

Parcerias Público-Privadas e Inovação em Políticas Públicas: Análise dos Critérios-chave para uma relação bem-sucedida

Public-Private Partnerships and Innovation in Public Policies: Analysis of the key criteria for a successful relationship

Morganna Lay's de Lima Assunção

Universidade Federal de Pernambuco (UFPE)

morganna.assuncao@ufpe.br

ORCID: <https://orcid.org/0009-0008-7271-1203>

Nelson Fernandes da Cruz Cunha

Universidade Federal de Pernambuco (UFPE)

nelson.fernandes@ufpe.br

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1662-9300>

José Lindenberg Julião Xavier Filho

Universidade Federal de Pernambuco (UFPE)

lindenberg.xavier@ufpe.br

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0215-4738>

RESUMO

As parcerias público-privadas (PPPs) podem ser vistas como formas de viabilizar a realização de projetos de alto impacto para a sociedade. Assim, o objetivo deste estudo consistiu em analisar quais os critérios para que as PPPs possam viabilizar a inovação em políticas públicas. Para isso, optou-se pela realização de um estudo de caso de uma parceria pioneira no Brasil: a PPP da rodovia Rota dos Coqueiros, em Pernambuco. Como resultados, observou-se que a adequada alocação dos riscos entre os parceiros, a existência de um marco regulatório robusto e o envolvimento do governo, oferecendo garantias, figuram entre os principais elementos que garantem o êxito de uma PPP. Entretanto, concluiu-se que as PPPs não prescindem uma atuação eficaz do Poder Público na fiscalização da aplicação dos recursos, tendo em vista que o Estado continua sendo o principal responsável pela garantia dos serviços públicos prestados à sociedade.

Palavras-chave: Parcerias público-privadas; Inovação; Políticas públicas.

ABSTRACT

Public-private partnerships (PPPs) can be seen as ways to enable the implementation of high-impact projects for society. Therefore, the objective of this study was to analyze the criteria for PPPs to enable innovation in public policies. To achieve this, we decided to carry out a case study of a pioneering partnership in Brazil: the PPP on the Rota dos Coqueiros highway, in Pernambuco. As a result, it was observed that the adequate allocation of risks between partners, the existence of a robust regulatory framework and government involvement, offering guarantees, are among the main elements that guarantee the success of a PPP. However, it was concluded that PPPs do not preclude effective action by the Public Power in monitoring the application of resources, given that the State continues to be the main responsible for guaranteeing public services provided to society.

Keywords: Public-private; Partnerships; Innovation; Public policy.

Introdução

Nas décadas de 1970 e 1980, o contexto histórico-econômico e político do neoliberalismo possibilitou reformas macroeconômicas e novos arranjos setoriais. Regidas, sobretudo pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) e pelo Banco Mundial, essas reformas permitiram a ampliação da participação do setor privado nas políticas do Estado. Na década de 1990 surge, no Reino Unido, o conceito de Parceria Público-privada (PPP) como uma inovação para a administração pública (Almeida, 2017; Araújo & Silvestre, 2014; Nakama & Macena, 2022).

Segundo Quintella (2020), as PPPs se apresentam como potenciais geradoras de inovação no setor público na medida em que viabilizam a criação de vínculos entre o Estado e as empresas, permitindo o fluxo de conhecimento e a incorporação, nas obras e serviços públicos, das estratégias e novas tecnologias do setor privado.

Peci e Sobral (2006) afirmam que, na Inglaterra, a adesão expressiva das PPPs se justificou, dentre outros fatores, pela crença de que a prestação dos serviços públicos seria aprimorada, e pela visão de que as empresas privadas apresentam maior eficiência do que as empresas públicas. Para Sørensen e Torfing (2020), as PPPs auxiliam na superação de falhas na atuação do Estado que ocasionam uma piora na qualidade e na manutenção dos serviços e equipamentos públicos, tais como: a falta de recursos financeiros; a ineficiência na implementação de projetos; os riscos assumidos de forma unilateral; a morosidade e a insustentabilidade das operações.

Entretanto, Babatunde et al. (2012) apontam que as PPPs não substituem a atuação do Estado, que continua responsável pela prestação de serviços e pela tomada de decisões que resguardam o interesse público. Etzkowitz et al. (2020) e Mazzuzato (2020) afirmam que a atividade conjunta dos setores público e privado possibilita a importação e a difusão de novos conhecimentos e tecnologias, o que fomenta a inovação e o crescimento econômico.

Para Macera e Mourão (2019), as PPPs têm o potencial de gerar eficiência no uso recursos públicos e privados, e na construção de processos regulatórios inovadores para atender, por exemplo, projetos de infraestrutura, saneamento, telecomunicações e transportes. Assim, as PPPs podem se posicionar como um marco de introdução de inovações – dentro do escopo do modelo de inovação aberta – ao se incorporar empresas privadas no atendimento dos serviços públicos, com financiamento, garantias e compartilhamento de riscos.

As facilidades oferecidas pelas PPPs viabilizam sua ampla exploração em diversas áreas, como nos debates em torno da inovação no setor público, onde existem diversos desafios e questões complexas que merecem uma análise aprofundada (Bryson & Crosby, 2021; Hartley & Alford, 2017).

Outro ponto de reflexão é a capacidade do setor público de absorver e adotar inovações provenientes do setor privado. Para Bryson e Crosby (2021), enquanto a colaboração público-privada pode trazer conhecimentos especializados, recursos e experiências inovadoras para os serviços prestados pelo Estado, há desafios relacionados à adaptação e implementação dessas inovações em um contexto burocrático e regulamentador.

Além disso, a resistência à mudança, a falta de estruturas ágeis e flexíveis e a rigidez dos processos internos podem dificultar essa combinação de recursos e conhecimentos de ambas as partes. Portanto, é fundamental compreender como as barreiras institucionais e organizacionais podem ser superadas para garantir a adoção e a aplicação eficaz das inovações provenientes das PPPs, permitindo que o setor público se beneficie plenamente das oportunidades de avanço e melhoria que a parceria com o setor privado pode oferecer (Bryson & Crosby, 2021), objetivando a entrega de um serviço de melhor qualidade aos cidadãos.

Entendendo essa conjuntura de atuação, o presente estudo buscou responder a seguinte pergunta: **Quais os critérios que viabilizam as PPPs como marco de inovação em políticas públicas?** Assim, essa pesquisa teve como objetivo identificar os critérios-chave para que as PPPs possam promover a inovação em políticas públicas.

O entendimento dos aspectos que facilitam ou dificultam o êxito das PPPs para o real atendimento das demandas sociais se torna imprescindível para que essas concessões cumpram seu papel de trazer inovação para o setor público (Menezes & Vieira, 2022). Nesse sentido, a presente investigação se justifica pela necessidade de compreensão de como os critérios de sucesso afetam o equilíbrio dos interesses e objetivos dos atores públicos e privados envolvidos nas PPPs, considerando suas diferentes motivações e dinâmicas de atuação (Sørensen & Torfing, 2020).

Ademais, a pesquisa elaborada trouxe a compreensão de um caso brasileiro de grande relevância por seu pioneirismo no âmbito das PPPs nacionais, contribuindo para a ampliação do entendimento dos entes públicos a respeito dos elementos implicados na gestão das PPPs.

No entendimento de Moeuf et al. (2020) a análise de critérios-chave para o gerenciamento bem-sucedido, quando identificados e trabalhados, podem assegurar melhores resultados em áreas complexas que envolvem articulações e parcerias. Inicialmente adotadas nos setores industriais e comercial, nesta pesquisa será realizada uma análise para compreensão dos desafios e das melhores práticas envolvidas nas PPPs e na promoção da inovação no setor público.

Parcerias público-privadas: conceituação e surgimento no cenário brasileiro

Almeida (2017) pontua que as parcerias público-privadas consistem em estratégias de inovação, e englobam diversos tipos de colaboração entre os setores público e privado a fim de alcançar objetivos em comum. Grimsey e Lewis (2014, p. 2) conceituam PPPs como sendo: “acordos pelos quais partes privadas participam ou fornecem suporte para o fornecimento de infraestrutura, e um projeto de PPP resulta em um contrato para uma entidade privada fornecer serviços baseados em infraestrutura pública”.

Campos et al. (2020) afirmam que, no Brasil, as PPPs emergiram como resultado da política de redução da participação do Estado na execução de serviços públicos, iniciada nos anos 1990, pelo Plano Diretor das Reformas do Estado. Em 2004, a promulgação da Lei 11.079/2004, especifica as PPPs como um tipo particular concessão, diferenciando-as de outras formas de cooperação entre os setores público

e privado, já regulamentadas pela Lei 8987/1995, que trata de concessões comuns em que não há contraprestação pecuniária do órgão público à empresa licitante (Campos et al., 2020).

Dessa forma, a Lei 11.079/2004 estabeleceu alguns critérios para a celebração das PPPs no Brasil, dentre eles (i): O valor do contrato deverá ser superior a R\$ 10.000.000,00; (ii) o prazo da parceria não pode ser inferior a cinco anos; e (iii) o objetivo da concessão não pode estar relacionado apenas ao “fornecimento de mão-de-obra, o fornecimento e instalação de equipamentos ou a execução de obra pública” (Brasil, 2004, p. 1). A Lei das PPPs estabeleceu ainda dois modelos de concessão: administrativa – que engloba uma contraprestação pecuniária do Estado à empresa privada – e patrocinada – na qual, além do repasse de valores pelo governo, existe a cobrança de tarifas aos usuários do serviço – (Silva et al., 2020).

Em Pernambuco, em consonância com a Lei 11.079/2004, a promulgação da Lei estadual 12.765/2005, institui o Programa Estadual de Parcerias Público-Privadas, “destinado a promover, fomentar, coordenar, disciplinar, regular e fiscalizar a atividade de agentes do setor privado que, na condição de parceiros, atuem na implementação das políticas públicas voltadas ao desenvolvimento do Estado e ao bem-estar coletivo” (Pernambuco, 2005, p. 1).

A redação da Lei pernambucana 12.765/2005 traz, em seu escopo, a prerrogativa das PPPs como sendo uma estratégia de inovação na administração pública, cuja finalidade consiste em alavancar a expansão de projetos de infraestrutura e serviços públicos. Dessa forma, percebe-se que as relações de parceria entre os setores público e privados integram um protótipo de administração pública eficaz, que sobrepuja a escassez de recursos públicos e traz vantagens advindas do capital proveniente do setor privado (Melo-Silva et al., 2021; Menezes & Vieira, 2022).

Nesse contexto, Ralho (2008) afirma que a finalidade da lei que institui as PPPs no Brasil consistiu em viabilizar investimentos em áreas estratégicas para o desenvolvimento do país, fomentando a inovação nas políticas públicas por meio da eficiência proveniente do capital privado. Além disso, o autor acrescenta que as PPPs possibilitam a utilização das tecnologias das empresas para a modernização e para o aprimoramento dos serviços ofertados à população (Ralho, 2008) que, em virtude do relacionamento com a administração pública, espera que haja um transbordamento de competências do capital privado para o serviço público.

Para Santos et al. (2021), essa transferência de conhecimento é importante porque o Estado Brasileiro carece de recursos para a realização de investimentos fundamentais na infraestrutura, como por exemplo, na manutenção e modernização da malha rodoviária. Dessa forma, a participação do capital privado na adoção de práticas inovadoras em serviços de infraestrutura, por meio das PPPs, possibilita a superação dessas e outras deficiências (como as carências nas áreas da saúde, educação, segurança pública, turismo e cultura), e garante que o governo cumpra suas atribuições constitucionais fundamentais (Santos et al., 2021).

Critérios-chave para implementação bem-sucedida das PPPs

A identificação de uma forma de mensuração do sucesso das PPPs consiste em uma tarefa complexa, tendo em vista que diversas disciplinas, como a Administração, a Economia, a Engenharia e a Ciência Política têm estabelecido lentes teóricas e metodologias distintas para medir o desempenho dessas iniciativas (Hodge et al., 2018). Ademais, a pluralidade de objetivos dos projetos, a longa duração e a confluência de interesses políticos dificultam o estabelecimento de parâmetros objetivos de avaliação (Villen, 2021).

Nas últimas décadas, diversos autores, em vários países, têm se dedicado ao estudo dos critérios de sucesso das PPPs. Babatunde et al. (2012) realizaram uma pesquisa sobre parcerias público-privadas ligadas à infraestrutura na Nigéria. Firmino (2018) investigou os aspectos políticos-institucionais das PPPs em rodovias de Portugal. Em pesquisa efetuada na Malásia, a pesquisa de Ismail e Aija (2011) também identificou elementos que, na visão dos autores, são considerados críticos para o êxito na implementação das PPPs. Berisha et al. (2022) empreenderam uma investigação a respeito dos parâmetros de sucesso para a implantação das PPPs na economia da Albânia.

Natalia et al. (2021) realizaram uma análise sistemática de publicações realizadas nos periódicos ScienceDirect, Emerald Insight, AsceLibrary, Sage Journal, Directory of Access Journal, Springer e Wiley Online Library, a respeito dos critérios para um desempenho satisfatório das PPPs, publicados entre os anos de 2000 e 2019. Esses autores constataram que os locais que foram mais frequentemente estudados a respeito deste assunto foram China, Hong Kong e Austrália.

No Brasil, Menezes (2014) investigou os elementos críticos para a estruturação das PPPs no governo federal. Em outra pesquisa elaborada no país, Villen (2021) descreveu algumas características para um desempenho satisfatório de PPPs.

O Quadro 1 apresenta os critérios utilizados nesta pesquisa para a análise da PPP Rota dos Coqueiros. Os parâmetros foram agrupados em três categorias: aspectos governamentais, jurídicos e contratuais, características da parceria e atuação do parceiro privado. As categorias foram formuladas de acordo com a correspondência de cada critério à atuação do parceiro público, do parceiro privado ou a aspectos relacionados à parceria.

Quadro 1. Critérios-chave para a implementação das PPPs

Categoria	Definição	Critério	Autores
Aspectos governamentais, jurídicos e contratuais	Critérios relacionados à atuação do parceiro público, bem como aos elementos que dizem respeito às questões jurídicas e contratuais da parceria.	<ul style="list-style-type: none"> • Ampla concorrência e critérios bem definidos na etapa de seleção do parceiro privado; • Arcabouço legal: existência de legislação federal e regional; • Envolvimento do governo fornecendo garantias; • Termos contratuais bem delimitados contendo: dispositivos de remuneração e partilha de vantagens, regras de negociação, saída e extinção do contrato, atribuições e responsabilidades claras de ambas as partes; • Alocação/distribuição dos riscos; • Agência pública bem-organizada e existência de órgão local para a regulação e fiscalização da parceria; • Autoridade compartilhada entre os parceiros; • Disponibilização pública dos custos, receita e rentabilidade da parceria. 	Babatunde et al. (2012); Berisha et al. (2022); Firmino (2018); Ismail e Aija (2011); Menezes (2014); Natália et al. (2021); Vilen (2021).
Características da parceria	Critérios que analisam as particularidades da parceria celebrada.	<ul style="list-style-type: none"> • Viabilidade técnica do projeto; • Objetivos multibenefícios; • Compatibilidade com os interesses do governo; • Parceria de longo prazo; • Retorno financeiro para o parceiro privado; • Impacto ambiental do projeto. 	Babatunde et al. (2012); Berisha et al. (2022); Ismail e Aija (2011); Menezes (2014); Natália et al. (2021); Vilen (2021).
<i>Performance</i> do parceiro privado	Critérios relacionados à atuação do parceiro privado na concessão.	<ul style="list-style-type: none"> • Indicadores de desempenho; • Estabilidade e qualidade na execução do serviço; • Capacidade financeira do parceiro privado. 	Babatunde et al. (2012); Berisha et al. (2022); Firmino (2018); Ismail e Aija (2011); Vilen (2021).

Fonte: Adaptado pelos autores a partir da literatura supramencionada.

Percurso metodológico

Na primeira etapa da pesquisa, realizou-se uma revisão de literatura que possibilitou a compreensão de que o êxito das PPPs pode ser avaliado por diferentes perspectivas, dependendo do tipo, do local e da duração da parceria. Os critérios explanados no Quadro 1 foram reunidos a partir de estudos centrados nas PPPs em geral. Optou-se pela análise de investigações realizadas em países em desenvolvimento considerando que os aspectos sociais e econômicos desses locais apresentam semelhanças com a realidade brasileira. Utilizou-se ainda dois estudos de autores nacionais.

Esse entendimento de aproximar para entender melhor consiste em uma perspectiva epistemológica para produzir conhecimento frente a fenômenos complexos, como as PPPs e, dado que tal fenômeno ocorre em certo lugar, certo momento histórico e conta com certos personagens, a busca por respeitar esse **éthos** se vê aqui quando se aproxima a literatura que analisou outras circunstâncias mais próximas. É o mesmo que dizer que se conhece melhor quando se recorre a fenômenos que guardam semelhanças, ou seja, é possível que uma PPP desenvolvida, por exemplo, na Noruega, conte com categorias analíticas distintas das executadas em países em desenvolvimento. Por isso, julgou-se mais adequado trazer como lente epistemológica estudos mais aproximados da realidade brasileira.

No presente estudo, optou-se pela utilização de uma metodologia qualitativa que, segundo Merriam (2009), compreende uma série de técnicas interpretativas que visam entender o significado de um fenômeno em seu mundo social. Partindo de um paradigma epistemológico interpretativista (Creswell, 2014), buscou-se analisar o êxito de uma parceria público-privada em produzir inovação em políticas públicas, a partir de parâmetros definidos pela literatura nacional e internacional.

Como estratégia de investigação qualitativa, realizou-se um estudo de caso instrumental, no qual o pesquisador explora um sistema específico da realidade que, por sua capacidade de reflexão do fenômeno investigado, possa servir como caso ilustrativo para a clarificação de um problema (Creswell, 2014). A escolha por essa técnica se justifica pelo pioneirismo e pela relevância social e histórica do caso analisado no cenário nacional, que serviu de modelo para aferição dos critérios de desempenho de PPPs na realidade brasileira, possibilitando uma melhor compreensão sobre esse fenômeno.

Quanto à finalidade, a pesquisa pode ser classificada como descritiva. De acordo com Gil (2008), a pesquisa descritiva se propõe a descrever a configuração de um fenômeno em particular. No presente estudo, realizou-se uma descrição das características da parceria público-privada Rota dos Coqueiros, utilizando-se um modelo pré-estabelecido a partir de estudos sobre o assunto.

A coleta de dados se deu por meio de análise documental a partir de materiais de múltiplas fontes (Creswell, 2014), considerando a posição discursiva do “ente público gestor”. Os documentos utilizados estão todos disponíveis para consulta pública e indicados no Quadro 2.

Essa posição no campo discursivo justifica-se por ser este o sujeito que desenha, planeja e executa o processo da parceria, dando início aos estudos técnicos compondo o edital e regime jurídico da relação, e também acompanhando a execução. Assim, o posicionamento escolhido contribui para a produção de conhecimento no que tange às PPPs.

Além disso, como já discute Zizek (2008), fenômenos discursivos são apreendidos por posição de sujeito ou por pontos de vista, algo como a partir de onde se vê um determinado fenômeno. Assim, a perspectiva holística é difícil de ser apreendida em um único estudo devido às limitações de tempo, recursos, espaço, entre outras demandas. Desse modo, a escolha do sujeito “ente público gestor” mostra-se oportuno na medida em que sua produção de significados ocorre antes, durante e depois da PPP, ofertando uma visão processual do fenômeno.

Quadro 2. Documentos PPP Rota dos Coqueiros

Documentos	Link de acesso
Regime jurídico da parceria	Brasil (2004). Lei 11079 de 30 de dezembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l11079.htm Pernambuco (2005). Lei nº 12.765, de 27 de janeiro de 2005. Dispõe sobre o Programa Estadual de Parceria Público-Privada e outras providências. https://legis.alepe.pe.gov.br/texto.aspx?id=3909&tipo=TEXTTOORIGINAL
Edital e anexos, contrato, termos aditivos ao contrato, relatórios mensais de atividades e planilhas de balancete da concessionária e publicação do Diário Oficial de Pernambuco, datada.	Pernambuco (2023). Parcerias PE. https://www.parcerias.pe.gov.br/contratos.html
Relatório do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco referente à auditoria realizada em 2015, exercício 2014. Processo TCE/PE nº 1408224-0.	Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (2014). Inteiro Teor da Deliberação. https://sistemas.tce.pe.gov.br/jurisprudencia/PesquisaJurisprudencia!baixarArquivo.action?documento.id=1746307
Decreto estadual de Pernambuco nº 28844, de 23/01/2006.	Pernambuco (2006). Decreto estadual de Pernambuco nº 28844, de 23/01/2006. https://leisestaduais.com.br/pe/decreto-n-28844-2006-pernambuco-instala-o-comite-gestor-do-programa-estadual-de-parceria-publico-privada-cgpe-de-que-trata-a-lei-no-12-765-de-27-de-janeiro-de-2005-e-da-outras-providencias

Fonte: Elaboração dos autores.

Os documentos foram escolhidos por sua disponibilidade na fase inicial da pesquisa. No contexto dessa investigação, esses registros apresentavam-se prontamente acessíveis, o que facilitou o início da coleta de dados e a análise preliminar visando a construção de uma abordagem inicial mais eficiente. Os textos analisados apresentam ainda um recorte temporal expressivo, uma vez que compreendem documentos que demonstraram como a parceria foi implementada, e como se delinearão o seu funcionamento e a sua manutenção ao longo do tempo.

Ademais, a PPP da rodovia Rota dos Coqueiros (PE 024) consiste na primeira PPP celebrada com o Governo de Pernambuco e na primeira PPP em rodovias efetivada pelo Estado brasileiro, em um trecho de 6,5 km de extensão. Dessa forma, devido à sua antiguidade, essa parceria apresenta uma maior quantidade de documentos disponibilizados em relação às PPPs mais recentes, o que possibilitou a aplicação mais eficaz dos critérios de avaliação demonstrados no Quadro 1.

Como técnica de tratamento dos dados, empregou-se uma análise de conteúdo temática, com uma definição prévia dos temas a partir de um modelo confeccionado com base na revisão de estudos anteriormente demonstrada (quadro 1). O modelo citado apresentou três temas abrangentes: *(i) aspectos governamentais, jurídicos e contratuais; (ii) características da parceria; e (iii) performance do parceiro privado* – que reuniram os critérios de sucesso que foram utilizados como códigos para a análise. Foi criado ainda um subtema a partir dos achados da investigação – *falhas contratuais e intervenção necessária do Tribunal de Contas de Pernambuco*. Pailey (1969), citado por Bauer e Gaskell (2008, p. 192), conceitua análise de conteúdo como sendo um processo de interpretação dos dados da comunicação por meio da “aplicação objetiva e sistemática de regras de categorização”.

Em relação às estratégias de validade utilizadas, como bem sugere Creswell (2014), o estudo adotou a triangulação dos dados entre os pesquisadores, tendo a revisão da análise sido realizada por mais de um investigador e validada intersubjetivamente.

Análise e discussão dos resultados

A PPP Rota dos Coqueiros consiste em uma parceria público-privada celebrada entre o governo do Estado de Pernambuco e a companhia Via Parque S.A., na modalidade de concessão patrocinada, com contrato celebrado em 28 de dezembro de 2006. Sendo a primeira PPP do estado de Pernambuco e a primeira PPP em rodovias do Brasil, teve por objetivo a construção, a operação, a manutenção e a conservação de trecho da rodovia estadual PE 024, que corresponde ao Sistema Viário do Paiva. A via litorânea tem uma extensão de 6,5 km e engloba ainda a Ponte Arquiteto Wilson Campos Júnior, com 320 metros, interligando os municípios de Jaboatão dos Guararapes e Cabo de Santo Agostinho.

A primeira etapa da parceria tratou das obras de construção da rodovia, realizadas entre 2007 e 2010, correspondendo a 3,5 anos do contrato de concessão. A segunda etapa corresponde às ações de manutenção e conservação do trecho implantado, a partir de maio de 2010.

Aspectos governamentais, jurídicos e contratuais

A seleção do parceiro privado foi realizada por meio do edital público nº 001/2006, lançado pelo Comitê Gestor do Programa Estadual de Parcerias Público Privadas do Estado de Pernambuco. O lançamento de edital público de livre concorrência apontou que a escolha do parceiro privado ocorreu de maneira igualitária, na qual o critério principal de escolha consistiu na empresa ou consórcio que apresentasse um projeto que exigisse a menor contrapartida pecuniária do órgão licitante.

A efetivação da PPP Rota dos Coqueiros se deu nos termos da Lei Federal nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, e da Lei Estadual 12.765, de 27 de janeiro de 2005, o que demonstrou a existência, no estado de Pernambuco, de um ambiente jurídico favorável e de uma estrutura regulatória vigente que contribuem para o êxito da parceria. Tal elemento, segundo Sørensen e Torfing (2020), reduz o risco e a insegurança jurídica que pode afastar o interesse das empresas.

Ismail e Aija (2011) constataram uma situação diferente em estudo realizado na Malásia. Ao contrário do cenário brasileiro e, em especial, do contexto pernambucano, os autores identificaram que, no país supracitado, inexistia uma legislação específica para amparar a realização das PPPs. Dessa forma, Berisha et al. (2022) e Ismail e Aija (2011) apontaram que a existência de um quadro legal bem definido é fundamental para prevenir casos de corrupção e outros riscos inerentes nesses tipos de concessões.

No item 36.2, da cláusula 36 do contrato, o governo de Pernambuco concede, como garantia para o cumprimento do repasse acordado na celebração da parceria, 20% do total dos recursos repassados ao estado, pela União, dos impostos provenientes da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE), que incide sobre a importação e a comercialização de petróleo e seus derivados, de gás natural e seus derivados e de álcool etílico combustível.

De acordo com os termos contratuais, o governo do Estado de Pernambuco tem a obrigação de pagamento de contraprestação pecuniária em complemento à tarifa de pedágio dos usuários, devendo esta ser proporcional à produtividade da empresa, conforme os indicadores de desempenho constantes no anexo III do edital de licitação. A concessionária tem a função de ofertar um serviço regular, eficiente e contínuo, devendo adotar os melhores padrões de qualidade no atendimento das obras de construção, de manutenção e de operação da rodovia em consonância com os indicadores de desempenho constantes no edital.

O contrato poderá ser extinto em seis possibilidades: (i) término do prazo do contrato; (ii) encampação; (iii) caducidade; (iv) rescisão; (v) falência ou extinção da concessionária (em caso de o parceiro privado ter a falência decretada por sentença judicial); (vi) anulação (poderá ser realizada pelo concedente caso identifique ilegalidade na formalização do contrato ou em cláusula essencial à execução do serviço).

Dessa forma, observou-se que as garantias oferecidas pelo Estado, bem como os mecanismos de pagamento e repartição dos benefícios, as obrigações de cada parceiro, além das condições de extinção da concessão se encontravam devidamente descritos em um documento com validação jurídica (contrato). Tal constatação confere segurança ao parceiro privado de que o governo irá honrar os compromissos assumidos, e ainda

o protege de oscilações políticas que eventualmente poderiam ensejar em uma quebra de acordo, o que contribui para o êxito da parceria (Hodge et al., 2018).

Em relação à alocação dos riscos, o edital da parceria prevê que os riscos relacionados ao volume de tráfego na rodovia devem ser compartilhados entre os parceiros. Se o volume de tráfego estiver na faixa de 90 a 100% do que foi projetado, as perdas de receita de pedágio ficam a cargo da concessionária. Em caso de fluxo de veículos correspondente a 70-90% do que foi calculado previamente, as perdas financeiras serão compartilhadas igualmente entre os proponentes. Em caso de o volume de tráfego ser menor que 70% do estimado, as perdas de receita serão arcadas integralmente pelo concedente.

Essa inovação trazida pelas PPPs (divisão dos riscos), possibilita a durabilidade e a manutenção do serviço prestado à sociedade, uma vez que, ao compartilhar os riscos com o parceiro público, a empresa consegue se manter lucrativa ao longo do tempo. A distribuição dos riscos evita ainda uma interrupção do serviço por incapacidade da empresa em mantê-lo, o que acarretaria prejuízos à população que dele necessita. Possibilita ainda uma redução substancial, para o governo, dos custos do empreendimento (Natalia et. al, 2021).

A existência de agência pública bem-organizada e de órgão local para a regulação e fiscalização da parceria também foi apontada como um dos critérios para uma PPP bem-sucedida (Babatunde et al., 2012; Berisha et al., 2022). O governo do estado de Pernambuco, por meio do decreto nº 28848, de 23 de janeiro de 2006, instituiu o Comitê Gestor do Programa Estadual de Parceria Público-Privada (CGPE), sendo o órgão máximo de decisão do Programa Estadual de Parcerias Público-Privadas. Dentre as atribuições do órgão, ressalta-se: (i) a análise dos critérios de conveniência para a contratação sob o regime de PPP; (ii) a regulação dos procedimentos para a celebração de contratos de PPPs no estado de Pernambuco; e (iii) a supervisão da fiscalização da execução das PPPs. Entretanto, conforme será explanado no item a atuação do CGPE, no que diz respeito ao supervisionamento da concessão, apresentou algumas deficiências.

De acordo com o regime jurídico do contrato, o governo de Pernambuco tem poderes para alterá-lo, de forma unilateral, em qualquer termo que vise uma melhor adequação às finalidades do serviço público. A cláusula 2, item 2.6, estabelece que as condições econômico-financeiras da parceria não podem ser alteradas de forma unilateral pelo governo, e que qualquer modificação contratual dessa natureza necessita de concordância prévia do parceiro privado. Dessa forma, observou-se que os parceiros compartilham poderes apenas no que se refere aos aspectos econômico e financeiro da parceria, tendo o Estado plenos poderes para alterar as condições pactuadas em qualquer outro assunto (qualidade do serviço, segurança viária, satisfação do usuário, por exemplo) que atenda ao interesse público.

A respeito da disponibilização pública dos custos, receitas e rentabilidade da parceria, observou-se que, no site do programa de PPPs do governo de Pernambuco (www.parcerias.pe.gov.br), qualquer cidadão pode ter acesso ao edital, ao contrato, aos relatórios de atividades desenvolvidas pela concessionária, a planilhas de balancete, além de outros materiais que tratam da concessão.

Todavia, não foram encontrados documentos que apontem, com clareza, quais os custos, receitas e rentabilidade da parceria. Por exemplo, não constam registros que demonstrem qual o valor investido, desde o início das atividades até o presente momento, na manutenção e na conservação da rodovia pela concessionária. Tampouco existem relatórios que apresentem o valor recebido anualmente, pelo parceiro privado, da contraprestação pecuniária efetuada pelo governo, nem ainda os valores arrecadados com a cobrança das tarifas de pedágio aos usuários. Ademais, alguns documentos, em especial as planilhas de balancete e de descrição do fluxo de veículos contêm dados complexos, que dificilmente serão entendidos pelo cidadão comum que desejar obter dados sobre o funcionamento da parceria.

Firmino (2018), em pesquisa sobre as PPPs em rodovias de Portugal, constatou uma situação semelhante à realidade brasileira. O critério de adequada divulgação das informações relativas às concessões também se apresentou de maneira deficiente por meio de relatórios incompletos, ausência de informações relevantes, e documentos que dificultam a fiscalização popular dos aspectos econômico-financeiros das parcerias. Tais aspectos, além cercear o direito à participação cidadã e o acesso à informação, dificultam a avaliação popular da eficiência e eficácia da parceria, e podem criar um cenário de desconfiança a respeito da legitimação das PPPs.

Dessa forma, Firmino (2018) pontua que a falta de apresentação transparente e inteligível dos dados referentes à PPP gera desinformação e insegurança aos cidadãos. A escassa informação sobre os custos envolvidos na implementação e manutenção da infraestrutura da rodovia impossibilita que a concessão seja submetida ao escrutínio popular, e que os contribuintes possam visualizar a real dimensão dos gastos efetuados com o dinheiro público, bem como se a cobrança da tarifa de pedágio vem sendo realizada de forma justa (Firmino, 2018).

Falhas contratuais e intervenção necessária do Tribunal de Contas de Pernambuco

Em 23 de outubro de 2014, foi finalizada uma autoria auditoria do Tribunal de Contas de Pernambuco (TCE/PE), processo TC nº 1408224-0, no qual o TCE verificou falhas na estimativa de tráfego projetado desde o início do funcionamento da rodovia, em 2010, até a data de finalização da auditoria, em 2014. Segundo o TCE/PE, houve um fluxo de veículos 297,32% maior do que o projetado pelo governo do Estado, o que ocasionou um desequilíbrio contratual em favor da concessionária. O TCE/PE apurou ainda a existência de erros contratuais que ocasionaram reajustes nas tarifas de pedágio em datas erradas, bem como o cálculo incorreto do “prêmio por excepcional desempenho”, que provocaram um pagamento indevido ao parceiro privado de R\$ 1.244.972,88.

O prêmio por excepcional desempenho corresponde a um acréscimo de 5% no percentual de ganhos da concessionária e redução de 5% dos riscos que lhe são atribuídos. Pelo contrato, o prêmio por especial desempenho deveria ocorrer quando a média da nota da avaliação de desempenho medida durante um ano fosse superior a nove, e quando a concessionária atingisse um desempenho classificado como “bom” em pelo menos um ano.

Dessa forma, o TCE/PE determinou, dentre outras deliberações: (i) a revisão periódica do contrato a cada quatro ou cinco anos; (ii) a substituição do volume de tráfego estimado no projeto para uma projeção de fluxo baseada na média de tráfego mensurada até aquele momento; (iii) a devolução aos cofres públicos dos valores pagos indevidamente pelos erros de cálculo; e (iv) o fim da contrapartida paga mensalmente pelo governo à concessionária, no valor de 1,4 milhão de reais. Entre as determinações consta ainda que a concessionária deveria reduzir a tarifa dos pedágios em Barra de Jangada e em Itapuama.

Assim sendo, constatou-se que falhas no cálculo das estimativas de tráfego, além de erros contratuais relacionados aos mecanismos de pagamento e repartição de benefícios ocasionaram prejuízos que lesaram o erário público, conferindo ao parceiro privado vantagens financeiras não previstas. Ademais, a população que utiliza a rodovia também restou prejudicada, uma vez que arcava com uma tarifa com valor superior ao que deveria ser pago pela prestação do serviço.

Observou-se ainda que, o fato de as deficiências supracitadas serem evidenciadas apenas após uma intervenção incisiva do Poder Judiciário aponta para uma possível omissão, por parte do órgão estadual responsável pela parceria, o CGPE, a respeito das irregularidades que perpassavam a concessão no período de 2010 a 2014. Salienta-se que, conforme o decreto nº 28848, de 23 de janeiro de 2006, o CGPE possui, dentre outras atribuições, a competência de supervisionar a fiscalização das concessões em Pernambuco.

Esses achados corroboram com a discussão a respeito do necessário papel do Estado na defesa e resguardo do interesse público (Babatunde et al., 2012), mesmo em uma relação de parceria na qual alguns poderes são compartilhados com o setor privado. A atuação decisiva do TCE/PE possibilitou que as debilidades contratuais, cujos desdobramentos trouxeram ônus tanto para os cofres públicos quanto para a sociedade, pudessem ser identificadas.

Em estudo realizado por Carvalho Júnior (2015), a respeito da PPP para a construção do Estádio Governador Plácido Castelo (Arena Castelão), em Fortaleza/CE, também foram identificadas inconsistências que acarretaram prejuízos aos cofres públicos. Celebrada após edital lançado em 2010, entre a Secretaria do Esporte (Sesporte), do estado do Ceará e a Sociedade de Propósito Específico Arena Castelão Operadora de Estádio S.A., com valor estimado de R\$ 518.606.000,00 (quinhentos e dezoito milhões e seiscentos e seis mil reais), e duração de 96 meses, a PPP supracitada foi igualmente alvo de uma auditoria do TCE/CE.

No processo nº 06560/2017-2, o TCE/CE identificou, dentre outras irregularidades: avaliação de desempenho fora dos critérios estabelecidos no contrato; recebimento de valores, por parte da concessionária, sem a devida comprovação, o que ocasionou o pagamento de contraprestação pecuniária sem as deduções contratuais; pagamento de contraprestação mensal sem a devida dedução das receitas; e terceirizados exercendo funções de servidores efetivos, o que acarretou uma precarização do serviço prestado. O autor concluiu o estudo afirmando que, embora a reforma da Arena Castelão tenha sido concluída, os erros verificados na celebração e execução da PPP acarretaram

o pagamento de valores excessivos ao parceiro privado, e consequente desperdício dos recursos públicos.

Clarck e Souza (2015) empreenderam uma investigação a respeito da avaliação da eficiência da rodovia MG-50 (com extensão de 406 km), também chamada Nilton Penido, em Minas Gerais, por meio de uma comparação do desempenho da PPP entre os anos 2006 e 2012. Os autores perceberam um aumento dos custos com transportes para os usuários da rodovia após a concessão. Dentre as debilidades constatadas, podem ser citadas: o não atendimento ao interesse público, com tarifas altas de pedágio; falta de eficiência da atuação do parceiro privado; e a existência de 55 processos administrativos, quatro procedimentos arbitrais e três ações cautelares na Justiça, que resultaram da aplicação de multas por parte do Poder Público à concessionária por não conclusão de obras e não adequação aos indicadores de qualidade.

Os estudos acima citados demonstram que as incorreções encontradas na PPP Rota dos Coqueiros também podem ser observadas em pesquisas semelhantes que contemplam a realidade brasileira das PPPs. Tais investigações apontam para o princípio de que, apesar de uma legislação forte e um contexto jurídico favorável, uma atuação ineficaz, por parte do Estado, em especial do poder Executivo, em todas as etapas da concessão, pode comprometer o êxito da parceria e minuar os benefícios sociais promovidos pela melhora na qualidade do serviço e da eficiência no uso dos recursos públicos.

Dessa forma, esses achados demonstram que a atuação forte e eficaz do Estado, conforme defendem Etzkowitz et al. (2020) e Mazzucato (2020), pode ser eleita como um critério de sucesso fundamental para que as PPPs resultem em inovações que entreguem valor para a sociedade. No caso desta pesquisa, isso fica evidenciado pela intervenção do Poder Judiciário exigindo a repactuação do contrato de concessão por causa das falhas detectadas.

Características da parceria

Conforme o item 40 do edital de licitação, a viabilidade técnica do projeto da PPP em análise foi verificada por meio de “estudos de viabilidade e projeto básico”, aprovados pelo CGPE. Ainda no edital, consta a informação de que o projeto básico da rodovia se encontrava no anexo XI do citado documento. Em pesquisa realizada no site www.parcerias.pe.gov.br, verificou-se que o anexo mencionado não se encontra disponível para consulta pública.

Apesar da impossibilidade de acesso ao estudo de viabilidade do projeto, as falhas na projeção do tráfego apontadas pelo TCE/PE, detalhadas no tópico anterior, apontam não apenas uma debilidade contratual, mas também uma fragilidade na etapa de estudos técnicos acerca dos riscos, custos e possibilidade de retorno financeiro da PPP.

A realização eficiente do projeto de viabilidade da PPP foi mencionada por Berisha et al. (2022), como um dos parâmetros de sucesso das PPPs na Albânia, e parece ecoar também no caso da Rota dos Coqueiros. Em estudo realizado no país, os autores entrevistaram 175 pessoas, dos setores público e privado, responsáveis

pela implantação de PPPs, e concluíram que a estabilidade da concessão está correlacionada a diversos fatores, dentre eles, um estudo eficiente a respeito da viabilidade do projeto, no qual as condições de remuneração, os custos e os riscos devem ser corretamente avaliados.

O contrato da Rota dos Coqueiros estipulou, nas cláusulas 14, 15 e 16, que o parceiro privado deveria implantar três programas que tratassem da gestão ambiental, da gestão social, da segurança na rodovia e da segurança de saúde no trabalho. Tal achado consiste em um dos aspectos que concretizam o objetivo da PPP de trazer multibenefícios, não apenas para o parceiro privado, mas também para a sociedade, como defende Babatunde et al. (2012). Para além dos serviços de construção e manutenção da rodovia, foi delegada, para a empresa, a obrigação contratual de executar ações que proporcionassem benefícios em diversas áreas, com especial atenção para a intervenção ambiental sustentável e para a responsabilidade social.

Os relatórios mensais de atividades, elaborados pela concessionária e disponibilizados pelo governo (<https://www.parcerias.pe.gov.br/contratos.html>), indicam ações desenvolvidas pela Concessionária Rota dos Coqueiros (CRC). Dentre os projetos viabilizados destacam-se: (i) a coleta seletiva de lixo no entorno da rodovia; (ii) a disponibilização de um ponto de coleta para descarte de resíduos eletrônicos; e (iii) ações de conscientização e preservação do manguezal localizado próximo à rodovia. Dessa forma, observou-se que a concessão vem atendendo aos interesses do governo na prestação do serviço contratado.

A vigência da concessão estabelecida em contrato é de 33 anos, podendo ser prorrogada até 35 anos, a contar da data de assinatura do documento, que se deu em 28 de dezembro de 2006. Os acordos de longo prazo em PPP, como o estabelecido na Rota dos Coqueiros, possibilitam a integração completa, sob uma das partes, dos custos do projeto e construção, do ônus de prestação e manutenção continuada do serviço. Essa característica confere à empresa uma garantia de receita considerável por um longo período, permitindo uma atuação mais estruturada e uma prestação de serviço mais sólida por parte do parceiro privado (Grimsey & Lewis, 2004), além de contribuir para a acomodação de *expertise* técnica pela administração pública.

Dessa forma, por se tratar de um contrato de longo prazo, a PPP proporciona alta rentabilidade ao parceiro privado (Berisha et al., 2022). As garantias legais da PPP Rota dos Coqueiros, já mencionadas no tópico anterior, impedem que a concessionária licitante abarque com possíveis prejuízos advindos do projeto, que poderiam ensejar em uma interrupção do serviço. O valor estimado no contrato PPP em análise é de R\$ 143.202.622,48, com data base de dezembro de 2005. Esse valor corresponde ao somatório da projeção do fluxo das receitas advindas da aplicação da tarifa básica de pedágio e da contraprestação pecuniária fornecida pelo governo de Pernambuco.

A respeito do impacto ambiental da parceria, em relatório mensal de atividades, datado de janeiro de 2023, a CRC apontou que as atividades de conservação e manutenção da rodovia geram resíduos sólidos cujo descarte é devidamente realizado por empresas licenciadas – Empresa Elus e Ecopesa Ambiental. A concessionária mantém ainda Programa de Gerenciamento de Resíduos Sólidos (PGRS), que tem por objetivo a gestão dos resíduos resultantes de suas intervenções ao longo da rodovia.

Relacionado a esse aspecto, as características que impactam os resultados da parceria dependem do contexto e do setor específico e, ao mesmo tempo, a diferenciam de outros modelos de colaboração. As peculiaridades da rodovia Rota do Coqueiros foram parcialmente moldadas dentro do projeto, mas as falhas contratuais indicam que falta encontrar um equilíbrio ótimo entre os interesses públicos e privados envolvidos.

Performance do parceiro privado

Essenciais em qualquer contrato de PPP, os indicadores de desempenho delineiam os aspectos do serviço que será prestado pelo parceiro privado, estando, por este motivo, elencados entre os parâmetros de sucesso de uma PPP (Babatunde et al., 2012; Berisha et al. 2022; Firmino, 2018; Ismail & Aija, 2011; Vilen, 2021). O item 31.1 da cláusula 31 do contrato da parceria Rota dos Coqueiros estabelece que o Quadro de Indicadores de Desempenho (QID), constante no anexo III do edital, possibilita ao governo do estado de Pernambuco aferir o desempenho da CRC e monitorar a qualidade do serviço prestado. Ademais, o documento prevê também a utilização do QID para o cálculo da contraprestação pecuniária repassada mensalmente à concessionária, permitindo ainda a aplicação de multas em caso de baixo desempenho.

De acordo com o anexo III do edital, a nota do QID é obtida pela soma de indicadores de quatro áreas, podendo resultar em um valor máximo de 10 (dez): Indicador operacional (peso 60%), indicador ambiental (peso 20%), indicador financeiro (10%) e indicador social (10%). A análise dos indicadores de desempenho da PPP proporciona uma visão holística do projeto, permitindo que sejam identificados pontos fortes, pontos fracos e áreas que requerem melhorias e, até mesmo, repactuação, como evidenciou o tópico anterior. Afinal, a inovação demandada nas políticas públicas resulta das relações entre as organizações e, como elas, moldam os contratos para entregar à sociedade os benefícios esperados da parceria (Mouef et al., 2020).

Além da fiscalização realizada pelo CGPE, a atuação do parceiro privado também é avaliada por um verificador independente, que consiste em uma empresa, contratada pela Secretaria de Executiva de Parcerias e Estratégias do governo de Pernambuco, para aferir o desempenho da CRC mensalmente. Embora estabelecida, nos termos contratuais, como uma forma de avaliar, periódica e sistematicamente, o desempenho da CRC, essa medida não se mostrou eficaz o suficiente para identificar e corrigir as falhas já citadas nos tópicos anteriores.

Conforme publicação do Diário Oficial de Pernambuco, datada de 01/07/2022, a empresa Consórcio Future e Grupo Maciel, formado pela Future Motion Brasil Serviços de Engenharia Consultiva Ltda. vem desempenhando, desde 2022, a função de verificador independente da parceria Rota dos Coqueiros. A capacidade financeira da CRC, ou seja, sua qualificação econômico-financeira para participar da parceria foi aferida por meio de exigência constante no edital. Segundo o item 4 do citado documento, para concorrer à licitação, a empresa deveria realizar um depósito de caução, também chamado garantia de proposta do licitante, no valor de R\$ 2.500.000,00, calculado sobre o valor atribuído pelo parceiro público ao objeto da concessão. O governo se comprometeu ainda em devolver o montante exigido, no

prazo de cinco dias úteis contados a partir da data de assinatura do contrato, caso a empresa concorrente não vencesse a licitação.

O Quadro 3 resume os dados da análise, possibilitando a melhor visualização dos resultados encontrados em cada critério de sucesso analisado, e deve ser utilizado de forma comparativa ao Quadro 1, apresentado no item 4 do presente estudo. Os achados relativos às falhas encontradas na PPP Rota dos Coqueiros estão destacados em negrito:

Quadro 3. Critérios de sucesso da PPP Rota dos Coqueiros

Categoria	Definição	Critério	Autores
Aspectos governamentais, jurídicos e contratuais.	Critérios relacionados à atuação do parceiro público, bem como aos elementos que dizem respeito às questões jurídicas e contratuais da parceria.	<ul style="list-style-type: none"> • Edital de seleção com concorrência nacional; • Lei federal 11079/04, de 30 de dezembro de 2004 e lei estadual 12765/05 de 27 de janeiro de 2005; • Responsabilidades dos parceiros, mecanismos de pagamento e regras de extinção de contrato bem delimitados. <p>Falhas contratuais que lesaram o erário público e favoreceram a concessionária;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Garantia oferecida pelo governo de PE: valor correspondente a 20% dos recursos do CIDE repassados pela União; • Risco de volume de tráfego compartilhados; • Decreto estadual nº 28.848 – Institui o CGPE como órgão fiscalizador. Atuação deficiente; • Autoridade compartilhada nos aspectos econômico-financeiros; • Disponibilização de dados ao contribuinte precária – documentos pouco inteligíveis para o cidadão comum. Ausência de informações sobre custos, receitas e rentabilidade da parceria. 	Babatunde et al. (2012); Berisha et al. (2022); Firmino (2018); Ismail e Aija (2011); Menezes (2014); Natália et al. (2021); Vilen (2021).

Características da parceria	Critérios que analisam as particularidades da parceria celebrada.	<ul style="list-style-type: none"> • Erros na projeção de tráfego realizadas na etapa de análise da viabilidade do projeto; • PPP com atuações de preservação ambiental e de responsabilidade social; • Parceria com prazo de 33 anos; • Parceiro privado remunerado por meio de contraprestação pecuniária do ente público e de cobrança de tarifa dos usuários; • Programa de tratamento de resíduos ambientais. 	Babatunde et al. (2012); Berisha et al. (2022); Ismail e Aija (2011); Menezes (2014); Natália et al. (2021); Vilen (2021).
<i>Performance</i> do parceiro privado	Critérios relacionados à atuação do parceiro privado na concessão.	<ul style="list-style-type: none"> • Desempenho do parceiro privado aferido por meio de QID constante no edital; • Avaliação periódica de desempenho como garantia da estabilidade e qualidade da execução do serviço; • Exigência de garantia de proposta na etapa de licitação. 	Babatunde et al. (2012); Berisha et al. (2022); Firmino (2018); Ismail e Aija (2011); Vilen (2021).

Fonte: Elaborado pelos autores

Considerações finais

Esta investigação possibilitou o entendimento de critérios de sucesso que podem ampliar o potencial das PPPs de se apresentarem como dispositivos de inovação em políticas públicas, tais como: a presença de um ambiente jurídico favorável mediante uma forte legislação sobre o tema, bem como as definições constantes em edital e, posteriormente, as regras para o funcionamento da PPP e as atribuições de cada parceiro, estabelecidas no contrato, delinearam um cenário propício para o êxito da parceria.

Outros itens de sucesso encontrados dizem respeito a aspectos técnicos e operacionais do contrato, como o compartilhamento do risco entre os setores público e privado e o estabelecimento de um contrato de longo prazo, 33 anos, o que possibilita um incremento na qualidade do serviço prestado à população, permitindo que a concessionária se mantenha lucrativa ao longo do tempo e, concomitantemente, viabiliza uma redução de gastos por parte do Estado.

A existência, de maneira preditiva, dos indicadores de desempenho da parceria, ou seja, a predeterminação das funções necessárias que o ente privado deveria cumprir, além da obrigação, estabelecida em contrato, de que a concessionária deveria realizar programas de gestão ambiental e social contribuíram para a promoção da entrega de valor da rodovia para a sociedade, e sua posterior manutenção e conservação por parte da CRC.

Todavia, observou-se que, além de parâmetros positivos de sucesso, também foi possível constatar aspectos negativos, que geraram prejuízos ao Estado e à sociedade. Os achados da pesquisa sugerem que, em PPPs de infraestrutura urbana e rodoviária, o cálculo correto e mais preciso da estimativa de tráfego deve receber maior atenção no critério de alocação dos riscos da parceria, a fim de que sejam evitados eventuais ônus não apenas para o erário público, mas também para os usuários da rodovia. Assim, verificou-se, a partir de um caso concreto, que para que as PPPs possam se tornar um marco da inovação em políticas públicas é necessária a observância, por parte dos parceiros, em especial do setor público, de critérios de sucesso que garantam a qualidade na implantação e manutenção desse tipo de contrato.

É notório que o papel do Estado não deve estar restrito ao fornecimento das condições financeiras para o êxito da parceria, mas necessita englobar uma atuação fiscalizadora eficaz do desempenho do setor privado, ampliando, dessa forma, a potencialidade das PPPs como mecanismos inovadores no âmbito da administração pública.

Desse modo, como sugestões deste estudo para o balizamento de futuras PPPs, visando o alcance de inovações estratégicas para políticas públicas de interesse da sociedade, têm-se os seguintes pontos:

1. Alinhamento político: crucial, porque significa considerar o apoio e a estabilidade do ambiente político, além da capacidade em manter o compromisso com a PPP ao longo do tempo.
2. Objetivos e interesses convergentes: a parceria deve ser mutuamente benéfica, onde o setor privado encontra oportunidades de negócios e o setor público alcança resultados desejados. Isso requer uma análise dos incentivos e motivações de ambas as partes.
3. Capacidade técnica-operacional-financeira e experiência do parceiro privado na entrega de resultados inovadores esperados. A experiência anterior do parceiro privado em projetos semelhantes também pode ser um fator relevante.
4. Disponibilização eficaz de todos os dados referentes à prestação de contas na execução da PPP: mecanismos de controle devem ser estabelecidos para garantir que o parceiro privado cumpra seus compromissos, seja eficiente na utilização dos recursos e atenda aos requisitos de qualidade e desempenho estabelecidos.
5. Compartilhamento de riscos entre os parceiros: incluindo riscos políticos, financeiros, operacionais e jurídicos. Esse consiste em um fator importante para garantir o sucesso da PPP.
6. Sustentabilidade a longo prazo: isso envolve analisar a capacidade de financiamento contínuo, a viabilidade econômica do projeto, o potencial de inovação e a capacidade de adaptação às mudanças.

A respeito das limitações da presente pesquisa, torna-se importante o reconhecimento de que os dados foram coletados com base em documentos e relatórios a respeito da parceria, considerando o ente público como posição discursiva e, por

isso, não incorporando a perspectiva de outros *stakeholders* envolvidos no processo. Esse é o limite, tendo em vista que o conhecimento produzido conta com essa fonte enunciativa.

Contudo, o fenômeno das PPPs é complexo, plural e com múltiplos sujeitos que podem lhe emprestar sua perspectiva, de modo que, quando observado a partir da posição de outro sujeito, adquire novos contornos. Essa consideração sugere que, para uma compreensão mais holística das PPPs, como modos inovadores de políticas públicas, é imperativo considerar a escuta e compreensão do conhecimento gerado por outros atores, tais como as empresas privadas que participaram do certame, os órgãos de controle, a sociedade que faz uso do equipamento, entidades sem fins lucrativos que reivindicam aspectos sociais na obra, bem como a imprensa especializada pró e contra as PPPs. Dessa forma, a produção de conhecimento em torno desse fenômeno pode aclarar as dubiedades, conflitos e amarrações discursivas.

Nesse sentido, a reprodução do desenho desta pesquisa envolvendo outros sujeitos é uma sugestão profícua para um melhor entendimento das PPPs, possibilitando uma microanálise desses dispositivos a partir das várias vozes que os significam. Outra perspectiva para novas pesquisas é considerar o contexto institucional no qual emerge a solução das PPPs como modos inovadores de formular políticas públicas. Entendendo o contexto institucional como o momento socio-histórico onde as práticas ocorrem, é possível que a relação entre política, sociedade e instituições tenham constrangido certos atores a agir e, como consequência, o modelo de PPP passou a figurar como uma possibilidade.

No caso da Rota dos Coqueiros, foi a primeira PPP em rodovias no Brasil. Quais as condições econômicas, políticas, de mobilização social que viabilizaram esse formato? Essa questão é importante porque, noutras circunstâncias, outras modelagens podem surgir como resposta às pressões institucionais. Ademais, poderia figurar também, como objeto de análise para investigações futuras, questões relacionadas à sustentabilidade das PPPs, em especial as voltadas para infraestrutura rodoviária, e qual o impacto dessas iniciativas para o meio ambiente e para os modos de vida dos povos tradicionais das localidades nas quais são implantadas.

Referências bibliográficas

- Almeida, C. (2017). Parcerias público-privadas (PPP) no setor saúde: processos globais e dinâmicas nacionais. *Cadernos de Saúde Pública*. 2(33)1-16. <https://dx.doi.org/10.1590/0102-311X00197316>
- Araújo, J. F. F. E., & Silvestre, H. C. (2014). As parcerias público-privadas para o desenvolvimento de infraestrutura rodoviária: experiência recente em Portugal. *Rev. Adm. Pública*, Rio de Janeiro 48(3)571-93. <https://dx.doi.org/10.1590/0034-76121606>

- Babatunde, S. O., Opawole, A., & Akinsiku, O. E. (2012). Critical success factors in public private partnership (PPP) on infrastructure delivery in Nigeria. *Journal of Facilities Management*, 10(3)212-25. <https://dx.doi.org/10.1108/14725961211246018>
- Bauer, M. W., & Gaskell, G. (2008). *Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático*. 7. ed. Vozes.
- Berisha, A., Kruja, A., & Hysa, E. (2022). Perspective of critical factors toward successful public–private partnerships for emerging economies. *Administrative Sciences*, 12,(4)1-20. <https://doi.org/10.3390/admsci12040160>
- Brasil. Presidência da República (2004). *Lei n. 11.079*, de 30 de dezembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l11079.htm
- Bryson, J. M., & Crosby, B. C. (2021). Public value governance and public administration: the role of discretionary collaboration in facilitating innovation in the public sector. *Public Administration Review*, 81(4),694-702.
- Campos, M. S., Silva, L. L., Vieira, L. B., & Guimarães, S. (2020). Controle social e produção de políticas através de contratos: parcerias público-privadas de Minas Gerais e São Paulo no período 2005-2015. *Revista Eletrônica de Administração*, 26(3).
- Carvalho Jr, N. M. (2015). *A economia dos contratos de parcerias público-privadas: um estudo de caso sobre a concessão da Arena Castelão*. (Dissertação de Mestrado), Universidade Federal do Ceará (UFCE).
- Clark, G., & Souza, L. N. de. (2015). Parceria público-privada e eficiência: um estudo de caso da rodovia MG-050. *Rev. Fac. Dir. Sul de Minas*, 31(2)325-54.
- Creswell, J. W. (2014). *Investigação qualitativa e projeto de pesquisa: escolhendo entre cinco abordagens*. 3ª ed. Penso.
- Etzkowitz, H., Mello, J. M., & Almeida, M. (Eds.). (2020). *Innovation in the public sector: international perspectives*. Routledge.
- Firmino, S. I. (2018). Fatores críticos de sucesso das parcerias público-privadas: aspectos político-institucionais. Estudo de caso das rodovias em Portugal.

Revista de Administração Pública, 52(6)1270-81. <http://dx.doi.org/10.1590/0034-761220170228>

Gil, A. C. (2008). *Métodos e técnicas em pesquisa social*. 6ª ed. Atlas.

Grimsey, D., & Lewis, M. K. (2004). *Public Private Partnerships*. Edward Elgar Publishing Limited.

Hartley, J., & Alford, J. (Eds.) (2017). *The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe*. Palgrave Macmillan.

Hodge, G., Greve, C., & Biygautane, M. (2018). Do PPP's work? What and how have we been learning so far? *Public Management Review*, 20(8)1105-21. <https://dx.doi.org/10.1080/14719037.2018.1428410>

Ismail, S., & Ajija, S. R. (2011). A Critical success factors for public private partnership (PPP) implementation in Malaysia. *Proceedings of the Seventh Join Venture International Conference*. Bandung, Indonésia.

Macera, P. H., & Mourão, C. M. (2019). A autorização fictícia na Lei de Liberdade Econômica. In: Cunha Filho, A. J. C. da, Maciel, L. R. M., Picceli, R. R. *Lei da Liberdade Econômica anotada*, 1. Quartier Latin.

Mazzucato, M. (2020). *The value of everything: making and taking in the global economy*. PublicAffairs.

Melo-Silva, G., Lourenço, R. L., & Angotti, M. (2021). Parcerias público-privadas: modernização administrativa e relacionamentos econômicos imersos em conflitos de interesse e corrupção. *Revista de Administração Pública*, 55(3)538-58. <http://dx.doi.org/10.1590/0034-761220190479>

Menezes, D. C. (2014). *Fatores críticos para a estruturação de parcerias público-privadas no Governo Federal*. (Dissertação de mestrado) Universidade de Brasília (UnB).

Menezes, D. C., & Vieira, D. M. (2022). Stakeholders, fatores críticos de sucesso e geração de valor em parcerias público-privadas. *Revista de Administração Pública*, 56(1)47-9.

Merriam, S. B. (2009). *Qualitative research: a guide to design and implementation*. Jossey-Bass A Wiley Imprint.

- Mouef, A., Lamouri, S., Pellerin, R., Tamayo-Giraldo, S., Tobon V. E., & Eburdy, R. (2020). Identification of critical success factors, risks and opportunities of Industry 4.0 in SMEs. *International Journal of Production Research*, 58(5)1384-400.
- Nakama, V., & Macena, H. (2022). Modelos institucionais de Parcerias Público-Privadas: habitação social no Brasil e nos Estados Unidos. *Cad. Metrop*, 24(55)891-910. <http://dx.doi.org/10.1590/2236-9996.2022-5502>
- Natalia, L., Tanzil, N. D., & Sari, P. Y. (2021). Critical success factors of public-private partnership from 2000 to 2019: a literature review. *Journal Perspektif Pembiayaan dan Pembangunan Daerah*, 8(6)531-40.
- Peci, A., & Sobral, F. (2006). Parcerias público-privadas: análise comparativa das experiências britânica e brasileira. *Cadernos EBAPE.BR*, 5(2).
- Pernambuco. Governo do Estado (2005). *Lei nº 12.765*, de 27 de janeiro de 2005. Dispõe sobre o Programa Estadual de Parceria Público-Privada, e outras providências. <https://legis.alepe.pe.gov.br/>
- Pernambuco. Governo do Estado (2006). *Decreto estadual de Pernambuco nº 28.844*, de 23/01/2006. <https://leisestaduais.com.br/pe/decreto-n-28844-2006-pernambuco-instala-o-comite-gestor-do-programa-estadual-de-parceria-publico-privada-cgpe-de-que-trata-a-lei-no-12-765-de-27-de-janeiro-de-2005-e-da-outras-providencias>
- Pernambuco. Governo do Estado (2023). *Parcerias PE*. <https://www.parcerias.pe.gov.br>
- Quintella, P. F. (2020). *Inovação em Parcerias Público-Privadas*. (Dissertação de Mestrado) Fundação Getulio Vargas, Escola Brasileira de Economia e Finanças.
- Ralho, L. R. A. (2008). Política Industrial de Inovação e as Parcerias Público-Privadas. *Cadernos de Direito*, 8(15)23-34.
- Santos, T. S., Portugal, L. S., & Ribeiro, P. C. M. (2021). Evaluating the performance of highway concessions through public-private partnerships using a fuzzy multi-criteria decision-making procedure. *Transportation Research Interdisciplinary Perspectives*. <https://doi.org/10.1016/j.trip.2021.100399>
- Silva, M. P., Carvalho, S. S., & Santana, M. O. (2020). Parcerias público-privadas de saúde e mobilidade urbana no Estado da Bahia: atual conjuntura, projetos e principais agentes envolvidos. *Cad. EBAPE.BR*, 18(4). <http://dx.doi.org/10.1590/1679-395120190128>

Sørensen, E., & Torfing, J. (2020). Enhancing public innovation by transforming public governance. *Public Management Review*, 22(7)1041-58.

Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (2015). *Inteiro Teor da Deliberação 80ª Sessão Ordinária da Segunda Câmara realizada em 10/11/2015. Processo TCE/PE nº 1408224-0*. <https://sistemas.tce.pe.gov.br/jurisprudencia/PesquisaJurisprudencia!baixarAquivo.action?documento.id=1746307>

Villen, F. B. (2021). *Fatores críticos de sucesso de projetos de concessão/PPP no Brasil: estudo de caso do Programa de Investimento em Logística (PIL)*. (Dissertação de mestrado) Escola Brasileira de Administração de Empresas da Fundação Getúlio Vargas do Rio de Janeiro.

Zizek, S. (2008). *A visão em paralaxe*. Boitempo Editorial.