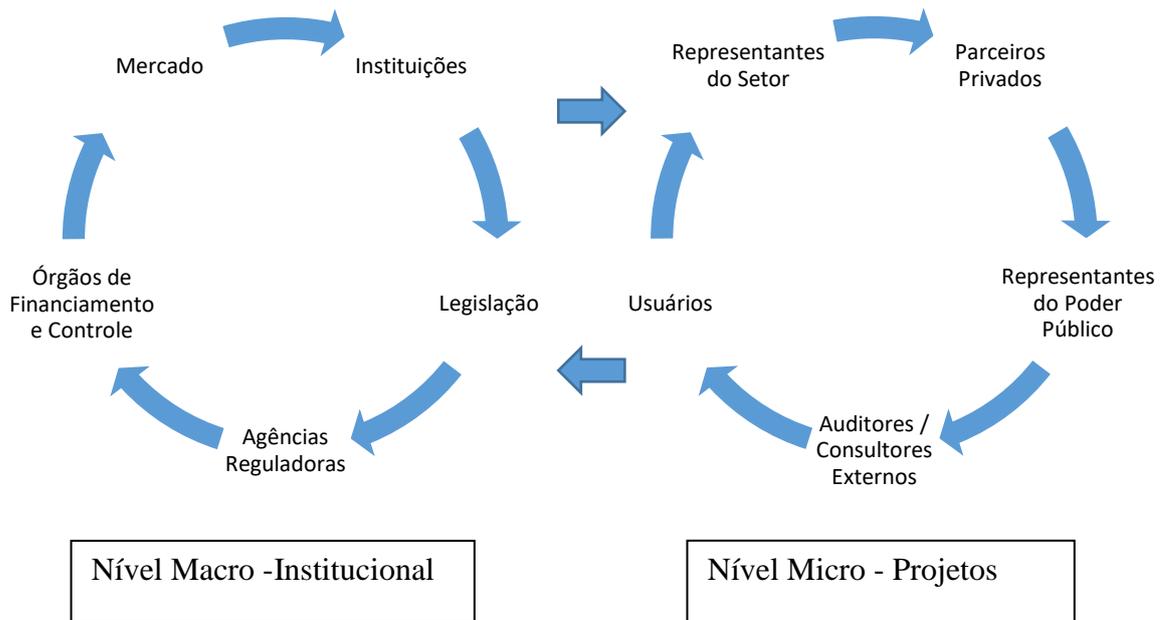


Figura 1 – Stakeholders em PPPs nas Diferentes Unidades de Análise

Essas interações precisam estar representadas em uma camada de gestão do projeto, com comprometimento efetivo para indicar de maneira adequada as responsabilidades e tarefas nas PPPs (WILSON; PELHAM; DUFFIELD, 2010), que precisam ser definidas e comunicadas de maneira clara e transparente para evitar conflitos potenciais (TORCHIA; CALABRÔ, 2018). Com uma série de interesses divergentes no ciclo de vida do projeto, o gerenciamento desses *stakeholders* e sua participação na gestão do projeto é essencial para minimizar oposições, que podem levar ao insucesso do projeto (EL-GOHARY; OSMAN; EL-DIRABY, 2006).

3.2.4 – Mecanismos de resolução de conflitos

A negociação sensível de disputas entre os entes públicos e privados com o intuito de assegurar a continuidade dos serviços e o colapso do projeto, minimizando o desperdício de verbas públicas é um dos princípios da boa governança das PPPs (WILSON; PELHAM; DUFFIELD, 2010).

Um gerenciamento efetivo do projeto depende de um desenho apropriado de contrato (ALMARRI; ABUHIJLEH, 2017), que defina os procedimentos de resolução de conflitos através de mecanismos que envolvam a oitiva das partes, revisão das evidências e a avaliação de experts que agirão conforme prescrito pela lei, sem nenhum tipo de viés (WORLD BANK, 2009). Essas etapas se iniciam no ambiente regulatório e comitês do próprio projeto e podem escalar para arbitragem, mediações, tribunais e até painéis de experts, por isso a importância de uma clara definição contratual de quais meios são apropriados para a resolução de conflitos dos projetos de PPP.

4 Proposições de Pesquisa

A partir da revisão de literatura, fica claro a existência de um grande campo a ser explorado relacionando aspectos de governança e performance de arranjos colaborativos público-privados.

Um dos fatores críticos de sucesso em projetos de PPPs é a adoção de indicadores de desempenho claros e tangíveis, sendo que uma análise acurada do desempenho desses projetos só pode ser alcançada com a determinação e monitoração desses indicadores (YUAN *et al.*, 2012). Medir o desempenho operacional de uma PPP é fator chave para definir se um projeto está sendo gerenciado adequadamente e está atingindo os seus objetivos (BOUCKAERT; PETERS, 2002). Os incentivos para que o parceiro privado se esforce ao máximo para o atingimento de índices satisfatórios de qualidade deve ser vinculado a penalidades que reduzam a sua receita e conseqüentemente os seus resultados financeiros e essas salvaguardas devem ser incorporados *ex ante* (ALMARRI; ABUHIJLEH, 2017; VAN GESTEL; VOETS; VERHOEST, 2012).

Avaliando especificamente as PPPs, Hart (2003) sugere que elas seriam um bom instrumento quando os serviços puderem ser bem especificados no contrato inicial ou quando puderem ser medidos através de bons indicadores de performance que sirvam como referência para premiar ou penalizar o prestador de serviço. O princípio de pagamento vinculado a desempenho deve imperar e os padrões esperados de serviços devem ser claramente definidos e mensuráveis em termos quantitativos e qualitativos e verificáveis por agentes responsáveis dentro do contexto do gerenciamento dos projetos ou mesmo por árbitros e cortes em caso de necessidade. Exageros em número e complexidade desses indicadores de desempenho levam a altos custos de monitoramento e avaliação, aumentando seus custos de transação podendo impactar negativamente a performance do projeto (ROBINSON; SCOTT, 2009) e levar a uma relação em forma de U invertido. Esse contexto então, nos conduz à primeira proposição.

Proposição 1: *A adoção de indicadores de qualidade adequados em quantidade e facilidade de observação, quando vinculados a incentivos e penalidades pecuniárias é positivamente relacionada ao desempenho do projeto. Quando adotados em alto número e complexidade, esses indicadores penalizam o desempenho do projeto.*

O mercado de PPPs em países desenvolvidos já atingiu um estágio de maturação e os investidores privados tem total confiança nos instrumentos de governança, o que não acontece no contexto de regiões em desenvolvimento (OSEI-KYEI; CHAN, 2017). O sucesso da implementação do mercado de PPPs nesses contextos institucionais menos maduros depende da habilidade de atrair investimento privado mesmo com riscos de estabilidade política e legal (ZHANG, 2005). Em países em desenvolvimento, os projetos de PPP sempre recebem oposição política pelo seu ciclo de vida induzidos por alegações de corrupção e falta de transparência (DEMUIJNCK; NGNODJOM, 2011). Esses governos precisam utilizar medidas e estratégias para ganhar suporte adequado durante a implementação do projeto (OSEI-KYEI; CHAN, 2017) e garantir ao parceiro privado uma divisão de riscos que atraia esse investimento, com o governo assumindo riscos políticos, legais e regulatórios e o parceiro privado se atendo a riscos financeiros e operacionais (XIONG *et al.*, 2019).

Na fase operacional do projeto, a entrega dos serviços precisa ser regularmente avaliada para determinar sua adequação com as especificações contratuais (ROBINSON; SCOTT, 2009). Nessa fase, principalmente em ambientes institucionais menos evoluídos, pode florescer um contexto de assimetria de informações e incentivos, resultando em ações de oportunismo governamental ou privado (SPILLER, 2010). Para evitar que uma das partes da parceria aja de maneira oportunista, e levando em conta que recursos humanos governamentais podem ser escassos e não ter competências específicas para auditar o desempenho do parceiro privado (ROBINSON; SCOTT, 2009; VAN GESTEL; VOETS; VERHOEST, 2012) se faz necessário a presença de um verificador externo independente com o intuito de auditar e classificar a performance operacional do parceiro privado (VIANA; PRADO, 2019; WORLD BANK, 2009). Por isso, um verificador externo independente teria impacto positivo no desempenho do contrato.

Proposição 2: A atuação de um verificador independente externo é positivamente relacionada ao desempenho da parceria.

Em um contrato de longo prazo e alta complexidade, divergências farão parte do ciclo de vida do projeto. Isso pode ser motivado por tensões inerentes entre o objetivo do rentista privado e os interesses públicos e sociais (Margolis & Walsh, 2003) ou por comportamentos oportunistas visando captura de valor pelo parceiro privado ou benefícios políticos pelo parceiro público (KIVLENIECE; QUELIN, 2012). As PPPs envolvem *stakeholders* de diferentes grupos, que precisam estar representados durante a execução do projeto para que essas tensões não ameacem a sobrevivência do projeto (EL-GOHARY; OSMAN; EL-DIRABY, 2006) e um elemento chave é assegurar que isso esteja estruturado em contrato, com clara definição dos papéis (KANG *et al.*, 2019) e com poder de punir ações oportunistas (RUFÍN; RIVERA-SANTOS, 2012).

A obrigação contratual para a formação de comitês gestores, onde temas relevantes serão discutidos e decisões que representem os interesses das partes envolvidas serão tomadas é fundamental para o bom andamento das PPPs, uma vez que o projeto depende fortemente de cooperação e suporte entre os vários *stakeholders* (YUAN *et al.*, 2012). Conseqüentemente, a atuação de um comitê gestor leva a um impacto positivo no desempenho do projeto.

Proposição 3: A formação de um comitê gestor formado por stakeholders com influência direta na gestão do contrato se correlaciona positivamente com o desempenho do projeto.

A discussão sobre contratos incompletos (HART, 2003; HART; SHLEIFER; VISHNY, 1997) e os altos custos de transação decorrentes dessa assimetria ressaltam a importância de modos de governança adequados para minimização desses custos (WILLIAMSON, 1999). Sob a ótica da complexidade e duração dos contratos de PPP, surgem disputas e divergências que precisam ser sanadas para que a terminação do contrato não aconteça de maneira traumática (ESTACHE, 2001; GUASCH; LAFFONT; STRAUB, 2008). As instituições têm algumas maneiras de resolver disputas, que variam de acordo com os seus custos, envolvimento de terceiros e possíveis conseqüências (WORLD BANK, 2009). Iniciando com as negociações entre o operador e a autoridade, incluindo a figura de um mediador ou de um expert independente e chegando a arbitragem ou cortes judiciais conforme as

divergências escalam, esses mecanismos de prevenção de crises e resolução rápida de disputas devem ser considerados no desenho dos contratos e são um fator chave para o sucesso da relação contratual (ALMARRI; ABUHIJLEH, 2017; WORLD BANK, 2012). Mesmo com o contexto de contratos incompletos, as partes envolvidas podem aumentar o desempenho desses projetos através de contratos que distribuem tarefas e autoridades de maneira mais apropriada (OSHIMA, 2016), especialmente no que tange evitar a interrupção de serviços dada a natureza de longo prazo dos contratos (GUASCH; LAFFONT; STRAUB, 2008). Assim, dispositivos contratuais que prevejam quais são esses mecanismos e penalidades diminuem os custos de transação e tem efeito positivo nos objetivos do contrato

Proposição 4: *A previsão contratual de mecanismos de resolução de conflitos e penalidades em caso de encerramento contratual impactam positivamente o desempenho do projeto.*

Em resumo, o modelo da Figura 2 mostra os efeitos esperados nas proposições desse estudo.

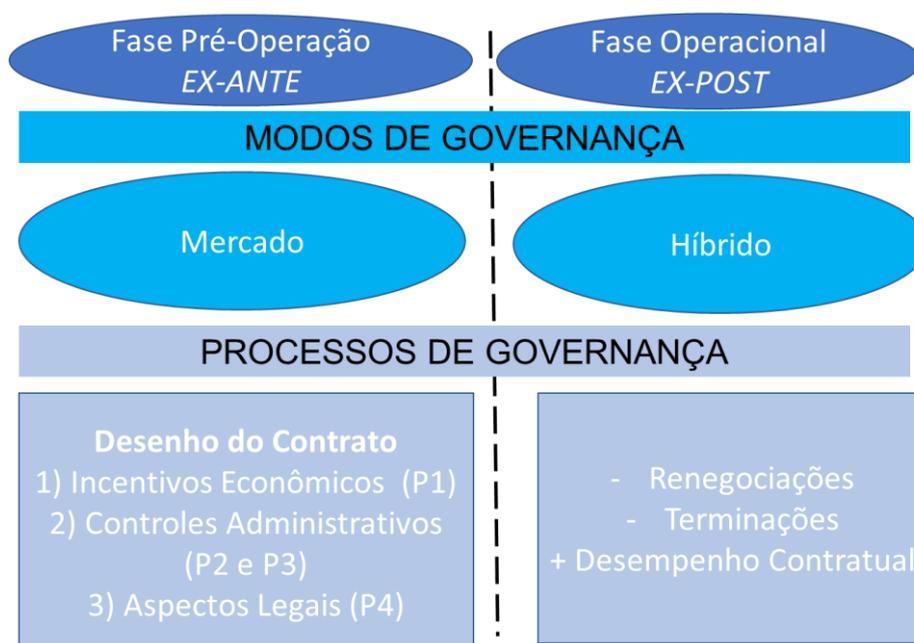


Figura 2: Framework teórico

5 Conclusões

O entendimento de como elementos de governança podem impactar a sobrevivência de um projeto e conseqüentemente proteger os seus objetivos financeiros e sociais pode ajudar entes públicos e privados em uma melhor alocação de riscos na modelagem dos projetos pelas unidades gestoras de PPP. Os custos referentes a confecção contratual e monitoramento são facilmente suplantados por longas e conflitantes renegociações que podem inclusive levar a terminação contratual e impedir a PPP de atingirmos seus objetivos mínimos.

Importante observar que os governantes e representantes do setor privado devem olhar além das questões contratuais para entender com mais propriedade as

questões do desempenho das PPPs (KLIJN; KOPPENJAN, 2016), mas uma maior clareza entre a relação de elementos contratuais e os impactos negativos em determinados componentes desse desempenho pode agregar informações valiosas a esse contexto exploratório.

Construindo então sobre a base de literatura existente em PPPs e governança, esse artigo contribui com elementos teóricos que irão ajudar gestores públicos e privados a entender quais são os mecanismos de governança mais relevantes para o desenho de contratos de forma a impactar positivamente o ciclo de vida dos projetos em sua fase de entrega. Ao jogar luz sobre a “caixa preta da governança” (VAN GESTEL; VOETS; VERHOEST, 2012) e mostrar com maior clareza os seus mecanismos e impactos, é possível melhorar o ambiente institucional e criar mais segurança, aumentando a atração de investidores para a disputa dos projetos e gerando maior competitividade e menores custos de contratação. Assim, a possibilidade de PPPs produzirem ganhos comparativamente superiores a modelos de contratação tradicionais e atingirem os seus objetivos cresce de maneira consistente.

Pesquisas futuras podem agregar poder explicativo a esses achados considerando questões no nível individual, como confiança, cooperação e comunicação e os possíveis impactos dessas variáveis no desempenho dos projetos. Estudos com comparações entre características e fatores chave de sucesso em ambientes institucionais com diferentes graus de maturidade também podem ajudar a ressaltar mecanismos de governança com correlação direta com o desempenho das PPPs.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMARRI, Khalid; ABUHIJLEH, Bassam. A qualitative study for developing a framework for implementing public–private partnerships in developing countries. **Journal of Facilities Management**, [S. l.], v. 15, n. 2, p. 170–189, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1108/JFM-07-2016-0031>

ARGIOLAS, G. *et al.* **Building innovative models of territorial governance**. [S. l.: s. n.]. v. 2E-book. Disponível em: <https://doi.org/10.1108/17538330911013898>

BLOOMFIELD, Pamela. The Challenging Business of Long-Term Public–Private Partnerships: Reflections on Local Experience. **Public Administration Review**, [S. l.], v. 66, n. 3, p. 400–411, 2006. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1111/j.1540-6210.2006.00597.x>

BOUCKAERT, Geert; PETERS, B. Guy. Performance Measurement and Management: The Achilles’ Heel in Administrative Modernization. **Public Performance & Management Review**, [S. l.], v. 25, n. 4, p. 359, 2002. Disponível em: <https://doi.org/10.2307/3381129>

CABRAL, Sandro; LAZZARINI, Sergio. The Guarding the Guardians Problem: An Empirical Analysis of Investigations in the Internal Affairs Division of a Police Organization. **Journal of Public Administration Research and Theory**, [S. l.], v. 25, p. 797–829, 2015. Disponível em: <http://1053-1858>

CASADY, C. B. *et al.* (Re)defining public-private partnerships (PPPs) in the new public governance (NPG) paradigm: an institutional maturity perspective. **Public Management Review**, [S. l.], v. 22, n. 2, p. 161–183, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/14719037.2019.1577909>

CHAN, Albert P. C. *et al.* Critical success factors for PPPs in infrastructure developments: Chinese perspective. **Journal of Construction Engineering and Management**, [S. l.], v. 136, n. 5, p. 484–494, 2010. Disponível em: [https://doi.org/10.1061/\(ASCE\)CO.1943-7862.0000152](https://doi.org/10.1061/(ASCE)CO.1943-7862.0000152)

DEMUIJNCK, Geert; NGNODJOM, Hubert. Public-Private Partnerships and Corruption in Developing Countries. **Business and Professional Ethics Journal**, [S. l.], v. 30, n. 3, p. 253–268, 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.5840/bpej2011303/412>

EL-GOHARY, Nora M.; OSMAN, Hesham; EL-DIRABY, Tamer E. Stakeholder management for public private partnerships. **International Journal of Project Management**, [S. l.], v. 24, n. 7, p. 595–604, 2006. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.ijproman.2006.07.009>

ESTACHE, A. Privatization and Regulation of Transport Infrastructure in the 1990s. **The World Bank Research Observer**, [S. l.], v. 16, n. 1, p. 85–107, 2001. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/wbro/16.1.85>

GRIMSEY, Darrin; LEWIS, Mervyn K. Are Public Private Partnerships value for money?: Evaluating alternative approaches and comparing academic and practitioner views. **Accounting Forum**, [S. l.], v. 29, n. 4, p. 345–378, 2005. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.accfor.2005.01.001>

GRIMSEY, Darrin; LEWIS, Mervyn K. The Governance of Contractual Relationships in PublicPrivate Partnerships. **Journal of Corporate Citizenship**, [S. l.], v. 2004, n. 15, p. 91–109, 2004. Disponível em: <https://doi.org/10.9774/gleaf.4700.2004.au.00010>

GUASCH, J. Luis; LAFFONT, Jean-Jacques; STRAUB, Stéphane. **Renegotiation of concession contracts in Latin America**. [S. l.: s. n.], v. 26E-book. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.ijindorg.2007.05.003>

HART, Oliver. Incomplete contracts and public ownership: Remarks, and an application to public-private partnerships. **Economic Journal**, [S. l.], v. 113, n. 486, 2003. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/1468-0297.00119>

HART, Oliver; MOORE, John. Foundations of incomplete contracts. **Review of Economic Studies**, [S. l.], v. 66, n. 1, p. 115–138, 1999. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/1467-937X.00080>

HART, Oliver; SHLEIFER, Andrei; VISHNY, Robert W. The proper scope of government: Theory and an application to prisons. **Quarterly Journal of Economics**, [S. l.], v. 112, n. 4, p. 1127–1161, 1997. Disponível em: <https://doi.org/10.1162/003355300555448>

HO, Ping S. *et al.* Opportunism-focused transaction cost analysis of public-private partnerships. **Journal of Management in Engineering**, [S. l.], v. 31, n. 6, 2015. Disponível em: [https://doi.org/10.1061/\(ASCE\)ME.1943-5479.0000361](https://doi.org/10.1061/(ASCE)ME.1943-5479.0000361)

HO, S. Ping; TSUI, Chun Wei. The Transaction Costs of Public-Private Partnerships: Implications on PPP Governance Design. **Lead 2009 Specialty Conference: Global Governance in Project Organizations, South Lake Tahoe, CA**, [S. l.], n. February, p. 5–7, 2009. Disponível em: <https://doi.org/10.13140/2.1.3298.8962>

HODGE, Graeme A.; GREVE, Carsten. Public–Private Partnerships: An International Performance Review, Public Administration Review. **Public Administration Review**, [S. l.], v. 67, p. 545–558, 2007.

HOOD, CHRISTOPHER. a Public Management for All Seasons? **Public**

Administration, [S. l.], v. 69, n. 1, p. 3–19, 1991. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x>

HURK, Martijn Van Den; VERHOEST, Koen. The challenge of using standard contracts in public-private partnerships. **Public Management Review**, [S. l.], v. 18, n. 2, p. 278–299, 2016.

JAMALI, Dima. Success and failure mechanisms of public private partnerships (PPPs) in developing countries. Insights from the Lebanese context. **International Journal of Public Sector Management**, [S. l.], v. 17, n. 5, p. 414–430, 2004. Disponível em: <https://doi.org/10.1108/09513550410546598>

JENSEN, M. C.; MECKLING, W. H. Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure. **Journal of Financial Economics**, [S. l.], v. 3, p. 305–360, 1976.

JINGFENG YUAN *et al.* Developing Key Performance Indicators for Public-Private Partnership Projects: Questionnaire Survey and Analysis. **American Society of Civil Engineers**, [S. l.], v. 28, n. April, p. 252–264, 2012. Disponível em: [https://doi.org/10.1061/\(ASCE\)ME.1943-5479](https://doi.org/10.1061/(ASCE)ME.1943-5479)

KANG, Seong *et al.* Public-private partnerships in developing countries: Factors for successful adoption and implementation. **International Journal of Public Sector Management**, [S. l.], v. 32, n. 4, p. 334–351, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1108/IJPSM-01-2018-0001>

KIVLENIECE, Ilze; QUELIN, Bertrand V. Creating and capturing value in public-private ties: A private actor's perspective. **Academy of Management Review**, [S. l.], v. 37, n. 2, p. 272–299, 2012.

KLIJN, Erik Hans; KOPPENJAN, Joop. Performance of public – private partnerships (PPPs) The impact of contract characteristics on the performance of public – private partnerships (PPPs). **Public Money & Management**, [S. l.], v. 36, n. 6, p. 954–962, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/09540962.2016.1206756>

KOCH, Christian; BUSER, Martine. Emerging metagovernance as an institutional framework for public private partnership networks in Denmark. **International Journal of Project Management**, [S. l.], v. 24, n. 7, p. 548–556, 2006. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.ijproman.2006.07.001>

LEAHY, P. **Lessons from the private finance initiative in the United Kingdom** *EIB Papers*. [S. l.: s. n.].

LIU, Junxiao *et al.* Ex-ante evaluation of public-private partnerships: Macroeconomic analysis. **Journal of Infrastructure Systems**, [S. l.], v. 21, n. 2, 2015. Disponível em: [https://doi.org/10.1061/\(ASCE\)IS.1943-555X.0000228](https://doi.org/10.1061/(ASCE)IS.1943-555X.0000228)

LOWNDES, Vivien; SKELCHER, Chris. The dynamics of multi-organizational partnerships: An analysis of changing modes of governance. **Public Administration**, [S. l.], v. 76, n. 2, p. 313–333, 1998. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/1467-9299.00103>

MARGOLIS, Joshua D.; WALSH, James R. Misery Loves Rethinking Companies : Social Initiatives. **Administrative Science Quarterly**, [S. l.], v. 48, n. 2, p. 268–305, 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/10350339209360349>

MARINI, Caio. O contexto contemporâneo da administração pública na América Latina. **Revista do Serviço Público**, [S. l.], v. 53, n. 4, p. 31–52, 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.21874/rsp.v53i4.293>

NG, S. Thomas; WONG, Yoki M. W.; WONG, James M. W. A structural equation model of feasibility evaluation and project success for public-private partnerships in Hong Kong. **IEEE Transactions on Engineering Management**, [S. l.], v. 57, n. 2, p. 310–322, 2010. Disponível em: <https://doi.org/10.1109/TEM.2009.2037142>

OLIVEIRA, Eloy; PAIVA, Danuza. O papel dos verificadores independentes nos contratos de PPP: A experiência do Estado de Minas. In: 2013, **Anais do VI Congresso Consad de Gestão Pública, Brasília**. [S. l.: s. n.]

OSBORNE, Stephen P. The new public governance? **Public Management Review**, [S. l.], v. 8, n. 3, p. 377–387, 2006. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/14719030600853022>

OSEI-KYEI, Robert; CHAN, Albert P. C. Factors attracting private sector investments in public-private partnerships in developing countries: A survey of international experts. **Journal of Financial Management of Property and Construction**, [S. l.], v. 22, n. 1, p. 92–111, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1108/JFMPC-06-2016-0026>

OSHIMA, Kosuke. Public-Private Partnerships, Dividing Operational Stage, and Optimal Governance Structures. **Public Organization Review**, [S. l.], v. 16, n. 4, p. 443–459, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/s11115-015-0321-3>

POLLITT, Christopher; BOUCKAERT, Geert. Avaliando reformas da gestão pública: uma perspectiva internacional. **Revista do Serviço Público**, [S. l.], v. 53, n. 3, p. 7–31, 2002. Disponível em: <https://doi.org/10.21874/rsp.v53i3.287>

QIAO, Lin *et al.* Framework for Critical Success Factors of BOT Projects in China. **The Journal of Structured Finance**, [S. l.], v. 7, n. 1, p. 53–61, 2001. Disponível em: <https://doi.org/10.3905/jsf.2001.320244>

ROBINSON, Herbert S.; SCOTT, Jon. Service delivery and performance monitoring in PFI/PPP projects. **Construction Management and Economics**, [S. l.], v. 27, n. 2, p. 181–197, 2009. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/01446190802614163>

RUFÍN, Carlos; RIVERA-SANTOS, Miguel. Between Commonweal and Competition: Understanding the Governance of Public-Private Partnerships. **Journal of Management**, [S. l.], v. 38, n. 5, p. 1634–1654, 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/0149206310373948>

SABRY, Mohamed Ismail. Good governance, institutions and performance of public private partnerships. **International Journal of Public Sector Management**, [S. l.], v. 28, n. 7, p. 566–582, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.1108/IJPSM-01-2015-0005>

SKELCHER, Chris; MATHUR, Navdeep; SMITH, Mike. The public governance of collaborative spaces: Discourse, design and democracy. **Public Administration**, [S. l.], v. 83, n. 3, p. 573–596, 2005. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/j.0033-3298.2005.00463.x>

SPILLER, Pablo T. Regulation: A Transaction Cost Perspective. **California Management Review Vol. 52, No. 2 Winter 2010 Cmr.Berkeley.Edu**, [S. l.], v. 52, n. 2, p. 147–158, 2010. Disponível em: <https://doi.org/10.1525/cmr.2010.52.2.147>

TEISMAN, Geert R.; KLIJN, Erik Hans. Partnership arrangements: Governmental rhetoric or governance scheme? **Public Administration Review**, [S. l.], v. 62, n. 2, p. 197–205, 2002. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/0033-3352.00170>

THAMER, R.; LAZZARINI, S. G. Public-private partnership projects: Factors

influencing the progress of these initiatives. **Revista de Administracao Publica**, [S. l.], v. 49, n. 4, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0034-7612119746>

TORCHIA, Mariateresa; CALABRÒ, Andrea. Increasing the Governance Standards of Public-Private Partnerships in Healthcare. Evidence from Italy. **Public Organization Review**, [S. l.], v. 18, n. 1, p. 93–110, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/s11115-016-0363-1>

VAN GESTEL, Kit; VOETS, Joris;; VERHOEST, Koen. How governance of complex PPPs affects performance. **Public Administration Quarterly**, [S. l.], p. 140–188, 2012.

VAN HAM, Hans; KOPPENJAN, Joop. Building public-private partnerships: Assessing and managing risks in port development. **Public Management Review**, [S. l.], v. 3, n. 4, p. 593–616, 2001. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/14616670110070622>

VIANA, Camila Rocha Cunha; PRADO, Inês Maria. Parcerias Público-Privadas. Vol II. **Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo**, [S. l.], v. II, p. 25–40, 2019.

WILLIAMSON, Oliver E. Transaction-Cost Economics. **Journal of Law and Economics**, [S. l.], v. 22, n. 2, p. 233–261, 1979.

WILLIAMSON, Oliver E. Comparative economic organization: The analysis of discrete structural alternatives. **Administrative science quarterly**, [S. l.], p. 269–296, 1991.

WILLIAMSON, Oliver E. Public and private bureaucracies: a transaction cost economics perspectives. **Journal of Law, Economics, and Organization**, [S. l.], v. 15, n. 1, p. 306–342, 1999. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/jleo/15.1.306>

WILSON, David I.; PELHAM, Nick; DUFFIELD, Colin F. A review of Australian PPP governance structures. **Journal of Financial Management of Property and Construction**, [S. l.], v. 15, n. 3, p. 198–215, 2010. Disponível em: <https://doi.org/10.1108/13664381011087470>

WORLD BANK. **Good Governance In Public-Private Partnerships**. [S. l.: s. n.].

WORLD BANK. **Public-Private Partnerships Reference Guide**. [S. l.: s. n.].

XIONG, Wei *et al.* Governing public–private partnerships: A systematic review of case study literature. **Australian Journal of Public Administration**, [S. l.], v. 78, n. 1, p. 95–112, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/1467-8500.12343>

YUAN, Jingfeng *et al.* Selection of performance objectives and key performance indicators in public-private partnership projects to achieve value for money. **Construction Management and Economics**, [S. l.], v. 27, n. 3, p. 253–270, 2009. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/01446190902748705>

ZHANG, Xueqing. Critical success factors for public-private partnerships in infrastructure development. **Journal of Construction Engineering and Management**, [S. l.], v. 131, n. 1, p. 3–14, 2005. Disponível em: [https://doi.org/10.1061/\(ASCE\)0733-9364\(2005\)131:1\(3\)](https://doi.org/10.1061/(ASCE)0733-9364(2005)131:1(3))