



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO, CONTABILIDADE E
GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS CONTÁBEIS E ATUARIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS CONTÁBEIS (PPGCont)
DOUTORADO EM CIÊNCIAS CONTÁBEIS

NYALLE BARBOZA MATOS

Mecanismos de Governança em Parcerias Público-privadas: uma perspectiva comparada entre Brasil e Portugal

Brasília - DF
2020

Prof.^a Doutora Márcia Abrahão Moura
Reitora da Universidade de Brasília

Prof. Doutor Enrique Huelva Unternbäumen
Vice-Reitor da Universidade de Brasília

Prof.^a Doutora Adalene Moreira Silva
Decana de Pós-Graduação

Prof. Doutor Eduardo Tadeu Vieira
**Diretor da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas
Públicas**

Prof. Doutor Paulo César de Melo Mendes
Chefe do Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais

Prof. Doutor Jorge Katsumi Niyama
Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO, CONTABILIDADE E GESTÃO DE POLÍTICAS
PÚBLICAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS CONTÁBEIS E ATUARIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS CONTÁBEIS (PPGCont)
DOUTORADO EM CIÊNCIAS CONTÁBEIS

NYALLE BARBOZA MATOS

Mecanismos de Governança em Parcerias Público-privadas: uma perspectiva
comparada entre Brasil e Portugal

Tese submetida ao Programa de Pós-Graduação em
Ciências Contábeis da Universidade de
Brasília, como requisito parcial à obtenção do título
de Doutora em Ciências Contábeis.

Brasília, DF, em ____ de _____ de 2020.

COMISSÃO EXAMINADORA

Presidente: Prof.^a Doutora Andréa de Oliveira Gonçalves
Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis
Universidade de Brasília

Membro Interno: Prof. Dr. João Abreu de Faria Bilhim
Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis
Universidade de Brasília

Membro Externo: Prof. Dr. Carlos Alberto Grespan Bonacim
Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis
Universidade de São Paulo – Ribeirão Preto

Membro Externo: Prof.^a Doutora Elionor Farah Jreige Weffort
Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis
Fundação Escola de Comércio Álvares Penteado

*Success is not final,
failure is not fatal:
it is the courage to continue that counts.*

Winston Churchill

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, por permitir que eu vivesse e realizasse esse sonho. Agradeço ao apoio incessante da minha família, que sabia o quanto esse passo era importante na minha vida. Aos meus pais, que sempre estiveram ao meu lado, ajudando-me a ir mais longe e me amparando com o maior amor do mundo.

À minha orientadora, Andréa Gonçalves, que me guiou durante esse processo de elaboração da tese da forma mais humana e amorosa. Meu crescimento nesse período vai ser lembrado sempre pela sua alegria e paciência em ensinar. Aprendi muito ao lado da senhora.

Agradeço aos professores do PPGCont, em especial ao professor João Bilhim, César Tibúrcio e Jorge Katsumi, que me receberam tão bem e me inspiraram ao longo desse caminho que está só começando.

Agradeço aos avaliadores do projeto de qualificação e da banca de defesa final, Prof. Dr. Carlos Alberto Grespan Bonacim, Prof.^a Dr.^a Doutora Elionor Farah Jreige Weffort e Prof. Dr. João Abreu de Faria Bilhim pela participação e pelas relevantes contribuições.

Não posso me esquecer daqueles que contribuíram voluntariamente para a validação do instrumento de pesquisa, em especial a professora Mara Clécia Dantas Souza, que acrescentou valiosas contribuições com seu ponto de vista prático, ao relatar sua vivência com PPP.

Encontrei, na vida acadêmica, vários amigos que me estimularam a seguir em frente, mesmo quando o “nó aperta”. Renielly e Alexandre, obrigada por tornarem os dias mais divertidos e muito menos solitárias as noites na Colina. Agradeço, também, aos amigos que, mesmo de longe, sempre torceram e me incentivaram a seguir o meu caminho. À Joyce, Gutierrez, Jarline, Natália e Eduardo, meus agradecimentos.

Agradeço à Inêz, à Sara e ao Rodolfo, servidores do PPGCont, por sempre estarem dispostos a ajudar e por significarem um rosto amigo durante o período em que morei em Brasília. Agradeço à Universidade de Brasília, pela educação de qualidade e gratuita, e a todos que nela, me receberam de braços abertos. À CAPES, pelo fomento.

Por último, e não menos importante, agradeço ao meu colega e amor da minha vida, Victor Godeiro, por ser a pessoa que mais acreditou em mim e me incentivou. Obrigada, de todo coração!

NYALLE BARBOZA MATOS

Mecanismos de Governança em Parcerias Público-privadas: uma perspectiva comparada entre Brasil e Portugal

Tese submetida ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis do Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas da Universidade de Brasília.

Orientadora: Prof.^a Doutora Andréa de Oliveira Gonçalves

Linha de pesquisa: Impactos da Contabilidade no Setor Público, nas Organizações e na Sociedade

Brasília - DF
2020

Ficha catalográfica elaborada automaticamente,
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

Matos, Nyalle Barboza

Mecanismos de Governança em Parcerias Público-privadas: uma perspectiva comparada entre Brasil e Portugal; orientadora Profª Drª Andréa de Oliveira Gonçalves. -- Brasília, DF, 2020.

132 p.

Tese (Doutorado – Doutorado em Ciências Contábeis) -- Universidade de Brasília (UnB). Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas (FACE). Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis (PPGCont), 2020.

1. Governança Pública. 2. Parcerias Público-Privadas. 3. Brasil, Portugal. 4. Interesse Público. 5. Mecanismos de Governança. I. Oliveira, Andréa Gonçalves de, orient. II. Título.

RESUMO

Mesmo com a ampla implantação de parcerias público-privadas (PPP) em vários países, o contexto de desenvolvimento e governança varia de acordo com as características institucionais e a capacidade do setor público. Dessa forma, o papel da governança e de seus mecanismos nas PPP seria superar as barreiras e os conflitos de interesse, além de evitar o comportamento oportunista entre os setores público e privado, para, dessa forma, alinhar os objetivos da parceria ao interesse público. Diante desse contexto, esta tese compara os mecanismos de governança estruturados no Brasil e em Portugal, classificando a adequação dos contratos de acordo com o atendimento do interesse público. Para atingir o objetivo proposto, foi construída uma tipologia de avaliação qualitativa, que reuniu mecanismos de governança capazes de defender o interesse público nos contratos de PPP no Brasil e em Portugal. Em perspectiva comparada, realizou-se uma análise de conteúdo que descreveu e classificou, à luz do interesse público, conforme Harmon (1969), os contratos de acordo nas três dimensões: 1) Marco Institucional Claro e Legítimo; 2) Garantia de *Value for Money*; 3) Processo Orçamentário Transparente e Íntegro. Como resultado, revela-se que os mecanismos de governança encontrados nos contratos brasileiros referentes às PPP de hospitais públicos estão estruturados segundo a metodologia desenvolvida como racionalista no atendimento ao interesse público. Essa classificação revela poucos incentivos à inovação, pouco aprendizado e pouca preocupação em manter a viabilidade financeira ao longo do contrato. Os mecanismos classificados na subdimensão sobrevivência na análise correspondem às práticas de transparência e *accountability* das informações sobre PPP, o que revela um déficit de prestação de contas em relação aos valores despendidos durante o período. Por meio da comparação entre os países, percebe-se, ainda, a sobreposição de atributos e riscos democráticos envolvidos, constatados, principalmente, no Brasil, que apresenta falhas em relação à transparência e ao monitoramento das informações e decisões sobre PPP. Essa sobressalência comprova a hipótese diretriz proposta, que prediz que mecanismos de governança são necessários e influenciam positivamente o atendimento do interesse público nos contratos de PPP, comprovando, para os casos analisados, a existência dessa relação. O resultado da comparação revela que foi diferente o percurso de decisões que levou à contratação das PPP nos países: Portugal optou pela centralização administrativa dos contratos, isso fez com que os contratos seguissem um padrão de requisitos, preparando o setor público para monitorá-los. Percebe-se ainda que ambos os países optaram por realizar PPP como meio de utilizar capital privado para financiar o desenvolvimento de infraestrutura e o provimento de serviços em saúde. No entanto, o governo de Portugal estabeleceu uma gama mais ampla de metas para a implementação de PPP.

Palavras-chave: Governança Pública; Parcerias Público-Privadas; Brasil, Portugal; Interesse Público; Mecanismos de Governança.

ABSTRACT

Even with the widespread implementation of public-private partnerships (PPP) in several countries, the context of development and governance varies according to institutional characteristics and the capacity of the public sector. Thus, the role of governance and its mechanisms in PPPs would be to overcome barriers and conflicts of interest, in addition to avoiding opportunistic behavior between the public and private sectors, in order to align the objectives of the partnership with the public interest. Given this context, this thesis compares the structured governance mechanisms in Brazil and Portugal, classifying the adequacy of contracts according to the public interest. To achieve the proposed objective, a typology of qualitative assessment was built, which brought together governance mechanisms capable of defending the public interest in PPP contracts in Brazil and Portugal. In a comparative perspective, a content analysis was carried out that described and classified, in the light of the public interest, according to Harmon (1969), the agreement contracts in three dimensions: 1) Clear and Legitimate Institutional Framework; 2) Value for Money guarantee; 3) Transparent and Just Budget Process. As a result, it is revealed that the governance mechanisms found in Brazilian contracts related to public hospital PPPs are structured according to the methodology developed as rationalist in serving the public interest. This classification reveals few incentives for innovation, learning and little concern with maintaining financial viability throughout the contract. The mechanisms classified in the survival sub-dimension in the analysis correspond to the practices of transparency and accountability of information about PPP, which reveals a deficit in accountability in relation to the amounts spent during the period. Through the comparison between the countries, it is also noticed the overlapping of democratic attributes and risks involved, verified mainly in Brazil, which presents flaws in relation to transparency and monitoring of information and decisions about PPP. This overlap proves the proposed research hypothesis, which predicts that governance mechanisms are necessary and positively influence the public interest in PPP contracts, proving, for the cases analyzed, the existence of this relationship. The result of the comparison reveals that the course of decisions that led to the contracting of PPPs in the countries was different: Portugal opted for the administrative centralization of contracts, this made the contracts follow a pattern of requirements, preparing the public sector to monitor them. It is also noticed that both countries have chosen to carry out PPP as a means of using private capital to finance the development of infrastructure and the provision of health services. However, the government of Portugal has established a broader range of goals for the implementation of PPP.

Key-words: Public Governance; Public-Private Partnerships; Brazil, Portugal; Public Interest; Governance mechanisms.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Construção teórica da hipótese diretriz

Figura 2 - Relação entre os conceitos de governança e a defesa do interesse público

Figura 3 - Síntese dos princípios de governança relacionados às PPP

Figura 4 - Relação entre atributos teóricos, princípios e mecanismos de governança

Figura 5 - Dimensões de interesse público

LISTA DE QUADROS

- Quadro 1** - Reflexões sobre o papel da Contabilidade para amenizar problemas de escolha pública nas PPP
- Quadro 2** - Artigos levantados nas bases de dados sobre PPP e suas principais contribuições
- Quadro 3** - Definição prévia dos mecanismos de governança agrupados por princípios
- Quadro 4** - Síntese das condições para um Marco Institucional Claro e Legítimo e suas variáveis encontradas na literatura
- Quadro 5** - Síntese dos mecanismos para uma avaliação de *Value for Money* (VfM) adequada e suas variáveis encontradas na literatura
- Quadro 6** - Síntese dos mecanismos para um Processo Orçamentário Transparente e Íntegro e suas variáveis encontradas na literatura
- Quadro 7** - PPP na área de saúde no Brasil
- Quadro 8** - PPP na área da saúde em Portugal
- Quadro 9** - Relação entre os conceitos de governança e o objetivo de interesse público
- Quadro 10** - Ficha de avaliação de mecanismos de governança
- Quadro 11** - Classificação da subdimensão Disposições Contratuais para os contratos brasileiros
- Quadro 12** - Classificação da subdimensão Análise Preliminar do Projeto para os contratos brasileiros
- Quadro 13** - Classificação da subdimensão Transparência e *Accountability* para os contratos brasileiros
- Quadro 14** - Classificação da subdimensão Disposições Contratuais para os contratos portugueses
- Quadro 15** - Classificação da subdimensão Análise Preliminar do Projeto para os contratos portugueses
- Quadro 16** - Classificação da subdimensão Transparência e *Accountability* para os contratos portugueses
- Quadro 17**. Resumo das classificações de interesse público de acordo com as subdimensões
- Quadro 18**. Principais semelhanças e diferenças encontradas em nível contratual referentes à dimensão Marco Institucional Claro e Legítimo em Brasil e Portugal
- Quadro 19**. Principais semelhanças e diferenças encontradas em nível contratual referentes à dimensão Garantia de *Value For Money* em Brasil e Portugal
- Quadro 20**. Principais semelhanças e diferenças encontradas em nível contratual referentes à dimensão Processo Orçamentário Transparente e Íntegro em Brasil e Portugal

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	13
1.1 Problema de pesquisa	17
1.2 Hipótese diretriz	18
1.3 Objetivos geral e específicos.....	20
1.4 Justificativa e relevância	21
1.5 Contribuições da pesquisa.....	23
1.6 Descrição geral dos procedimentos metodológicos	25
1.7 Estrutura da tese	27
2 ESTUDO 1 - PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS: SURGIMENTO, LIMITAÇÕES E PERSPECTIVAS PARA A CONTABILIDADE PÚBLICA	28
3 ESTUDO 2 - MODELOS DE AVALIAÇÃO DE PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS: PERSPECTIVAS DA GOVERNANÇA PÚBLICA PARA DEFENDER O INTERESSE PÚBLICO.....	46
4 ESTUDO 3 - AVALIAÇÃO DE PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO CONTEXTO DA GOVERNANÇA PÚBLICA: UMA PERSPECTIVA COMPARADA ENTRE BRASIL E PORTUGAL.	68
5 CONCLUSÕES DA TESE.....	111
REFERÊNCIAS	116

1 INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, o panorama da administração pública vivenciou diversas reformas. O governo passou a depender, cada vez mais, de arranjos complexos e de redes de colaboração para implementar políticas públicas. Esses arranjos podem envolver múltiplos níveis de governo e múltiplos setores econômicos, colaborando, em parceria, para prover serviços públicos e contornar a dificuldade do Estado de se financiar em tempos de crise (Boardman & Hellowell, 2016). Nas agendas de pesquisa do setor público, as parcerias público-privadas (PPP) são vistas como um tema recorrente para demonstrar uma estratégia global e popular para prestar serviços públicos e fornecer novas infraestruturas (Hodge & Greve, 2017; Carpechione, Demirag, & Grossi, 2017; Hodge, Greve, & Boardman, 2017).

Dessa forma, os movimentos reformistas do Estado, como a *New Public Governance* (NPG), contribuíram com essa mudança na forma de se enxergar o governo, ao trazer um novo olhar para o Estado regulador, e não mais provedor (Osborne, 2009). Encaixadas nesse ponto de vista teórico, as PPP apresentam-se como solução político-administrativa capaz de aumentar *a eficiência, a qualidade e, ao mesmo tempo, obter custos de produção mais baixos, devido ao envolvimento do setor privado na prestação de serviços públicos* (Araújo & Silvestre, 2014).

Por essa justificativa, sua adoção estende-se a atividades de construção, reabilitação, desenvolvimento e(ou) manutenção de infraestruturas como estradas, ferrovias, hospitais e muitos outros setores de infraestrutura e prestação de serviços. No debate prático, alguns autores reforçam que a natureza híbrida das parcerias (que operam com valores institucionais diferentes e enfrentam múltiplos, e nem sempre alinhados, objetivos) pode gerar diferentes tipos de pressões e fazer com que um parceiro entre em conflito com o outro (Moraviev & Kakabadse, 2016).

Para superar essa dicotomia, o novo papel do Estado regulador seria apontar a direção que as parcerias contratuais devem tomar, atuando em sinergia para relacionar os interesses dos setores público e privado (Osborne & Gaebler, 1992). Essa sinergia entre os parceiros seria alcançada quando o Estado, por meio de seus recursos financeiros, legislativos/regulamentares e institucionais, faz garantir que o interesse público seja atingido durante todas as fases do contrato (Wang *et al.*, 2017).

A perspectiva de atuação do Estado em parceria com outros setores pode fazer surgir problemas de assimetria informacional entre os parceiros e, assim, potencializar as condições de incerteza e o oportunismo em contratos de PPP, o que os impede de alcançar a melhor relação custo-benefício projetada inicialmente (Williamson, 1985). Ademais, a complexidade e a

característica de longo prazo de uma parceria fazem com que o contrato tenda a ser incompleto e pouco adaptado às relações de risco que podem surgir (Williamson, 1985).

Acredita-se que, para identificar as condições mais adequadas em projetos de PPP, é necessário um desenho de mecanismos de governança capaz de superar as deficiências institucionais decorrentes de estruturas de lucro desequilibradas e as incongruências de metas entre as partes interessadas envolvidas (Ho *et al.* 2015). A visão da Teoria dos Custos de Transação (TCT) para a alternativa de contratar uma estrutura alternativa de governança para o setor público foi considerada por Williamson (1999), para explicar o porquê de os governos optarem por privatização total, privatização regulamentada (empresas privadas que agem de acordo com a regulação) e órgãos públicos (funções tradicionais do governo).

A decisão de optar ou não por um contrato de parceria deveria considerar, também, questões institucionais, a exemplo de um nível adequado de envolvimento do setor público e sua capacidade de instituir um ambiente onde uma parceria possa atingir seu objetivo (Xiong *et al.*, 2018). A capacidade de efetividade das PPP depende, ainda, da qualidade institucional da governança do setor público (Rosell & Saz-Carranza, 2019). O papel da governança e de seus mecanismos nas PPP seria superar as barreiras e os conflitos de interesse, além de evitar o comportamento oportunista entre os setores público e privado (Rosell & Saz-Carranza, 2019).

Outro fator a ser considerado é o fato de as PPP serem contratos de longo prazo que configuram relações mais intensas e específicas, que exigem regras e regimes diferenciados das contratações tradicionais (Klijn & Koppenjan, 2016), o que faz com que a implantação de uma PPP seja fundada, principalmente, no conceito de alocação de risco por meio de contratos (Nguyen & Garvin, 2019). É correto afirmar, então, que os contratos servem como veículo para a distribuição de benefícios e riscos nas PPP, por um período médio de trinta anos. No entanto, a análise prática desses contratos revela várias falhas de estruturação, que causam monitoramentos ineficazes e mudanças de controle, e alocação de riscos inadequada (Nguyen & Garvin, 2019).

Em relação às falhas de estruturação e à alocação de riscos inadequada, a literatura aponta que o processo de avaliação das parcerias tem-se mostrado ineficaz, também, ao detetar a qualidade de prestação de serviços e o cumprimento do projeto ao longo dos contratos e dos diversos ciclos que ele pode abranger (Liu *et al.*, 2015a; Liu *et al.*, 2018; Love *et al.*, 2015; Yuan *et al.*, 2012). Essa controvérsia entre a necessidade prática de avaliação e a falta de dispositivos suficientes contradiz Grimsey e Lewis (2005), que afirmam que a força motriz que incentiva a adoção de PPP deve ser o “valor do dinheiro” (*Value for Money* - VfM), abordagem segundo a qual uma PPP deve ser contratada quando a aliança com o setor privado permitir que

um projeto entregue maior VfM — ou um ganho líquido positivo maior para a sociedade — do que se fosse desenvolvido pelas abordagens tradicionais do setor público, o que requer rigorosos processos e avaliações (Grimsey & Lewis, 2005).

O cuidado com a avaliação, a eficiência e o atendimento do interesse público relacionados a contratos de PPP deve ser redobrado quando se trata de prestação de serviços públicos no setor de saúde, que apresenta problemas emergentes (falta de recursos e questões sociais complexas) que carecem de soluções para prover maior qualidade nos serviços prestados (Correia, Carrapato, & Bilhim, 2016).

Em decorrência da necessidade constante de atenção e financiamento, Almeida (2017) aponta que, para a área de saúde, as PPP promoveriam a necessária ação conjunta, considerada positiva, *a priori*. A prova disso é que várias iniciativas de PPP em nível internacional tornaram-se conhecidas como iniciativas globais em saúde (*Global Health Initiatives* – GHI), tais como a *Global Alliances for Vaccines and Immunizations* (GAVI), o *Global Fund to Fight AIDS, Tuberculosis and Malaria* (GFTM) e o *National Health Service* (NHS) (sistema inglês), que constituem referência acerca do tema.

Alguns países europeus, como Portugal e Inglaterra, também passaram por uma iniciativa semelhante em seus Sistemas Nacionais de Saúde, em que as PPP nasceram como nova fonte de fornecimento de prestação dos cuidados públicos de saúde (Correia, Carrapato, Bilhim, 2016). Segundo Sarmiento e Curado (2017) desde 1993, Portugal tem sido um dos países com maior recurso à utilização de PPPs (em percentagem do PIB), com 35 parcerias até 2017. Segundo os autores, a maioria das PPPs em Portugal envolveu o setor rodoviário, responsável por 22 projetos e 80% do investimento total em PPPs, embora também tenham sido usadas nos setores ferroviário, saúde e segurança.

Sabe-se que o volume de recursos investidos e o número de iniciativas de PPP são crescentes e representativos no mundo, mas em comparação com países mais avançados, no Brasil, o desenvolvimento e a implementação de projetos de investimentos que envolvam a colaboração entre os setores público e privado é ainda muito recente, sobretudo na área de saúde. Para ajudar a superar deficiências como essas, a OECD (2014) recomendou que países da América Latina buscassem aumentar a eficiência e a efetividade das fases preliminares dos contratos de PPP, por meio da análise de custo-benefício e da racionalização dos processos de concessão de licenciamentos fundiários, ambientais e sociais.

As consequências e avaliações das PPP ao redor do mundo precisam ser estudadas de forma comparada (Hodge, Greve, 2017). Os casos de sucesso de alguns países devem considerar que fatores institucionais contribuíram, ou não, para sua implantação, de forma a

evitar que as parcerias atuem apenas como um projeto de financiamento, quando o setor público precisa de dinheiro. Ao estudar possível oportunismo nos contratos de PPP, Valero (2015) constatou que, em um quadro institucional fraco, como o brasileiro, a tendência é que medidas regulatórias drásticas sejam tomadas para reforçar a falta de confiança e de planejamento entre os parceiros.

Na tentativa de regulamentar o setor público brasileiro para a adoção de PPP, a Lei n.º 11.079/2004 condiciona a abertura de processos licitatórios de contratação de PPP a estudos prévios que visem garantir a conveniência, a adequação e a oportunidade do projeto. Embora a lei brasileira não prescreva um modelo prévio de análise para esses fatores, a literatura internacional aponta que modelos de avaliação que considerem apenas comparação financeira entre as formas de contratação são criticados por sua subjetividade na avaliação dos riscos e pelo possível viés na escolha política, que está sujeita à manipulação de resultados. Sob essa perspectiva, há a necessidade de se combinar análises financeiras, contábeis e de interesse público que visem à sustentabilidade do projeto, nas três perspectivas (Grilo, 2008).

Em diversos países, a entrega de VfM foi identificada como a principal justificativa para prestar serviços por meio de PPP em detrimento da contratação convencional do setor público (Siemiatycki & Farooqi, 2012). Essa avaliação reflete não só no indicador de desempenho dos serviços prestados, mas também na certificação de que a opção pelas PPP não foi motivada apenas por objetivos políticos de financiamento, constituição de dívidas fora dos balanços públicos ou visão ideológica de que o setor privado poderia entregar projetos de forma mais eficiente (Grimsey & Lewis, 2004).

Tal certificação é necessária, porque, segundo a Teoria da Escolha Pública (Ostrom, 1971), instituições de governo estão sujeitas a fraquezas e falhas institucionais, já que os atores políticos nem sempre tomam decisões tendo como foco a melhoria do bem-estar. Assim, quando é tomada a decisão de se optar por uma PPP, consideram-se motivações políticas, econômico-financeiras e sociais (Hodge, 2004). Ao adotar essas três dimensões amplas, pode-se avaliar uma PPP de acordo com o impacto de objetivo para cada um dos três setores envolvidos em uma parceria: o governo, o setor empresarial e a comunidade (Hodge, Greve, & Boardman, 2017).

Além de um entregar VfM atrativo ao setor público, espera-se que as PPP prestem seus serviços e forneçam suas infraestruturas respeitando a boa governança, definida pelo IFAC (2001) como sendo a estrutura administrativa, política, econômica, social e legal que garante que os resultados pretendidos pelas partes interessadas sejam definidos e alcançados. Essa necessidade de governança é reforçada quando se trata de serviços públicos como a saúde, em

que são necessários mecanismos que garantam o alinhamento dos interesses compartilhados entre os setores, instituindo responsabilidades claras e delimitadas, recursos e reorganização definidos para preservar sempre o interesse público (Sekhri, Feachem, & Ni, 2011). Ainda, quanto às PPP, o desafio da governança pública é fazer com que sejam considerados os interesses dos diversos *stakeholders* afetados pelo projeto de parceria (UNECE, 2008).

Reforça-se, então, a necessidade de se discutir e se aprofundar o estudo da natureza híbrida dessas parcerias, especialmente no que se refere à estruturação de mecanismos de governança para alinhar os objetivos entre o setor público e o privado, de modo a levar a PPP ao alcance do VfM e à obtenção da finalidade do interesse público.

1.1 Problema de pesquisa

Na perspectiva tratada até aqui, o problema proposto nesta tese fundamenta-se na Teoria da Escolha Pública (Ostrom, 1971), ao predizer que o comportamento dos gestores e políticos será motivado por suas razões individuais, que não necessariamente envolvem o interesse público. De acordo, ainda, com a Teoria dos Custos de Transação (Williamson, 1979), ressalte-se a importância econômica de se criar ou se selecionar estruturas de governança para amenizar as condições incompletas e as informações assimetricamente distribuídas entre as partes, sobretudo em contratos de longo prazo, como é o caso das PPP, o que amenizaria o possível comportamento oportunista dos gestores (Williamson, 1999).

A partir dessas premissas teóricas, identificar e avaliar a adequação dos contratos de PPP ao interesse público de dada localidade é um processo complexo, que ainda não foi considerado em pesquisas nacionais.

Sabendo-se que, em países como Brasil e Portugal, (i) a boa governança em PPP envolve formas de estrutura de governo, padronização de medidas regulatórias e controle em todas as fases contratuais (Wang *et al.*, 2020), (ii) o modelo de concessão em regime de PPP tem sido uma inovação para a ampliação da oferta dos serviços de saúde na rede hospitalar, (iii) o modelo de concessão em regime de PPP objetiva melhor desempenho e atendimento do interesse público e (iv) o VfM é uma métrica utilizada para a avaliação de parcerias, considerando-se a criação de valor em uma PPP nas perspectivas financeira, administrativa e de interesse público (oferecendo uma alocação adequada de incentivos, riscos e recompensas dentro do acordo de parceria) (Grimsey & Lewis, 2005), questiona-se: **quais combinações de mecanismos de governança são utilizadas pelo setor público no Brasil e em Portugal, para proteger o interesse público e atingir melhor *value for money* nos contratos de PPP na área de saúde?**

Ao desenvolver o problema de pesquisa, pretende-se aprofundar a discussão que envolve a temática a respeito da implantação de PPP na área de saúde no Brasil. Por se tratar de lacuna de pesquisa a ser estudada, irá fomentar a área, ao possibilitar incentivar, direcionar e ampliar futuras pesquisas, tendo como base a hipótese diretriz apresentada a seguir, que fundamenta, com base em teorias econômicas, a necessidade de mecanismos de governança para defender o interesse público nas PPP.

1.2 Hipótese diretriz

O respaldo teórico para a hipótese diretriz proposta considera o estado da arte internacional, em que se discute se parcerias genuínas são possíveis dentro dos contratos de PPP, ou se os interesses entre organizações públicas e privadas serão sempre tendenciosos, por constituírem obstáculo para maior colaboração (Hodge & Greve, 2017). Essa indagação embasa-se na Teoria da Escolha Pública (TEP), ao pensar que a luta para defender seus próprios interesses sempre estará presente em uma relação contratual de longo prazo. Tal cenário se agrava quando, segundo a Teoria dos Custos de Transação (TCT), em um ambiente de informações assimétricas, o agente pode agravar seus comportamentos oportunistas.

Dessa forma, a sustentação teórica da hipótese diretriz que norteia a condução desta tese envolve os seguintes fatores:

- 1) segundo a Teoria dos Custos de Transação (Williamson, 1985), em condições de assimetria da informação, o setor privado pode deter mais conhecimento sobre questões cruciais para o sucesso da parceria que envolvem o risco do negócio, os cronogramas de operações e de pagamento, a capacidade e a sustentabilidade operacional do negócio;
- 2) os potenciais conflitos entre os parceiros públicos e privados (devido às diferentes lógicas institucionais) resultam em custos de transação, que podem desvirtuar a razão de ser das parcerias. Os custos de transação devem ser considerados, sobretudo porque a principal motivação para as parcerias é entregar melhores serviços a um custo menor do que aquele que seria entregue por meio de contratações comuns do setor público. Nesse caso, deve-se considerar que os custos de transação oriundos de um arranjo institucional problemático podem superar a economia de custos prevista inicialmente (Fiani, 2016);
- 3) essa situação é agravada quando se integram a esse cenário as premissas da TEP, segundo as quais, segundo Ostrom (1971), (a) os indivíduos sempre perseguirão seus próprios interesses, ou seja, em nível de organizações, em uma parceria, a tendência é que cada parceiro persiga seu interesse — de um lado, os lucros privados; do outro, o interesse público; (b) os

indivíduos tendem a assumir estratégias de maximização, que fornecem o maior benefício líquido, pesado por suas próprias preferências, o que significa que cada parceiro tentará estabelecer cláusulas contratuais que favoreçam e maximizem suas preferências. Sob essa premissa, os termos de colaboração mútua seriam enviesados e comprometeriam o equilíbrio da parceria.

A partir do proposto pela Teoria dos Custos de Transação (Williamson, 1979) e pela Teoria da Escolha Pública (Ostrom, 1971), a hipótese diretriz considera que a opção por prestar um serviço de saúde por meio de PPP é feita sob a justificativa de menores custos e maiores resultados. No entanto, considerando-se as condições de informação assimétricas, de racionalidade limitada e de contratos incompletos entre as partes que tendem a perseguir seus próprios interesses, mecanismos de governança são necessários e influenciam positivamente o atendimento do interesse público nos contratos de PPP.

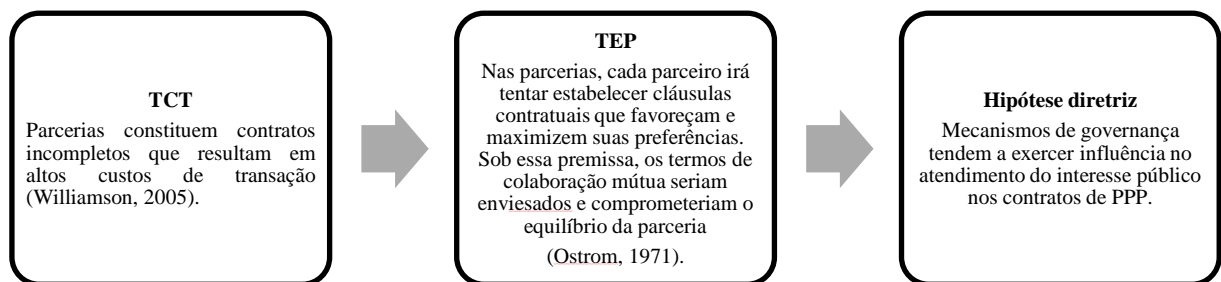


Figura 1. Construção teórica da hipótese diretriz

Fonte: Elaboração própria.

A hipótese de pesquisa é frequentemente apontada como uma resposta parcial ao problema de pesquisa (Quivy & Campenhoudt, 1988, p. 135). A hipótese apresentada nesta tese é produto teórico de um raciocínio fundamentado em postulados propostos pela Teoria da Escolha Pública e pela Teoria dos Custos de Transação.

Hipótese diretriz: Mecanismos de governança tendem a exercer influência no atendimento do interesse público nos contratos de PPP.

Dadas as premissas da TEP e da TCT em relação ao possível prejuízo ao interesse público, mecanismos de governança, se implantados adequadamente, podem minimizar os danos causados por contratos incompletos, mitigar os potenciais conflitos de interesse e o oportunismo, e possibilitar o ganho mútuo entre os parceiros, induzindo à harmonia entre os interesses público e privado.

A partir dessa hipótese, o contexto e o problema de pesquisa propostos relacionam elementos presentes no documento *Guiding Principles on People-First Public-Private*

Partnerships (PPPs) for the United Nations Sustainable Development Goals, desenvolvido pela Organização das Nações Unidas (2019), que defende que as PPP deveriam *representar uma relação contratual de longo prazo entre o setor público e o privado, em que a entrega de valor para as pessoas é o objetivo principal, havendo um compromisso de servir e proteger a comunidade, com foco nos reais interesses das pessoas.*

Essa proposta evidencia a necessidade de se defender o interesse público nos contratos de parceria, buscando estruturas legais e contratuais que alinhem os objetivos entre os parceiros e a sociedade, dirimindo comportamentos oportunistas e formulando projetos com base em escolhas que privilegiem o bem-estar social.

Com base nos pressupostos teóricos estabelecidos, serão apresentados, a seguir, os objetivos desta tese.

1.3 Objetivos geral e específicos

Objetivo geral

Esta tese tem como objetivo central comparar os mecanismos de governança estruturados no Brasil e em Portugal, classificando a adequação dos contratos de acordo com a proteção do interesse público.

Objetivos específicos

Para atingir o objetivo geral, têm-se os seguintes objetivos específicos:

1. discutir, sob o aspecto teórico da TEP, os avanços, as limitações e as perspectivas apontados pela literatura para melhorar a prestação de contas e os aspectos de avaliação das PPP;
2. propor um modelo teórico de avaliação que identifique, nos contratos de PPP, a manifestação do interesse público por meio de mecanismos de governança e de avaliação VfM;
3. classificar a adequação dos mecanismos de governança contratuais em parceria na área de saúde quanto às dimensões do interesse público;
4. analisar os contratos de PPP em saúde na perspectiva de mecanismos de governança e VfM adotados no Brasil e em Portugal, ressaltando-se os aspectos institucionais que influenciam nas divergências comparadas.

1.4 Justificativa e relevância

O debate acadêmico sobre as PPP ultrapassou os argumentos ideológicos sobre suas vantagens e desvantagens para se concentrar em ‘como’ estruturar e(ou) gerenciar os projetos ao longo de seus ciclos de vida, para atingir os objetivos e as metas predeterminadas (Liu *et al.*, 2015). Frente a essa análise, um dos desafios atuais no estudo das parcerias está na necessidade de estudar o uso de informações contábeis mais úteis e compreensíveis para avaliar e monitorar as PPP em um contexto de assimetria informacional (Carpechione, Demirag, & Grossi, 2017; Hodge, Greve, & Boardman, 2017).

A contabilidade e suas informações seguem uma gama de características qualitativas e de melhoria elencadas em uma estrutura conceitual aplicada ao setor público. Assim, faz-se necessário avaliar como as partes interessadas (inclusive os órgãos de auditoria) podem compreender melhor o cenário econômico-financeiro, os riscos e os reais custos envolvidos, para tomar as melhores decisões relativas às PPP. A esse respeito, o setor público precisa comparar a forma mais eficiente de prestação de serviços sob a ótica do *Value For Money*, técnica utilizada para decidir qual a melhor combinação de custo e qualidade para definir como prestar o serviço público (Grimsey & Lewis, 2002).

Em muitos casos, principalmente sob o fundamento da TEP, o administrador pode ter incentivos para contratar uma PPP sem que haja, realmente, uma vantagem financeira para os cofres públicos, ou um ganho na melhoria de serviços para a população. Esse comportamento oportunista dos políticos e gestores pode justificar-se por algumas características das parcerias, que podem interferir diretamente na contabilidade pública, tais como:

a) oferta de melhor resultado em curto prazo nos indicadores de finanças públicas. As PPP podem ser vistas como uma forma privilegiada de financiamento, mesmo que ofereçam menos VfM do que a prestação de serviços tradicionais (Reynaers & Grimmelikhuijse, 2015). Essa tendência em favor das PPP pode levar, também, os governos a assumir compromissos financeiros que se tornam inexequíveis, considerando-se a característica de longo prazo dos contratos;

b) a característica de longo prazo dos contratos de PPP significa, também, que eles podem ultrapassar muitos mandatos eleitorais, em muitas fases operacionais diferentes, o que dificultaria a responsabilização dos gestores, que podem ofuscar valores, custos e resultados ao longo de vários orçamentos (Stafford & Stapleton, 2017).

c) a inexistência de um padrão contábil internacional uniforme para o tratamento de PPP, assim como de regras atuais, claras e abrangentes que forneçam orientação acerca do

tema, faz com que haja ampla variação nas práticas, que podem servir para se ignorar o processo de limite de gastos normais e para burlar sistemas de controle legais (Willems, Dooren, & Hurk, 2016).

Com vistas a investigar como essas características podem ameaçar a suposição de que as PPP sejam consideradas as melhores formas de prover serviços públicos, existe uma lacuna de pesquisa que esta tese objetiva suprir: buscar uma abordagem dentre as diversas formas de avaliação do VfM, em sua perspectiva comparada, incluindo indicadores de satisfação pública e de requisitos contábeis e orçamentários, que ajude a identificar até que ponto as parcerias são viáveis.

No Brasil, a literatura sobre PPP ainda é incipiente, com poucas pesquisas publicadas, sobretudo na área de saúde. Destaque-se a pesquisa de Carrera (2014), que avaliou o mérito de projetos de PPP, com ênfase no setor de saúde, analisando conceitos e questões apontadas na literatura e nos modelos de análise de mérito de projetos, a fim de identificar como esses foram aplicados nas experiências do setor de saúde no Brasil, até junho de 2014. Como resultado, percebeu-se que não há um modelo único para a elaboração de projetos de PPP e que, para os estágios iniciais de um programa, a ênfase pode estar em torná-los viáveis, por meio da análise do mérito.

Em Portugal, a situação repetia-se em um cenário anterior, uma vez que instrumentos de mensuração e análise do mérito são utilizados de forma pouco rigorosa ou com adoção de cenários de ganhos de eficiência pessimistas ou pouco favoráveis (Marques & Silva, 2008). A regulamentação inicial portuguesa que tratava da contratação de PPP era o Decreto-Lei n.º 86, de 26 de abril de 2003, que, em 2006, foi alterado quando o governo português buscou soluções para esse cenário, ao promulgar o Decreto-Lei n.º 141/2006, que prevê a simplificação dos contratos e o melhor acautelamento do interesse público, no que concerne à eficácia da partilha de riscos e dos benefícios alcançados (Marques & Silva, 2008).

Em pesquisa mais recente, que analisa o cenário geral português, a preocupação do governo está voltada para o comportamento orçamentário das parcerias, haja vista o elevado número de parcerias federais. Sobre as formas de avaliação, o Novo Regime Jurídico das PPP (NRJPPP), instituído pelo Decreto-Lei n.º 111/2012, prometeu reforçar o acompanhamento e o monitoramento dos contratos ativos, criando uma nova unidade especializada (UTAP), para combater a dispersão de entidades participantes e dotar o Estado de meios técnicos e humanos com a competência e a perícia necessárias (Firmino, 2018). Em face da experiência anterior das PPP portuguesas, o NRJPPP reforça as regras de renegociação dos contratos, obrigando o cálculo das consequências financeiras para o parceiro público (Firmino, 2018).

Este estudo mostra-se relevante e oportuno à Contabilidade Pública por apresentar subsídios a eventuais tomadas de decisão no âmbito das políticas públicas e, especialmente, na implantação de PPP em um momento político conturbado e de incertezas. Apesar de temas que abordem mensuração de desempenho e avaliação das parcerias serem bastante recomendados pela literatura, um problema diz respeito ao fato de que indicadores de VfM dificilmente são capazes de apontar a satisfação do público (Liu *et al.*, 2018). Dessa forma, detalhar condições ideais que devem constar em um contrato de PPP e estabelecer modelos de especificações e licitações resultaria em uma avaliação mais robusta como ferramenta de governança.

1.5 Contribuições da pesquisa

A garantia que o interesse público será atendido é decorrente de um somatório de funções que o Estado passa a desempenhar quando opta por prestar serviços por meio de PPP, como definir resultados e padrões de desempenho esperados (governo como cliente), empreender, planejar e distribuir recursos (governo como gerente de projetos), garantir que as instalações sejam construídas, usadas e mantidas satisfatoriamente (governo como fiscalizador), exigir conformidade com padrões e especificações preestabelecidas (governo como regulador), monitorar a viabilidade financeira e comercial (governo como gerente de contrato) e garantir o acesso da comunidade para alcançar os objetivos da política pública (governo como representante do interesse público) (Grimsey & Lewis, 2002).

Frente às funções anteriormente citadas, ressalte-se o papel da Contabilidade ao fornecer dados relevantes para a tomada de decisões, diminuindo a assimetria informacional entre as partes e fortalecendo a *accountability* democrática em todas as etapas do processo de contratação de uma PPP. Assim, a contribuição metodológica desta pesquisa reside em fomentar, por meio da criação de uma tipologia de avaliação, uma síntese dos mecanismos de governança apontados pela literatura como necessários para que uma PPP atenda o interesse público, em que a Contabilidade figure entre as dimensões analisadas como instrumento facilitador de prestação de contas, de avaliação de mérito e de viabilidade financeira para as decisões, desde a implantação até a avaliação de uma parceria.

Além disso, diante das prospecções teóricas apresentadas, a pesquisa reforça o papel da Contabilidade na avaliação e no controle das parcerias, ao evidenciar a necessidade de exame de relatórios, demonstrativos e licitações que deram causa à contratação das PPP e de suas diversas particularidades e seus tipos, a fim de atingir o equilíbrio entre interesses e benefícios públicos e privados.

Essa discussão ainda não foi abordada no Brasil e confere originalidade ao tema e à abordagem utilizados nesta pesquisa, relacionados a como esses novos arranjos institucionais diluem o controle político sobre a tomada de decisões e a qualidade do serviço público prestado. A verificação dos mecanismos de governança contratuais, implantados no Brasil e em Portugal, proposta nesta tese atende, ainda, a uma preocupação prevista por Hodge, Greve e Boardman (2017), que afirmam que, em uma PPP, há tendência de se impulsionar as decisões e a qualidade dos serviços pelo lucro do setor privado, e não por princípios de cidadania e democracia.

Sob o aspecto prático, o resultado da pesquisa revela a falta de esforços da Administração Pública brasileira em padronizar contratos e editar novas legislações acerca do tema, o que pode contribuir para justificar a atual ausência de parcerias público-privadas federais no Brasil, que é um fato que intriga pesquisadores no país, como é o caso de Dias (2014). Em seus estudos, ele buscou explicar os motivos para a baixa utilização de PPP na implementação de projetos de infraestrutura na Administração Pública federal brasileira. Os resultados evidenciam que as instituições formais criadas ou envolvidas na implantação de PPP não foram suficientes para eliminar os problemas típicos de implementação de políticas públicas, como conflitos de negociação, assimetria de informação e comportamento oportunista, nem para impedir a manutenção de instituições informais que minaram as bases para o bom desenvolvimento dos projetos.

Ainda sob o enfoque prático, percebe-se que, embora haja esforço dos órgãos reguladores internacionais para tentar superar o desafio da divulgação contábil nas PPP, persistem algumas falhas que podem trazer grandes impactos negativos, como a falta de divulgação de passivos contingentes, que, segundo Boateng, Sandford e Stapleton (2017), podem passar a se tornar passivos reais financiados pelo contribuinte, no futuro. Além disso, outros mecanismos são usados para manipular as informações, como a ocultação de reajustes e valores devidamente pagos nas transações de PPP e PFI (*Private Finance Initiative*), que podem não estar sendo divulgados da forma mais transparente (Boateng, Standford, & Stapleton, 2017).

A necessidade de maior regulação para corrigir essas falhas de mercado pode trazer benefícios que acarretariam em uma melhor governança nos contratos de PPP, como o melhor gerenciamento de conflitos entre as partes, a proteção e o tratamento das reivindicações de clientes e usuários, a proteção do interesse público nas renegociações contratuais, a defesa de melhores custos ao longo dos contratos de longo prazo e de contratos melhores, mais simples e mais transparentes (Marques, 2017).

1.6 Descrição geral dos procedimentos metodológicos

Esta tese apresenta abordagem qualitativa em todas as etapas que se apresentam a seguir. A principal característica que assim a classifica é o fato de se concentrar em um processo de interpretação, realizado com o objetivo de descobrir conceitos e relações a partir de dados brutos que, posteriormente, são organizados em um esquema explicativo teórico (Strauss & Corbin, 1998, p. 11, *apud* Su, 2018, p. 18).

Embora esteja inserida no paradigma positivista, que, tradicionalmente, está associado a métodos quantitativos e objetivos, a pesquisa qualitativa positivista, conforme Su (2018, p. 11), representa um gênero útil e amplamente adotado de investigação acadêmica. Para o autor, a complementaridade ontológica da pesquisa positivista qualitativa pressupõe a existência de uma realidade externa objetiva que possa ser apreendida e resumida, embora não possa ser quantificada prontamente. Epistemologicamente, a pesquisa positivista qualitativa enfoca e procura, por meios não estatísticos, regularidades e relações causais entre diferentes elementos da realidade, sumarizando padrões identificados (Su, 2018, p. 11).

Para atender ao rigor metodológico de uma pesquisa qualitativa, foram seguidos os passos de Quivy e Campenhoudt (1988), para a construção de um modelo de análise. Segundo os autores, um modelo de análise teórico nas ciências sociais parte da elaboração de conceitos, em uma etapa chamada de conceitualização, sem a qual o trabalho se torna vago, impreciso e arbitrário.

Para a etapa de conceitualização, esta tese utilizou as técnicas de revisão narrativa e integrativa, que correspondem aos estudos 1 e 2, apresentados nos capítulos 2 e 3, respectivamente. A partir desses estudos, foram construídos os conceitos, as dimensões e os atributos utilizados no modelo de análise proposto no estudo 3. Os atributos correspondem às manifestações observáveis das dimensões do conceito (Quivy & Campenhoudt, 1988) dentro destes três componentes (conceito, dimensão e atributos), sendo possível observá-lo no modelo de análise sintetizado na Figura 2.



Figura 2. Desenho do modelo de análise

Fonte: Elaboração própria, com base em Quivy & Campenhoudt (1988).

A partir do modelo de análise apresentado na Figura 2, o Capítulo 3 analisará os dados codificados por meio de uma análise de conteúdo e comparará os resultados encontrados no Brasil e em Portugal, utilizando-se o método comparativo.

O método comparativo é definido por Lijphart (1971) como um dos métodos básicos para o estabelecimento de proposições empíricas gerais, capaz de proporcionar um foco especial em aspectos intersociais, institucionais ou macrossociais, em uma análise social. Lijphart (1971), também, usa a definição desse método como “uma forma de medição”, que primeiramente mensura variáveis, por meio de uma associação ordinal ou nominal, e depois encontra relações entre as variáveis medidas. A respeito da forma de medição utilizada no método comparativo, Sartori e Morlino, (1994) evidencia que essa seria não necessariamente numérica, diante da mensuração de fatos sociais complexos, ou seja, “o homem que percebe as limitações de não ter um termômetro e ainda consegue dizer simplesmente se está quente ou frio, mais quente ou mais frio” (Sartori & Morlino 1994, p.38).

A escolha do método comparativo é válida por sua capacidade de ultrapassar as medidas estatísticas descritivas, para a compreensão profunda de processos históricos e motivações individuais que levaram às semelhanças e às diferenças encontradas como produto da comparação (Della Porta & Keating, 2008). O estudo comparativo é útil a temas que envolvem a implantação de uma alternativa viável de investimento público (como é o caso das PPP na saúde), pois revela regularidades, deslocamentos e transformações, além de permitir a construção de modelos e tipologias, identificando continuidades e discontinuidades, semelhanças e diferenças, esclarecendo as determinações generalizadas que regem os fenômenos (Schneider & Schmitt, 1998).

Enquanto as análises estatísticas buscam variações concomitantes (isto é, verificando se variáveis independentes e dependentes variam em conjunto, com o uso de ferramentas estatísticas, como a regressão, como principal instrumento para medir inferência causal), as análises comparativas usam os métodos qualitativos de semelhanças e diferenças.

Com base na proposta metodológica descrita, espera-se estabelecer uma comparação sistemática entre países com um mercado considerado maduro em relação às PPP, como é o caso de Portugal, e países emergentes, como o Brasil. As subetapas metodológicas são apresentadas em formato de artigos, que estão detalhados na seção seguinte.

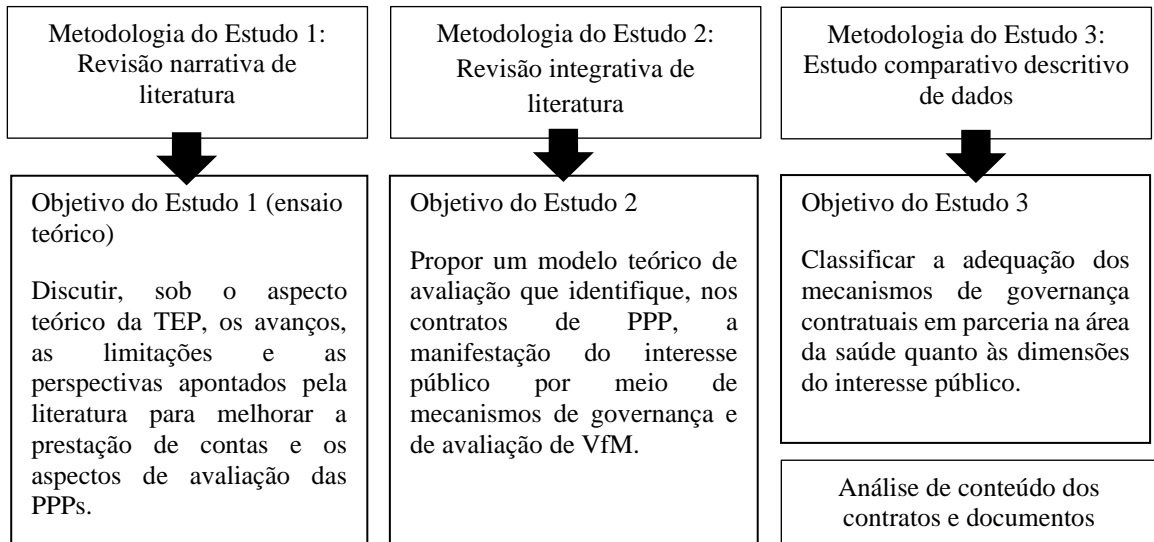
1.7 Estrutura da tese

Esta tese está organizada em cinco capítulos, incluindo esta introdução, que contém a contextualização do tema, o problema de pesquisa geral, os objetivos gerais e específicos, a justificativa e a própria estrutura da tese. No segundo capítulo, será apresentado um ensaio teórico que levanta as discussões e o estado da arte acerca do tema, evidenciando o contexto de reformas no setor público e o surgimento das PPP. No terceiro capítulo, será feito um estudo bibliométrico (revisão integrativa) para levantar os principais mecanismos de governança relacionadas à proteção do interesse público e a seus aspectos de avaliação. No quarto capítulo, será desenvolvido, com base nas condições mais utilizadas na literatura e nos modelos preexistentes, um modelo de avaliação qualitativo, fundamentado nos mecanismos de governança, para avaliar as principais iniciativas de defesa do interesse público nos contratos de PPP, com o intuito de verificar se os mecanismos de controle social e governança estão alinhados para defendê-los. Por último, o quinto capítulo é a conclusão, que contém a compilação dos resultados dos artigos e a resposta para o objetivo central inicialmente proposto.

Desenho e Estrutura da Tese

Problema de pesquisa: *Quais combinações de estruturas de governança estão sendo utilizadas pelo setor público, no sentido de proteger o interesse público e atingir o melhor Value for Money nos contratos de PPP na área da saúde, no Brasil e em Portugal?*

Objetivo geral: *comparar os mecanismos de governança estruturados no Brasil e em Portugal, classificando a adequação dos contratos de acordo com a proteção do interesse público.*



Delimitação da pesquisa

Temporal: são quatro contratos analisados em Portugal e seis, no Brasil, compreendendo os contratos vigentes de 2004 (Lei das PPP) a 2019.

Espacial: a amostra analisada compreende os contratos de prestação de serviços em saúde, vigentes nos estados e nos municípios brasileiros e portugueses.

Andamento e projeção das publicações dos Estudos da Tese

ESTUDO 1:

Artigo apresentado no XIII Congresso ANPCONT, de 15 a 18 de junho de 2019, em São Paulo.

Artigo publicado: Parcerias público-privadas: surgimento, limitações e perspectivas para a contabilidade pública. REAd. Revista Eletrônica de Administração (Porto Alegre) [online], 2020, v. 26, n. 1, pp.114-136. Epub May 08, 2020. ISSN 1413-2311. <https://doi.org/10.1590/1413-2311.279.98525>.

ESTUDO 2:

Artigo apresentado no 5th UnB International Conference on Accounting and Governance - 2nd UnB Conference of Scientific Initiation, 2019, Brasília.

Artigo aceito na Revista do Serviço Público em novembro de 2020, publicação prevista para dezembro de 2020.

ESTUDO 3:

Ainda não submetido. Projeção de publicação: Revista Contabilidade, Gestão e Governança, Brasília.

2 ESTUDO 1 - PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS: SURGIMENTO, LIMITAÇÕES E PERSPECTIVAS PARA A CONTABILIDADE PÚBLICA

1 Introdução

A globalização faz com que múltiplos atores interajam com o Estado e compartilhem as suas funções. Esse compartilhamento não conduz ao fim do Estado, mas estimula uma série de estratégias governamentais e de governança, em um Estado mais ativista (Angelis, 2015). O envolvimento de outros atores na administração pública, sejam privados ou da sociedade civil, enfatiza novamente a necessidade de conceituar a diversidade do setor público (Peters & Pierre, 2010).

É nesse contexto que, há mais de vinte anos, surgiu o termo Parcerias Público-Privadas (PPP) - *Public Private Partnerships*. Em uma perspectiva global, as PPP são vistas como alternativa de financiamento e gestão a ser usada adicionalmente ou complementarmente a outros instrumentos para suprir necessidades de infraestrutura e serviços em um amplo leque de setores, dos serviços ambientais à saúde ou à educação (Hodge & Greve, 2005).

Esse tema vem despertando interesse, nos últimos anos, e é crescente o número de pesquisas que buscam elucidar uma série de questões relacionadas às PPP, as quais vão desde visão geral e conceitual a abordagens mais específicas do setor, revelando aspectos de mensuração de eficiência até investigação de fatores institucionais que favorecem sua implantação. Mesmo com esse esforço, ainda é preciso reexaminar os diferentes significados e as definições dadas às PPP, para analisar seu domínio e sua estrutura teórica (Marsilio, Cappellaro, & Cuccurullo, 2011).

Nas agendas de pesquisa que inserem a abordagem das PPP sob o aspecto contábil, alguns artigos (Caperchione, Demirag, & Grossi, 2017; Hodge & Boardman, 2017) questionam o papel que a contabilidade deve desempenhar como parte do desenvolvimento e da adoção de projetos de PPP. Nesse sentido, a contabilidade precisa integrar o processo de decisão que leva à adoção de qualquer modelo de entrega de ativos, evidenciando não apenas uma compreensão clara dos valores envolvidos na contratação, mas suas limitações, origens, construção e interpretação (Opara & Rouse, 2018).

A esse respeito, soma-se o fato de a prestação de contas das PPP envolver muitos termos técnicos e de difícil entendimento (aspectos orçamentários, legais, de engenharia e de produção) que a dificultam (Andon, 2012). Além da dificuldade comum de se compreender a linguagem

de um contrato tão complexo, considera-se que a característica de longo prazo e a alta especificidade das PPP envolvem altos riscos ao setor público (Andon, 2012).

Há de se considerar, ainda, outra questão importante: o interesse público que deve estar por trás das responsabilidades democráticas quanto à prestação de serviços à comunidade (Grimsey & Lewis, 2002). Seguindo essa lógica, a proteção do interesse público deve ser considerada na avaliação das parcerias, no sentido de orientar as práticas que permitam esclarecer algumas questões: como os acordos de parceria preservam o direito dos cidadãos de estarem bem informados sobre as obrigações do governo e do parceiro do setor privado, e como esses podem ser supervisionados? Aqueles que foram afetados puderam contribuir construtivamente no planejamento da parceria? Existem arranjos adequados de governança para garantir que os grupos desfavorecidos possam utilizar os serviços de forma eficaz? (Grimsey & Lewis, 2002).

Acerca dessa lacuna na literatura nacional e internacional, surge o problema de pesquisa que este ensaio teórico busca esclarecer: quais as limitações e perspectivas enfrentadas pela contabilidade aplicada ao setor público para melhorar a prestação de contas e os aspectos de avaliação das PPP? Como objetivo central, este estudo busca identificar e discutir, sob o aspecto teórico, avanços, limitações e perspectivas apontados por pesquisas internacionais para melhorar a prestação de contas e os aspectos de avaliação das PPP. Acredita-se que uma abordagem teórica pode promover a acumulação de conhecimento sobre o tema, esclarecendo o papel das PPP na prestação de serviços públicos e de infraestrutura, discutindo os principais problemas citados na literatura e contribuindo para a adaptação da contabilidade pública, diante dos novos desafios de divulgação de relatórios.

O presente ensaio teórico foi elaborado a partir de uma revisão narrativa e do estabelecimento de proposições sobre avanços, limitações e perspectivas que a contabilidade aplicada ao setor público terá para melhorar a qualidade da informação oferecida na prestação de contas e acompanhar as novas tendências do Estado. Esse modelo de revisão é indicado quando pesquisadores buscam sintetizar o conhecimento atual sobre determinado assunto, sob uma perspectiva geral. A delimitação do estudo considerou artigos e livros seminais na área, incluindo as publicações mais recentes em periódicos internacionais.

A originalidade desta proposta pauta-se em dois pontos principais: (1) apresenta uma discussão mais recente da literatura internacional sobre os desafios que emergem no processo de contabilização e avaliação de PPP e (2) busca estimular o debate sobre PPP no Brasil, embora ainda não apresente dados acadêmicos sobre o assunto, haja vista que um levantamento demonstrou que, dos 53 governos (estaduais e municipais) que têm contratos vigentes, 42 não

registram os pagamentos em seus balanços ou estão descumprindo regras fiscais, somente cinco deles preenchem os requisitos definidos pelo Tesouro Nacional e os demais os cumprem apenas parcialmente (Hirata, 2018).

A abordagem teórica deste artigo cerceia a *Public Choice Theory* para justificar movimentos como o da Nova Gestão Pública e da Nova Governança Pública, nos quais o surgimento de PPP é embasado. Esta teoria atribui um tratamento menos altruísta às funções do Estado, e defende a atual conjuntura para a criação de estruturas híbridas e cooperativas entre diferentes atores que, a partir de então, passam a operar juntamente com o Estado nas relações institucionais cada vez mais globalizadas.

Este ensaio está estruturado em quatro seções, além desta introdução: na primeira seção, será abordado o redesenho do Estado sob a ótica dos movimentos de reforma do setor público, que prevê a possibilidade de atores não governamentais participarem do provimento de infraestrutura e prestação de serviços públicos; a segunda seção aborda o surgimento das PPP, seus conceitos e principais desafios frente à possibilidade de execução de atividades sociais e econômicas que antes eram consideradas funções estritamente estatais; a terceira seção estabelece, sob a ótica da *accountability*, os desafios e as perspectivas da contabilidade pública para acompanhar a necessidade de informações entre parceiros público e privado e perante a sociedade; a quarta seção trata da discussão sobre mudanças e desafios da contabilização das PPP, à luz da Teoria da Escolha Pública, e sintetiza os principais questionamentos apontados na seção anterior.

2 Ambiente de reformas no setor público: múltiplos atores interagindo com o Estado

Como consequência da escassez de recursos e da crise econômica que tomava os Estados europeus, muitas das reformas administrativas que ocorreram entre as décadas de 1980 e 1990 tinham como cerne a busca por economia e eficiência no setor público (Hood, 1991). O pano de fundo por trás dessas propostas de melhoria era restaurar os níveis de confiança no governo, perdidos no declínio do *Welfare State*. Motivado por essa necessidade de mudanças no Estado, surge um movimento denominado *New Public Management* (NPM), que sugere uma concepção diferente de responsabilidade pública, diminuindo ou eliminando diferenças entre o setor público e o setor privado, mudando o foco do processo de prestação de contas e direcionando o Estado para resultados eficientes e eficazes (Hood, 1991).

O movimento NPM foi criticado em muitos aspectos, sobretudo por seu foco excessivamente intraorganizacional, em um mundo cada vez mais plural, e pela adesão à

aplicação de técnicas desatualizadas do setor privado para a implementação de políticas públicas e prestação de serviços públicos (Osborne, 2009). Essa abordagem com orientação para o mercado e para resultados eficientes era criticada, também, por ser menos representativa do interesse público, do ponto de vista democrático.

As críticas ao foco excessivo em resultados eficientes somente pelo ponto de vista econômico fizeram surgir a concepção de um Estado mais pluralista, com ênfase nas relações interorganizacionais e na governança pública, e na eficácia de serviços e resultados mais eficientes também sob o ponto de vista do cidadão (Osborne, 2009). A ascensão do pluralismo no setor público substituiu a noção de Estado como único provedor de bens e serviços públicos e dá lugar a um movimento em direção à interdependência entre os atores.

Nesse contexto globalizado, a *New Public Governance* (NPG) está sendo apresentada como uma ferramenta conceitual com potencial para ajudar na compreensão da complexidade dos desafios de um Estado globalizado e pluralista do século XXI (Pollit & Bouckaert, 2011). Uma das mudanças mais perceptíveis nesse movimento ocorre quando o Estado deixa de ocupar uma posição clara de autoridade, vista como um *top-down*, no processo hierárquico. Na concepção metafórica da NPG, o Estado passa a ser apenas um jogador entre muitos outros na arena política (Osborne, 2009). Assim, a arena política tornou-se visivelmente mais preenchida e contestada, com mais atores envolvidos, menor diferenciação das fronteiras entre o público e o privado, e constante transformação do comando do governo sobre o processo político (Osborne, 2009).

A hibridação entre organizações propostas pela NPG refere-se às formas interorganizacionais que mesclam funções, estruturas, recursos e sistemas de conhecimento e gestão, que operam na área cinzenta entre os setores público e privado e que têm de combinar objetivos, valores, obrigações, identidades e orientações culturais potencialmente conflitantes, sob a ótica de diferentes lógicas institucionais (público, privado e terceiro setor) (Hodge, Greve, & Boardman, 2017). A partir desse rearranjo institucional, podem surgir problemas em relação aos sistemas de controle e transferência de risco, além de interferências quanto à confiança mútua entre as organizações do setor privado e do público.

As principais premissas da NPG ajustaram-se perfeitamente à agenda das PPP: a adoção de técnicas e concorrência de mercado do setor privado, com contratos mais bem elaborados, melhores sistemas de medições de desempenho, objetivos mais bem formalizados, especificações detalhadas de saída e foco nos resultados (Hodge, Greve, & Biygautane, 2018). De forma mais ampla, o surgimento das PPP nasceu de um poderoso *ethos* de priorizar o uso eficiente do capital, embasado na confiabilidade dos processos democráticos para resguardar o

interesse público (Hodge, Greve, & Biygautane, 2018). Nessa pauta, para atingir esse objetivo e não prejudicar os valores democráticos do Estado, é necessária uma ferramenta de prestação de contas eficiente, que permita a fiscalização dos objetivos das parcerias ao longo do contrato (Opara & Rouse, 2018).

3 O surgimento das parcerias público-privadas: conceitos e características

Mesmo com as vantagens apresentadas pela literatura, as parcerias público-privadas (PPP) ainda não têm uma clara definição. Hodge e Greve (2007) afirmam que as PPP são vistas, atualmente, como a principal alternativa para contratação e privatização de serviços públicos e, portanto, são consideradas um salto qualitativo no esforço para unir forças entre o setor público e o setor privado. A OECD (2014, p. 36) definiu PPP

[...] como um acordo entre o governo e um ou mais parceiros privados (que podem incluir os operadores e os financiadores), segundo os quais os parceiros privados entregam o serviço de tal maneira que os objetivos de entrega dos serviços estejam alinhados com os objetivos de lucro dos parceiros privados e onde a eficácia do alinhamento depende de uma transferência de risco suficiente para o parceiro privado.

Muitos autores enfatizaram a mutualidade e o compartilhamento como características conceituais-chave das PPP (Moraviev & Kakabadse, 2016), as quais se tornam importantes por constituírem um compromisso que vai além do contrato, já que diferenciam as PPP da terceirização ou de outras formas tradicionais de contratação entre o setor público e o privado. A colaboração e a parceria entre os setores são o resultado de um esforço que tende a aumentar a eficiência e a flexibilidade das organizações, oferecendo uma solução para um ou mais dos seguintes problemas: escassez de recursos, distribuição de risco entre os parceiros e ineficiência operacional. Assim, cada parceiro preenche uma lacuna em habilidades, recursos e(ou) competências em que o outro parceiro mostra dificuldades de gerir sozinho (Villani, Greco, & Phillips, 2017).

Os principais aspectos institucionais levantados na literatura sobre PPP podem ser sistematizados em três segmentos: financeiro (que engloba o financiamento do projeto, a divisão de riscos e o compartilhamento da receita), legal (que envolve os aspectos contratuais, a formalização de entidades com propósito específico, a legislação e os regulamentos aplicáveis ao contrato) e organizacional (que diz respeito à divisão de tarefas e responsabilidades, a requisitos formais de tomada de decisão e à organização do projeto) (Osborne, 2009). Em todos esses aspectos, observa-se que o contrato de longo prazo é o que permite que ambos os parceiros tendam a se beneficiar da cooperação, produzam um retorno no seu investimento inicial e, de fato, satisfaçam seus interesses.

Ressalte-se, ainda, que os governos devem explorar a força do parceiro privado para alcançar ganhos na eficiência e escolher a jurisdição que melhor se adéque ao seu propósito, adotando vários acordos contratuais, distintas partilhas de riscos, diferentes misturas de financiamentos, regimes de transparência e pressupostos sobre a melhor forma de se lidar com riscos ou resultados de governança (Hodge, Greve, & Boardman, 2017). Outra característica predominante é o fato de os processos de implantação e execução das PPP serem extremamente complexos, como resultado da natureza jurídica de longo prazo, feita em múltiplas fases — em termos de desenho, construção, operação e manutenção —, e dos objetivos dos parceiros nas PPP e dos parceiros políticos, em um ambiente que pode ser dinâmico (Wang *et al.*, 2017).

As características e os benefícios das PPP apresentados nesta seção confundem-se quando se busca entender sua verdadeira motivação. Conforme Hodge, Greve e Biygautane (2018), é preciso atentar que as PPP podem apresentar-se tanto como uma ferramenta política quanto como uma ferramenta técnica. Embora seja possível interpretá-las como integrantes de um projeto econômico que busca eficiência de alocação de recursos públicos, é necessária muita responsabilidade do setor público para que não haja prejuízos e riscos democráticos (Hodge, Greve, & Biygautane, 2018).

4 *Accountability* em parcerias público-privadas no contexto internacional

O termo *accountability* e seu significado trazem uma questão complexa, abstrata e multifacetada que pode ser abordada de diferentes maneiras (Fombad, 2014). Historicamente, a *accountability* no setor público está relacionada ao controle e à prestação de contas, exercidos formalmente, por meio de regras e leis, ou indiretamente, pela sociedade que fiscaliza seus representantes eleitos para agir em seu nome, podendo ser cobradas responsabilidades sobre a gerência da coisa pública (Forrer *et al.*, 2010).

No contexto da *accountability* e suas implicações, as PPP levantam, cada vez mais, importantes questões de governança democrática devido à natureza alterada do Estado quando esse se envolve em atividades cooperativas com atores privados, podendo haver déficit democrático em decorrência da falta de prestação de contas (Boateng, Standfford, & Stapleton, 2017). Por esse motivo, a *accountability* torna-se mais relevante, pois, na medida em que os investimentos são de longo prazo e afetam diretamente os direitos e interesses públicos, é necessário explicar e evidenciar como os serviços públicos por meio das PPP cumprem os valores substantivos de democracia (Fombad, 2014).

Na tentativa de minimizar esses danos para os países em desenvolvimento, a OED (2014) estabeleceu alguns pontos principais para serem conhecidos e aprimorados em relação à corrupção e à falta de transparência nas contratações e execuções de PPP, os quais incluem assimetria de informação entre o poder público contratante e a empresa privada que não disponibiliza dados suficientes para o governo e os cidadãos ou que usa meios não convencionais para influenciar o processo de licitação e contratação, possível conflito cultural e de interesse entre agentes públicos atuantes no órgão prestador de serviço e funcionários da empresa privada e, por último, possibilidade de financiamento das empresas contratadas aos políticos, que podem usar sua influência para manipular a licitação e dar resultados favoráveis aos seus interesses próprios (OECD, 2014).

Acerca da prestação de contas e das informações mais relevantes a serem divulgadas e analisadas em relação às PPP, podem ser considerados três fatores mais importantes: inicialmente, é preciso realizar um minucioso VFM (*Value for Money*), capaz de garantir processos eficazes para calcular adequadamente os saldos de custos incorridos nos projetos e na execução, além do risco compartilhado entre os setores; posteriormente, é necessário enfatizar a responsabilidade política sobre as decisões e a execução dos contratos de PPP; por fim, é preciso dar tratamento contábil adequado às PPP (Viana *et al.*, 2017).

O fato de as PPP combinarem diferentes lógicas institucionais (mercado, sociedade civil e governo) requer maiores esforços para se resolver o problema de quem é responsável perante quem, não havendo modelo devidamente pronto para ser aplicado em seu delineamento, considerando-se a complexidade das relações em que os cidadãos tornaram-se clientes e o governo agora se comporta como comprador de serviços públicos (Villani, Greco, & Phillips, 2017). A complexidade institucional com a qual eles têm de lidar pode levar, muitas vezes, a consequências não intencionais, o que pode impedir a realização de metas específicas e a criação de valor, se não for adequadamente gerenciada (Villani, Greco, & Phillips, 2017).

Organizações híbridas operam, em parte, no mercado e, em parte, no setor público. No mercado, a responsabilidade é fundamentada em mecanismos que se concentram, principalmente, no desempenho financeiro, e não na criação de valores públicos e democráticos, que são o foco dos serviços do setor público. Nesse sentido, há, ainda, o desafio de se analisar e estudar se um sistema com base em mecanismos de mercado e eficiência é suficiente para garantir a prestação de contas em órgãos híbridos que, também, estão sujeitos a valores do setor público (Grossi & Thomasson, 2015).

A gestão de contratos constitui um dos custos mais significativos das transações para estabelecer governança e *accountability* nas PPP, sendo considerada como um dos fatores

essenciais para se garantir que o interesse público seja protegido quando bens e serviços forem entregues por não atores (Boyer & Newcomer, 2015). Primeiro, o *design* do contrato requer estimativas de como o setor privado deve ser pago, as quais se embasam em previsões da demanda do consumidor (como a disposição para pagar pedágios), custos operacionais de longo prazo e(ou) potenciais interrupções de serviços relacionados a recursos naturais e possíveis contingências. Outro desafio é o de estabelecer meios corretos de avaliação de desempenho com base em indicadores-chave de desempenho. Erros nessa avaliação podem levar à superestimação dos riscos ou do real envolvimento do setor privado na prestação de serviços públicos ou na construção de infraestrutura (Boyer & Newcomer, 2015).

Reforçando a crítica sobre falta de transparência e *accountability*, argumenta-se que as informações disponíveis sobre PPP são limitadas, imprecisas e insuficientes (Reynaers & Grimmelikhuijse, 2015). Como resultado dessa deficiência, há falta de dados significativos e de fácil compreensão. A transparência pode ser observada sob duas vertentes: a externa se traduz à medida que as organizações são visíveis para a sociedade de forma geral, e a interna diz respeito à forma como o parceiro privado disponibiliza clareza sobre os processos e as atividades desempenhadas, informando desempenho, risco e expectativas à parte pública (Reynaers & Grimmelikhuijse, 2015).

As PPP e suas relações estabelecem, assim, uma típica situação de assimetria informacional, em que a transparência é fundamental para garantir que os principais (órgãos públicos e sociedade) fiscalizem os agentes (empresas privadas), de forma a assegurar que o interesse público seja alcançado e a finalidade da PPP seja atendida. Alinhar os interesses entre o setor público e o privado configura uma dificuldade na formulação de contratos de PPP, já que esses podem divergir. Para saná-la, é cada vez mais necessário que estudos acerca dos dados contábeis e financeiros disponibilizados pelas PPP vigentes sejam analisados para se determinar o grau de transparência oferecido, buscando possíveis explicações sobre a ausência de prestação de contas e de transparência.

Ao analisar as falhas de transparência e prestação de contas apontadas na literatura, percebe-se a necessidade de maior e melhor regulamentação. É preciso que os mecanismos de controle estejam articulados para prevenir divulgação inadequada sob o pretexto de confidencialidade comercial. As informações contábeis devem fluir entre as organizações parceiras e a sociedade, de forma geral, para assegurar uma supervisão efetiva das PPP (Caperchione, Demirag, & Grossi, 2017; Hodge, Greve, & Boardman, 2017).

4.1 Perspectivas internacionais para melhorar a prestação de contas em contratos de PPP no Brasil

Após debater a importância da prestação de contas e da transparência nos contratos de PPP, discutir sobre o tratamento contábil das PPP é relevante para evitar a falta de transparência e de responsabilização relacionada aos ativos e passivos que podem não estar incluídos nos balanços dos órgãos públicos, por serem objeto de concessão (Viana *et al.*, 2017). A discussão é importante, também, para evitar a divulgação inadequada dos riscos fiscais envolvidos ao longo do prazo e dos passivos contingentes que podem ser previstos. Por fim, é preciso evitar o prejuízo no processo de tomada de decisão, que leva a uma alocação ineficaz de recursos públicos, dados os incentivos relacionados à realização de metas fiscais, e não à avaliação de VFM de PPP (Viana *et al.*, 2017).

As reformas do setor público citadas neste ensaio permitem refletir, na área das PPP, acerca da existência de desafios e oportunidades para os governos usarem diferentes técnicas e estruturas contábeis, a fim de reduzir barreiras e objeções a elas. Produzir um único relatório financeiro que abranja todas as atividades do governo, incluindo as PPP, é um dos principais desafios contábeis (Caperchione, Demirag, & Grossi, 2017).

Apesar do alto grau de insegurança em relação ao melhor tratamento contábil para as PPP, o *International Public Sector Accounting Standards Board* (IPSASB) emitiu, em 2011, a norma contábil *International Public Sector Accounting Standards 32 - Service concession arrangements: grantor* (IPSAS 32, 2011), a qual tem como principal foco de discussão o reconhecimento de ativos e passivos decorrentes da concessão pública, que poderia considerar dois critérios predominantes: uma abordagem de riscos e recompensas ou de controle sobre o bem objeto da concessão (Heald & Georgiou, 2011; Moscariello & Cinque, 2016). Na abordagem de riscos e recompensas, a propriedade do ativo cabe à parte que suporta a maioria dos riscos e colhe os benefícios, cabendo ao poder público (concedente) registrar os ativos e passivos associados sempre que arcar com a maioria dos riscos. Na segunda abordagem (adotada pela norma IPSAS 32), a propriedade do ativo é da parte que controla ou regula os serviços ou a estrutura que o parceiro deverá arcar (Moscariello & Cinque, 2016).

O objetivo da IPSAS 32 foi o de aprimorar os pressupostos anteriormente estabelecidos na norma *International Financial Reporting Interpretations Committee 12* (IFRIC 12), minimizando a possibilidade de um ativo ser contabilizado por ambas as partes envolvidas em um contrato de PPP, ou por nenhum deles (Heald & Georgiou, 2011). A expectativa é que a IPSAS 32 e sua proposta possam impedir que as unidades do governo realizem acordos de PPP

que ultrapassem os limites máximos da dívida. No Brasil, o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP, 2019, p. 276) dispõe sobre a normatização atualizada dos procedimentos contábeis relativos a concessões de serviços públicos, tendo sido elaborado conforme a Norma Brasileira de Contabilidade (NBC TSP) 05 – Acordos de Concessões de Serviços Públicos: Concedente, do Conselho Federal de Contabilidade (CFC), observando-se, ainda, a IPSAS 32 e a legislação brasileira aplicável.

Nos termos do *Manual on Government Deficit and Debt* (MGDD, 2016, p. 335), as PPP podem criar uma “ilusão de acessibilidade” (principalmente devido ao fato de os pagamentos do setor público estarem diluídos ao longo do tempo), a qual é reforçada quando os responsáveis pela contabilidade pública não divulgam esses passivos em suas demonstrações e em seus balanços públicos. Os passivos fiscais que surgem das PPP podem ter efeito prejudicial sobre a sustentabilidade fiscal do órgão público, devendo ser gerenciados adequadamente (incluindo passivos contingentes, limites da dívida em relação ao patrimônio e receita e evidenciação total dos valores investidos em PPP) (MGDD, 2016).

No contexto brasileiro, o advento das PPP só ocorreu com a edição da Lei n.º 11.079, de 30 de dezembro de 2004 (alterada pela Lei n.º 13.529, de 4 de dezembro de 2017), que estabelece as condições básicas ao desenvolvimento e à implantação de empreendimentos, de forma conjunta, entre os setores público e privado, por meio de parcerias público-privadas (PPP), sendo considerada uma espécie de marco regulatório para esse tipo de contratação. As recentes mudanças que ocorreram no final de 2017 permitem que as PPP tenham contrato superior ao valor de R\$ 10 milhões, com duração acima de 5 anos. Ainda, são vedados os contratos que tenham como objeto somente o fornecimento de mão de obra, o fornecimento e a instalação de equipamentos ou a execução de obra pública.

De acordo com o MCASP (2019, p. 279), o setor público

[...] deve reconhecer um ativo da concessão quando, além dos requisitos para reconhecimento do ativo – probabilidade que benefícios econômicos futuros ou potencial de serviços dele provenientes fluam para a entidade e possibilidade de que seu custo ou valor seja determinado em bases confiáveis – estejam presentes todos os seguintes requisitos: a. O concedente controla ou regula o serviço objeto da concessão; b. O concedente detém o controle ou qualquer participação residual significativa no ativo ao final do prazo do contrato de concessão ou o ativo é utilizado durante toda a sua vida útil.

O MCASP (2019) é breve e objetivo ao tratar da contabilização das PPP, não mencionando como proceder em relação aos estudos anteriores à contratação das parcerias ou à forma de avaliação de desempenho. Quanto à transparência e à adequação orçamentária das PPP, o Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF, 2019) determina, para todos os entes da Federação brasileira, que seja publicado, bimestralmente, como parte do Relatório Resumido

de Execução Orçamentária, um demonstrativo que informe os impactos das contratações de PPP nas contas do ente, especificamente sobre o total de ativos constituídos e passivos, detalhados em obrigações decorrentes de ativos constituídos pela Sociedade de Propósito Específico, provisões de PPP e outros passivos, além de atos potenciais passivos representados pelas obrigações contratuais das contraprestações futuras e pelas garantias concedidas (MDF, 2019).

Embora a lei brasileira delibere sobre riscos, garantias e outros fatores, talvez ainda seja necessária uma revisão de fatores mais específicos e adequados à realidade nacional, pois o que se constata é que as PPP sofrem altos índices de atraso e cancelamento nas etapas que antecedem a assinatura do contrato, devido a diversos limitadores regulatórios ou a falhas de execução (Thamer & Lazzarini, 2015). Como resultados dessa limitação, são poucas as PPP em fase pós-contratual no Brasil, o que reduz o número de observações disponíveis para um estudo que analise as parcerias durante seu período de obras ou operacional (Thamer & Lazzarini, 2015).

Outro aspecto dos contratos de PPP no Brasil é observado por Marques (2017), que analisa, entre outros casos, o contrato da Rodovia MG-050, celebrado pelo estado de Minas Gerais, em 2007, com vigência até o ano de 2032. Entre as particularidades do contrato, o autor cita que a parceria teve denúncias públicas ao longo dos últimos anos devido ao aumento de pedágios e ao atraso no investimento, que foi revisado muitas vezes (embora não tenham sido aplicadas sanções significativas). Nesse caso, uma regulação adequada deveria garantir que as negociações entre a concedente e a concessionária ocorressem de forma justa, protegendo as partes interessadas, em particular os usuários. As regras para a restauração do equilíbrio financeiro no Brasil não oferecem compensação direta e, portanto, é muito provável que qualquer mudança no investimento resulte em aumento do pedágio ou de outras taxas (Marques, 2017).

Ao investigar os fatores que influenciam as iniciativas de PPP no Brasil, Thamer e Lazzarini (2015) analisam 177 projetos de PPP desenvolvidos nos estados brasileiros, evidenciando a importância de se criar e estimular agências especializadas no modelo para a interface com as firmas e de se definir modelos regulatórios que incentivem o envolvimento do setor privado desde a concepção desses projetos. Os resultados, também, indicaram que as PPP avançam mais rapidamente em locais com nível moderado de corrupção.

Mesmo que o panorama atual das PPP, no Brasil, ainda não tenha sido estudado amplamente em pesquisas acadêmicas, dados revelam que, em 2017, prefeituras, governos estaduais e União bateram recorde de projetos lançados (com 281 projetos elaborados), mas

apenas três foram bem-sucedidos e tiveram contratos assinados (Máximo, 2017). Considerando-se que o Brasil deverá acompanhar a tendência mundial em desenvolvimento de infraestrutura por meio de parcerias público-privadas, torna-se imperativo realizar planos de desenvolvimento nacionais e internacionais, para abordar os problemas sobre *accountability*, *design* e monitoramento na contratação.

5 Limitações e desafios da prestação de contas das PPP: o papel da contabilidade para garantir o interesse público

A tendência teórica de utilização de maior intervenção do mercado e menor do Estado pode ser explicada pela Teoria da Escolha Pública (TEP), desenvolvida, inicialmente, por Buchanan (1949) e definida como uma visão das decisões políticas sem romantismo. Para o autor, as noções democráticas fazem emergir um pensamento equivocado que presume que os participantes da esfera política aspiram a promover o bem comum. Inspirados a perseguirem o interesse público, os agentes públicos são retratados como servidores públicos benevolentes que realizam, fielmente, o que se chama de vontade do povo.

Na visão realista dessa teoria, predomina o modelo econômico de comportamento racional, em que as pessoas são guiadas, principalmente, por seus próprios interesses, razão pela qual se rejeita a construção de unidades orgânicas de decisão, como povo, comunidade ou sociedade, por se considerar que apenas os indivíduos fazem escolhas (Buchanan, 1999).

As agendas de pesquisa apontam que o uso das PPP tem sido motivado como meio de aumentar a eficácia da governança pública e os seus resultados (Caperchione, Demirag, & Grossi, 2017). No entanto, pela ótica da TEP, as parcerias podem ser vistas, também, como empreendimento financeiro ou empréstimo, cuja finalidade poderia ser apenas a maximização do apelo político a eleitores, como uma forma mais rápida de resolução de conflitos (Brinkerhoff & Brinkerhoff, 2011).

Com base nos alicerces da TEP, a importância das PPP pode ser entendida em termos dos interesses particulares de vários agentes, mas não do interesse público como um todo. Do ponto de vista dos políticos eleitos, por exemplo, a tendência é a expectativa de maximizarem suas oportunidades de reeleição em curto prazo. Sob o ponto de vista dos burocratas, há um misto utilitário do interesse público e do seu interesse pessoal. Assim, o peso do interesse público nessa função de utilidade depende dos incentivos que eles receberão para defendê-lo (Monteiro, 2010). Ainda, na perspectiva individual dos agentes, ao se analisar as partes envolvidas nas PPP, ao passo que os políticos tendem a desconsiderar o longo prazo e

maximizar suas escolhas enquanto estiverem no poder, o setor privado tende a ser maximizador do lucro, explorando as oportunidades do mercado (podendo, ou não, ter preocupações éticas quanto a isso).

Os políticos sabem que existem algumas regras (a legislação, o orçamento e o controle social) que podem restringir sua capacidade de otimizar o trabalho feito, pois eles enfrentam restrições orçamentárias (Monteiro, 2010). Para driblar essa restrição e aumentar a probabilidade de ganhar a próxima eleição, seria preciso que fosse aprovada a maior parte dos projetos públicos que podem apresentar benefícios para os usuários/cidadãos. Essa necessidade faz com que os políticos eleitos tendam a burlar as restrições de dívida e a ignorar os limites de despesa pública.

Essa situação gera um problema de escolha pública, em que a opção por prestar um serviço ou construir uma infraestrutura pública por meio de PPP pode acarretar falta de responsabilização no curto prazo. Ainda, esse problema agrava-se quando se considera o fato de as PPP não gerarem gastos públicos nos primeiros anos (porque, geralmente, os pagamentos começam somente após a conclusão da infraestrutura), fazendo surgir a falsa impressão de que a decisão de optar pela parceria em vez de pela contratação tradicional possa ser mais vantajosa (Monteiro, 2010).

Em particular, as implicações do tratamento contábil das PPP (que envolvem gerenciamento de recursos, avaliação de desempenho e controle) deveriam ser consideradas em todas as fases do projeto, para assegurar as melhores decisões e o mérito das parcerias ao longo do contrato (Andon, 2012; Opara & Rouse, 2018). Enfatiza-se, então, a necessidade de pesquisas que reforcem o papel da contabilidade não só como facilitadora da tomada de decisões nas estruturas híbridas das PPP, mas também como instrumento de prestação de contas e controle social. O Quadro 1, a seguir, sintetiza alguns questionamentos e tópicos contábeis que deveriam ser considerados para impedir que o interesse privado se sobressaia ao interesse público na contratação de uma PPP.

Tópicos contábeis relacionados às PPP	Reflexões à luz da Teoria Escolha Pública
Reconhecimento e evidenciação de ativos e passivos (Andon, 2012; Heald & Georgiou, 2011)	As normas contábeis deveriam assegurar uma forma eficaz de mensurar e evidenciar os ativos e os passivos decorrentes de contratos de PPP. No Brasil, as exigências do Manual de Contabilidade e do Manual de Demonstrativos Fiscais estão sendo cumpridas de forma tempestiva e clara (de acordo com as características fundamentais da informação contábil)? São suficientes para impedir que as PPP contratadas ultrapassem os limites orçamentários estabelecidos?
Prestação de contas e transparência (Reynaers & Gimmelikhuijse, 2015; Boateng, Stafford, & Stapleton, 2017)	As informações contábeis contidas nos demonstrativos e relatórios devem estar disponíveis e ser de fácil acesso. Além da disponibilidade dessas

	<p>informações, a compreensibilidade pode ser afetada por alguns fatores em decorrência da quantidade de quesitos técnicos e especializados que o contrato pode trazer.</p> <p>Segundo as premissas da Teoria da Agência, a quantidade de camadas entre a sociedade e o governo pode acarretar maior nível de assimetria informacional, maiores conflitos e custos de agência.</p>
<p>Avaliação do mérito das PPP na fase de contratação (Villani, Greco, & Phillips, 2017).</p>	<p>Sob o aspecto gerencial, em que as informações contábeis servem como suporte para a tomada de decisões, devem ser observadas as corretas medidas de risco e de benefícios que as PPP podem causar ao longo do contrato de longo prazo. Os estudos iniciais sobre a viabilidade e o mérito das PPP devem levar em consideração os impactos orçamentários e fiscais que as potenciais obrigações irão acarretar. Além disso, deve-se considerar a participação das partes interessadas no planejamento da parceria e nos arranjos adequados de governança que a fazem funcionar, preservando-se os valores democráticos.</p>
<p>Avaliação do desempenho e monitoramento da qualidade do serviço prestado (Boyer & Newcomer, 2015)</p>	<p>As avaliações posteriores à contratação do parceiro privado devem considerar os pagamentos com base no desempenho preestabelecido no contrato. São necessários mecanismos de monitoramento da qualidade para impedir que o parceiro privado utilize a assimetria informacional para cobrar reajustes do parceiro público. Esse monitoramento pode ser assegurado por meio de relatórios de auditoria, de nomeação de equipe técnica responsável pela fiscalização do contrato e de controle social.</p>

Quadro 1. Reflexões sobre o papel da Contabilidade para amenizar problemas de escolha pública nas PPP

Percebe-se, então, que o envolvimento da contabilidade no controle e na avaliação das PPP precisa ocorrer desde o processo de decisão que leva à adoção do modelo de entrega de ativos ou prestação de serviços (seja o modelo tradicional de contratação ou as PPP). A contabilidade deve dedicar-se a entender a construção social dos valores postos por cada um dos modelos e como eles se enquadram no contexto sociopolítico, avaliando, em todas as etapas de implantação (mediante o processo de auditoria), a natureza e a extensão da transferência de risco e, eventualmente, da avaliação VFM (Opara & Rouse, 2018).

O *Manual on Government Deficit and Debt* (MGDD, 2016), aplicado a países da União Europeia, também reconhece sua preocupação sobre a complexidade percebida nas regras contábeis em relação à contabilização das PPP, e as dificuldades de se entender como elas se aplicam a projetos específicos (considerando-se que uma PPP pode abranger desde a projeção e construção de uma infraestrutura, como uma escola ou um hospital, até a prestação de serviços públicos, sendo difícil generalizar resultados e avaliações). Segundo esse manual, a decisão do setor público de obter estruturas e serviços por intermédio das PPP é, frequentemente,

influenciada pelas expectativas quanto ao seu tratamento contábil (ou seja, considerando-se o impacto sobre a dívida do governo e os valores do déficit). Dadas essas considerações, incertezas em como avaliar contabilmente uma PPP podem, portanto, criar dificuldades e atrasos nas várias fases de planejamento, preparação e implementação de projetos (MGDD, 2016).

As incertezas sobre como proceder em relação à contabilidade, também, podem refletir-se pela subjetividade da própria norma, que requer julgamento profissional para classificar o controle, os riscos e o próprio valor justo dos empreendimentos construídos. É preciso detalhar a modalidade do risco (que envolve subjetividade na mensuração, na classificação e na alocação entre os parceiros) e o controle exercido sobre os ativos envolvidos na parceria (ter ou não controle sobre os ativos é fator determinante para se registrar o ativo nos balanços públicos) (MGDD, 2016).

Quando a suposição de um governo benevolente é relaxada, de acordo com os pressupostos assumidos pela TEP, as decisões dos atores públicos podem ser afetadas por comportamentos oportunistas e/ou pressões externas (Buso, Marty, & Tran, 2017). Essa influência pode levar os governos a optarem por uma escolha que não esteja necessariamente pautada em relações de custo-benefício, causando prejuízo no processo de tomada de decisão e provocando uma alocação ineficaz de recursos públicos.

Para tentar evitar esse comportamento oportunista, é necessário um regulamento mais direcionado e detalhado em relação às PPP, para melhorar algumas de suas funções, tais como melhor gerenciamento de conflitos entre as partes, proteção e solução a possíveis reclamações de clientes e usuários, proteção do interesse público nas inevitáveis renegociações ao longo do contrato, permissão de contratos melhores, mais simples e mais transparentes (Marques, 2017).

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este ensaio teve como objetivo central identificar e discutir, sob o aspecto teórico, avanços, limitações e perspectivas apontados por pesquisas internacionais para melhorar a prestação de contas e os aspectos de avaliação das PPP. Para tanto, foi elaborada uma discussão à luz da Teoria da Escolha Pública (TEP), inserindo-se a tendência do movimento global conhecido como *New Public Governance*. Percorreu-se uma linha histórica para enfatizar o surgimento das PPP para, então, entender suas características e os desafios principais, frisando aspectos da *accountability* e da contabilidade dentro da dicotomia público/privada. A

motivação para o tema, assim como seus questionamentos e desafios, é oportuna, já que o número de contratos de PPP aumentou, consideravelmente, em muitos países.

Em um contexto mundial de crises econômicas, as funções do Estado foram retraídas em detrimento da escassez de recursos. Entretanto, uma vez recuperada a estabilidade, voltaram a ser ampliadas, sob uma nova forma de governança, em que a soberania não estabelece mais uma relação entre desiguais, em que o Estado passa a ser mais um, dentre muitos atores, atuando em prol do cidadão e do bem-estar social.

A colaboração da TEP é percebida quando se justificam as atuais noções de equilíbrio de poder do Estado, que passa a atuar com base na cooperação entre setores econômicos. Nesse sentido, uma PPP não pode ser definida apenas como uma transação comercial, mas como uma relação contratual de longo prazo, em que ambos os parceiros aprendem ao longo do tempo, em que é preciso reduzir ou eliminar a assimetria informacional entre as partes e implementar mecanismos de governança e monitoramento que assegurem o bom andamento dos contratos.

Dado que, pelas premissas da TEP, as PPP podem ser encaradas como formas de burlar o orçamento público e atingir os objetivos políticos em curto prazo, é preciso estabelecer, no Brasil, um processo de avaliação e controle rigoroso para garantir o custo-benefício por trás da decisão de optar ou não por uma parceria, no sentido de garantir a qualidade do serviço contratado, em conformidade com os valores democráticos do setor público, sobretudo em relação à defesa do interesse público.

Quanto ao papel da contabilidade na avaliação e no controle das parcerias, é patente a necessidade de se examinar relatórios, demonstrativos e licitações que deram causa à contratação das PPP e suas diversas particularidades e seus tipos, a fim de atingir o equilíbrio entre interesses e benefícios privados e públicos. Organismos, como o IASB, têm focado sua regulação no registro de passivos e ativos em decorrência de contratos de parceria, mas ainda há muita subjetividade sobre como esses registros estão sendo efetuados quanto à característica de longo prazo dos contratos e à alocação dos riscos de forma justa e clara. No Brasil, a literatura sobre PPP é incipiente, de modo que ainda não foram realizadas pesquisas que examinem a clareza e a objetividade das prestações de contas e auditorias dos contratos de PPP vigentes, o que pode ser indicado como agenda de pesquisa.

Alguns dos autores que apontaram uma agenda de pesquisa para o tema (Hodge & Greve, 2017; Hodge, Greve, & Boardman, 2017; Moraviev & Kakabadse, 2016) evidenciam que os governos adotam vários acordos contratuais diferentes, instituindo distintas partilhas de riscos e formas de financiamentos e regimes de transparência sobre a melhor forma de se lidar com os riscos dos contratos ou de alcançar melhores resultados de governança. Então, para cada

objetivo distinto que se pretende obter com uma PPP, diferentes características podem ser observadas, dependendo da realidade de cada governo.

Sob esse enfoque, pesquisas futuras poderiam ser realizadas, por meio de métodos inovadores, conforme sugerido por Caperchione, Demirag e Grossi (2017), tais como estudos de caso e entrevistas, que podem ser usados para avançar na investigação sobre quais as mudanças nos demonstrativos contábeis e de *accountability* seriam mais bem aproveitadas em organizações híbridas.

Como perspectiva final, nos processos de *accountability*, é preciso garantir que os objetivos duais das organizações híbridas sejam protegidos. Diante das mudanças propostas por movimentos como o NPM e o NPG, é preciso atentar que aquilo que se configura como uma vantagem, do ponto de vista dos processos de geração de serviços públicos, precisa estar devidamente concatenado com a perspectiva de prestação de contas e responsabilidade pública, de modo que melhores resultados na prestação de serviços públicos e na construção de infraestrutura estejam em equilíbrio com os valores democráticos e com a prestação de contas aos cidadãos.

3 ESTUDO 2 - MODELOS DE AVALIAÇÃO DE PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS: PERSPECTIVAS DA GOVERNANÇA PÚBLICA PARA DEFENDER O INTERESSE PÚBLICO

1 INTRODUÇÃO

Apesar de parcerias público-privadas (PPP) não constituírem um conceito novo, não há consenso na literatura acerca de sua definição, sendo considerado um termo abrangente que descreve as relações colaborativas entre atores públicos e privados para a realização de objetivos comuns (Torchia, Calabrò, & Morner, 2015).

Na prestação de serviços públicos ou na construção de infraestruturas, as PPP deveriam apresentar estrutura de governança adequada com mecanismos que garantam o alinhamento dos interesses compartilhados entre os setores, instituindo responsabilidades claras e delimitadas, recursos e reorganização definidos, para preservar sempre o interesse público (Sekhri, Feachem, & Ni, 2011). Contudo essas soluções híbridas podem ser difíceis de projetar e implementar, devido a lógicas institucionais divergentes entre o setor público e o privado, cujos objetivos e culturas organizacionais são heterogêneos, e muitas vezes conflitantes, pois, na medida em que o setor privado prioriza o lucro, o setor público visa ao atendimento das necessidades coletivas (Torchia & Calabrò, 2018).

Tais interesses conflitantes presentes entre as partes de um contrato de parceria deram origem a vários estudos que relatam problemas decorrentes da assimetria de informações e de desequilíbrios nas relações de poder entre agentes públicos e privados (Warsen *et al.*, 2018). Para amenizar esses problemas, a literatura evidencia a importância relativa de mecanismos de governança contratuais e de incentivos no contrato (Warsen *et al.*, 2018). Além disso, desenvolver a capacidade do setor público de administrar os contratos de PPP é, também, considerada tarefa fundamental para o sucesso do projeto, em todas as suas fases (Osborne, 2000).

A contratação de uma parceria requer, ainda, um conhecimento adequado sobre gerenciamento e avaliação de contratos e desenvolvimento institucional. Saber como alinhar os interesses públicos e privados, estabelecendo formas de avaliação e mecanismos de governança adequados, é uma questão fundamental para converter os desafios das PPP em oportunidades e melhorar a formulação de políticas e a prestação de serviços públicos, atendendo melhor às necessidades públicas (Osborne, 2000). Uma preocupação permanente em relação às PPP é o equilíbrio entre os benefícios públicos e privados que tais parcerias geram e qual seria o melhor

modelo que maximizaria a mutualidade desses acordos, incluindo a igualdade na tomada de decisões (Brinkerhoff & Brinkerhoff, 2011).

Nesse debate sobre como otimizar os contratos de parceria, contribuições que lidam com a complexidade de tais questões e oferecem novos *insights* teóricos e práticos podem preencher a lacuna existente na literatura atual sobre as PPP e suas formas de avaliação e, ainda, os mecanismos de governança necessários (Torchia, Calabrò, & Morner, 2015). Frente a essa lacuna, o problema de pesquisa que se propõe investigar é: quais são os mecanismos de governança apontados na literatura internacional como necessários para assegurar o interesse público nos contratos de PPP? Dado esse problema, o objetivo deste artigo é identificar quais os mecanismos de governança apontados na literatura para assegurar o interesse público nos contratos de PPP.

O método de revisão integrativa utilizado nesta pesquisa é indicado por resultar no avanço de estruturas de conhecimento e teóricas, em vez da simples descrição geral de uma área de pesquisa, o que deve gerar, de preferência, uma nova estrutura conceitual ou uma teoria, que sintetizem novas perspectivas teóricas (Snyder, 2019). A aplicação desse método de revisão é válida e condizente com a proposta de se identificar e sistematizar os mecanismos de governança, ao preencher a lacuna sobre como as estruturas de governança no setor público podem ser utilizadas para defender o interesse público nos contratos de PPP.

O respaldo teórico utilizado para tanto tem fundamento na Teoria dos Custos de Transação (TCT), ao propor síntese e combinação entre mecanismos de governança que interfiram no atendimento ao interesse público, que considera não só o desempenho financeiro da proposta contratual como também aspectos que podem melhorar o alinhamento das parcerias ao interesse público. Pesquisas anteriores, como as de Benítez-Ávila *et al.* (2018), Maurya e Srivastava (2018) e Warsen, Klijne Koppenjan (2019), discutiram a capacidade dos mecanismos de governança de melhorar a eficiência financeira das PPP, levantando e testando variáveis que contribuíssem para esse fim.

Pesquisas empíricas identificaram um número crescente de problemas relacionados à implementação de projetos de PPP, inclusive no Brasil (Cutrim, Tristão, & Tristão, 2017; Maurya & Srivastava, 2018). Como consequência, nos últimos anos, tem havido uma proliferação de artigos enfocando características e questões cruciais na implementação de projetos de PPP (Torchia, Calabrò, & Morner, 2015). A contribuição desta pesquisa reside em sistematizar a literatura relevante a respeito do tema, por meio da identificação de características e condições utilizadas como mecanismos de governança, capazes de fazer a diferença no sucesso e na avaliação das PPP, principalmente quanto à concretização de seu objetivo social.

Este artigo está estruturado em três seções, além desta introdução: na primeira, será delineado o suporte teórico para a governança no contexto das PPP, que descreve a fragilidade das relações contratuais à luz da TCT, evidenciando a importância dos mecanismos de governança para defender o interesse público nos contratos e para evitar o possível comportamento oportunista entre as partes. A segunda seção compreende a metodologia e os passos percorridos para realizar a revisão integrativa e a categorização dos mecanismos mais relevantes, conforme a literatura internacional. A terceira seção apresenta os resultados encontrados, divididos e discutidos individualmente, de acordo com os princípios de governança que representam.

2 SUPORTE TEÓRICO PARA A GOVERNANÇA DAS PPP

A Teoria dos Custos de Transação (Williamson, 1979) enfatiza a importância econômica de se criar ou selecionar estruturas de governança para uma transação individual e a redução do risco contratual. A ideia central da teoria é que os contratos são construídos e formalizados sob condições imperfeitas e consideram informações que são assimetricamente distribuídas entre as partes, o que pode causar comportamento oportunista nos gestores (Williamson, 1999).

Outra hipótese que pode ser levantada por uma associação dessa teoria com as PPP é que o oportunismo nas parcerias pode reduzir o desempenho, aumentar os custos de transação, reduzir a confiança, a satisfação e a motivação e aumentar a probabilidade de conflito entre as partes (Maurya & Srivastava, 2018). Sabe-se que o controle do oportunismo constitui uma dimensão essencial para aumentar o desempenho esperado em uma organização, e que esse controle é considerado o objetivo central da governança (Williamson, 1979).

Segundo a TCT, a natureza das transações contratuais difere pela incerteza, frequência e especificidade de ativos (Maurya & Srivastava, 2018). Assume-se, então, que os mecanismos de governança variam, também, nos mesmos termos, dividindo-se em governança contratual e governança relacional.

A governança contratual inclui controles racionais que envolvem qualidades, como contratos bem-elaborados com incentivos suficientes entre as partes, transações detalhadas sobre investimentos específicos, monitoramento e sanções (Warsen, Klijn, & Koppenjan, 2019). Na governança relacional, os contratos são menos definidos e menos rígidos, e as transações são governadas por normas relacionais embasadas em características institucionais e na confiança entre as partes (Warsen, Klijn, & Koppenjan, 2019).

O conceito de governança no setor público é amplamente usado, mas é difícil de ser definido sob único ponto de vista. Para fins dessa pesquisa, será usada a definição do IFAC (2014), conforme relacionado na Figura 1. Dentro da governança pública, serão explorados os conceitos e os mecanismos de governança contratual que são citados pela literatura como capazes de reduzir o comportamento oportunista entre as partes, protegendo o interesse público nos contratos. A relação entre os conceitos explorados está expressa na Figura 2.



Figura 2. Relação entre os conceitos de governança e a defesa do interesse público
Fonte: Elaboração própria, com base nos autores citados.

A relação entre os elementos da Figura 2 é evidenciada, porque os contratos de PPP são tidos como incompletos (considerando-se sua característica de longo prazo e a assimetria informacional entre os atores), o que reforça o propósito do *design* de governança em tais contratos, para mitigar os potenciais conflitos de interesse e o oportunismo, e possibilitar o ganho mútuo entre os parceiros, induzindo à harmonia entre os interesses (Williamson, 1979). Por promover essa mitigação do comportamento oportunista, a governança tem papel primordial na redução de custos de transação, preenchendo as lacunas nos acordos contratuais entre as partes e interferindo, positivamente, no desempenho esperado na parceria, por meio da defesa dos princípios democráticos na relação contratual (Zaato & Hudon, 2015).

Esses motivos permitem inferir que a governança no setor público, quando utiliza uma combinação de mecanismos adequada, influencia tanto no desempenho financeiro como no processo democrático (Skelcher, 2010). Para avaliar esse desempenho, parte-se do pressuposto de que um contrato de PPP bem-sucedido é aquele que, antes de tudo, só foi contratado quando comprovado que traria *Value For Money* (VfM), que representa um ganho líquido maior para a sociedade quando comparado a outras formas de contratação (Grimsey & Lewis, 2005). Além disso, espera-se que as PPP devem respeitar os prazos e objetivos estabelecidos, cumprindo

objetivos sociais e ambientais, como equidade para áreas subdesenvolvidas, acessibilidade para pessoas com baixa renda, e atingindo a satisfação dos cidadãos (Xiong *et al.*, 2018).

Em contraste com tais expectativas, as falhas de desempenho das PPP referem-se a suspensões de contratos, conflitos, processos judiciais ou falhas técnicas, rescisão antecipada causada por falha de desempenho em entrega de bens públicos de qualidade e quantidade, relatórios de pós-avaliação que demonstram que a eficiência do *Value for Money* não foi alcançada (Xiong *et al.*, 2018). Para amenizar essas falhas, é necessário implantar mecanismos e estruturas de governança que sincronizem todas as etapas, desde a fase licitatória e a de contratação até os ciclos de vida posteriores do projeto (construção, operacionalização, monitoramento e gerenciamento de contratos) (O’Nolan & Reeves, 2017). Seguindo essa abordagem, a análise da estrutura de governança em uma PPP pode ser vista como um portfólio de mecanismos, que inclui os elementos formais e informais, que serão definidos e debatidos ao longo deste artigo, pela abordagem descrita na seção seguinte (Rufin & Rivera-Santos, 2012).

3 METODOLOGIA PARA A CONSTRUÇÃO DA REVISÃO INTEGRATIVA

A escolha da revisão integrativa como método de revisão de literatura justifica-se por ser essa considerada a mais ampla abordagem metodológica referente às revisões, a qual permite uma compreensão completa do fenômeno analisado, combinando-se dados da literatura teórica e empírica, além de incorporar definição de conceitos, revisão de teorias e análise de problemas metodológicos de um tópico particular (Souza, Silva, & Carvalho, 2010).

O desenho metodológico desta pesquisa apoiou-se nos passos estabelecidos por Souza, Silva e Carvalho (2010), para delinear uma revisão integrativa. Conforme os autores, é preciso partir de uma pergunta norteadora para selecionar uma amostragem ampla da literatura sobre o tema (por meio de bases eletrônicas e critérios de seleção robustos). Feita a seleção dos artigos acerca do tema, procede-se à coleta de dados dos principais achados e, em seguida, faz-se uma análise crítica dos estudos incluídos (relacionando as principais evidências e as conclusões empíricas por meio de métodos quantitativos e qualitativos). Por fim, são apontadas as lacunas de pesquisas e é apresentada a revisão de literatura.

Passo 1 – Elaboração da pergunta norteadora: quais as características e condições utilizadas na implementação de mecanismos de governança que assegurem o interesse público nos contratos de PPP?

Passo 2 – Amostragem da literatura: para fomentar a busca, foram utilizadas as bases de dados *Web of Science*, SciELO e Periódico Capes, para artigos científicos. Os descritores usados nas buscas foram: Avaliação de parcerias público-privadas, *Value for Money* em parcerias público-privadas, Governança em parcerias público-privadas. Foram considerados, para a análise, os documentos publicados no período de 2002 a 2019, em língua inglesa e em língua portuguesa.

Passo 3 – Coleta de dados: revisões de literatura feitas anteriormente (Cui *et al.*, 2018; Xiong *et al.*, 2018) indicam que as formas de avaliação das PPP e os mecanismos de governança são conceitos-chave para incluir uma série de características ligadas ao sucesso das PPP, quanto à defesa do interesse público. A partir desses dois tópicos, foram selecionados artigos que construíssem metodologias de avaliação ou critérios de governança julgados necessários para o bom funcionamento das PPP.

Na busca pelos descritores definidos no passo 2, nas bases selecionadas, foram achados 1.235 resultados (excluídas as referências duplicadas e selecionada apenas a opção “artigos científicos”). Em seguida, foi feita outra filtragem por meio da ferramenta “busca avançada”, selecionando-se apenas artigos que possuísem alguma das palavras-chave no título do artigo, tendo sido encontrados 63 artigos. A partir dessa amostra, foram selecionadas as temáticas e as contribuições mais relevantes e que se relacionavam com avaliação ou governança em PPP. Por fim, o resultado foi a leitura integral de 21 artigos e, adicionalmente, a consulta às bases de dados do *World Bank* (Banco Mundial) e da *Organisation for Economic Co-operation and Development* (OECD), com o intuito de verificar a temática em manuais ou guias internacionais. O Quadro 1, a seguir, resume os principais artigos utilizados como base nesta revisão, que sintetizaram e organizaram mecanismos de governança nas PPP. A partir deles, serão elaborados as principais categorias e os mecanismos de governança, desenvolvidos a seguir.

Título do artigo	Autores	Periódico	Considerações/Temática
Public-Private Partnerships in the health care sector: a systematic review of the literature	Torcia, Calabrò, & Morner (2013)	Public Management Review	Revisão sistemática de literatura que identificou seis linhas de pesquisa sobre governança em PPP na área da saúde: eficácia, benefícios sociais e fiscais, interesse público, eficiência, <i>Value for Money</i> e capacidade dos parceiros.
Public-Private Partnerships: a review of theory and practice of performance measurement	Liu <i>et al.</i> (2014)	Journal of Productivity and Performance Management	Constatou-se, por meio de um levantamento teórico, que a avaliação <i>ex post</i> convencional é incapaz de capturar as complexidades inerentes aos processos de desenvolvimento de projetos de PPP. Para uma abrangente e eficaz medição de desempenho, é necessária uma avaliação do ciclo de vida (baseada em processos), que lida com a complexidade de múltiplos <i>stakeholders</i> . Foram sintetizados indicadores-chave de desempenho em cinco categorias: (1) características físicas do projeto; (2) indicadores financeiros; (3) indicadores de inovação e aprendizagem; (4) indicadores de satisfação das partes interessadas; e (5) indicadores de processo.
Governing Public-Private Partnerships: a systematic review of case study literature	Xiong <i>et al.</i> (2018)	Research & Evaluation	A partir de revisão de literatura, foram identificadas 21 questões de governança, das quais as mais importantes são cooperação, confiança, comunicação, capacidade, alocação e compartilhamento de riscos, concorrência no processo licitatório e transparência. As principais questões institucionais são autoridade, legislação, regulamentação e abertura do mercado. Os problemas organizacionais mais comuns são falta de transparência, confiança, cooperação, comunicação, participação pública e envolvimento de partes interessadas. As questões contratuais mais citadas são alocação e compartilhamento de risco, apoio político, credibilidade, fácil especificação dos objetivos, mensurabilidade das metas e flexibilidade.
Review of studies on the Public-Private Partnerships (PPP) for infrastructure projects	Cui <i>et al.</i> (2018)	International Journal of Project Management	Revisão sistemática de literatura (entre 1990 e 2017) que sistematizou seis tópicos principais: estudos iniciais e aplicação de PPP (G1), viabilidade econômica e VFM (G2), gestão de risco e fatores de sucesso (G3), elaboração e gestão de contratos (G4), gestão de desempenho (G5) e governança e regulação (G6). O Grupo 6 destacou a importância de se melhorar a governança e as políticas de projetos de PPP.
Increasing the governance standards of Public-Private Partnerships in healthcare. Evidence from Italy	Torchia & Calabrò (2018)	Public Organization Review	Para relacionar as práticas de boa governança na saúde, os autores utilizam o documento da UNECE (2008), para elencar seis princípios de governança e seis pontos principais de VFM: (a) Participação; (b) Decência; (c) Transparência; (d) <i>Accountability</i> ; (e) Justiça; (f) Eficiência. Existem seis determinantes da VFM: - transferência de risco; - natureza de longo prazo dos contratos; - concorrência; - medição de desempenho e uso de uma especificação de qualidade; - medição de desempenho e incentivos; - habilidades de gerenciamento da parte privada.
The core roles of transparency and accountability in the governance of global health Public-Private Partnerships	Reich (2018)	Health Systems & Reform	O artigo apresenta um modelo para avaliar a governança das PPP de saúde, utilizando conceitos de transparência e <i>accountability</i> . A partir dessas duas variáveis, são relacionados <i>inputs</i> que incluem as contribuições de cada parceiro. Processos incluem formas de tomar decisões (incluindo planos e orçamentos) e documentação relacionada (como acordos assinados pela parceria, análises, atas de reuniões internas, despesas [relatórios financeiros] e decisões operacionais e

			estratégicas). <i>Outputs</i> incluem dados que medem desempenho da organização, número de beneficiários, serviços prestados ou medicamentos recebidos.
--	--	--	---

Quadro 2. Artigos levantados nas bases de dados sobre as PPP e suas principais contribuições

Os estudos citados no Quadro 2 enfatizam a necessidade de governança nos contratos de PPP e sugerem um conjunto de mecanismos para controlar o oportunismo e diminuir os custos de transação. No entanto, percebe-se que ainda existe uma lacuna sobre como, na prática, essa incompletude contratual das PPP pode causar prejuízo ao interesse público (Rufin & Rivera-Santos, 2012; Xiong *et al.*, 2018).

4 APRESENTAÇÃO DA REVISÃO INTEGRATIVA PARA CATEGORIZAR OS MECANISMOS DE GOVERNANÇA EM PPP

4.1 Mecanismos de governança e defesa do interesse público nas PPP

As parcerias público-privadas (PPP) podem ser entendidas como formas de organizações híbridas e, como tal, representam desafios particulares para a governança e a *accountability* no setor público, por não se adequarem completamente às formas convencionais de prestação de contas, transparência e contabilidade pública, o que gera a necessidade de se produzir relatórios de desempenho e de avaliação mais adequados (Opara & Rouse, 2018). A natureza e o funcionamento desses arranjos híbridos representa, assim, uma transformação do papel do Estado e de sua relação com os cidadãos, que deve ser controlada para não desvirtuar a finalidade do interesse público em detrimento do lucro privado (Opara & Rouse, 2018).

A governança das PPP pode ser vista, então, como a coordenação de atividades destinadas a dirigir e gerenciar as PPP, estabelecendo estruturas organizacionais, executando procedimentos de tomada de decisão e usando instrumentos como contratos e acordos (Hurk & Verhoest, 2016). As métricas de avaliação e governança para as PPP devem considerar problemas técnicos, como aprimoramento da qualidade dos serviços, combinações entre os conhecimentos e as experiências dos parceiros, considerações contratuais que permitam a intermediação de interesses entre sociedade-Estado e capacidade de resposta e legitimação entre os parceiros, com claras responsabilidades atribuídas (Brinkerhoff & Brinkerhoff, 2011). Os aspectos de boa governança da parceria podem ser resumidos em princípios, que orientam seu funcionamento e seu objetivo explícito.

Em 2012, a OECD divulgou um documento que estabelece princípios de governança específicos para as PPP, segundo o qual a estrutura de governança pública para as PPP deve ser monitorada ao mais alto nível político, de modo que toda abordagem governamental garanta

acessibilidade, transparência e VfM. Também, enfatiza-se que a atual crise financeira torna a gestão transparente e prudente, os passivos fiscais contingentes, assim como os compromissos governamentais de longo prazo, no caso das parcerias.

As recomendações abrangem três áreas que podem ser relacionadas na Figura 3, a seguir: (1) estabelecer uma estrutura institucional previsível e legítima apoiada por autoridades competentes e com bons recursos humanos e financeiros, (2) fundamentar a seleção das PPP em VfM e (3) usar o processo orçamentário de forma transparente, minimizando os riscos fiscais e assegurando a integridade do processo de procuração (OECD, 2012).

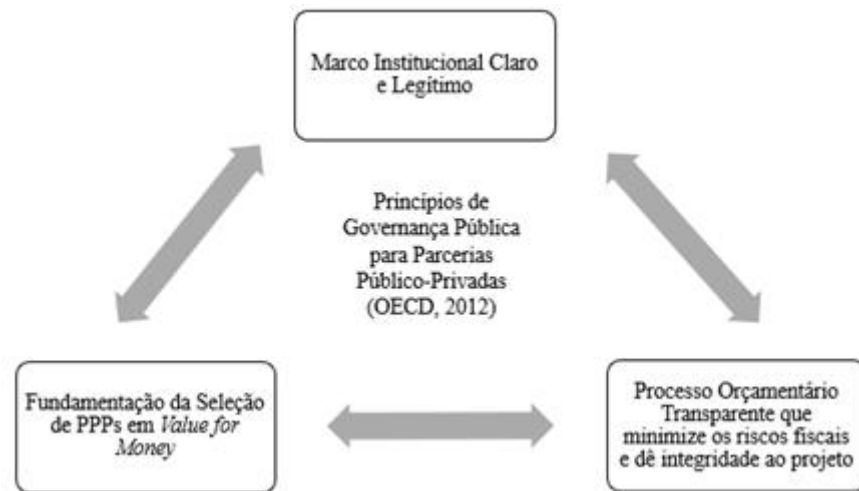


Figura 3. Síntese dos princípios de governança relacionados às PPP

Fonte: Elaboração própria, com base em OECD (2012).

Além dos princípios propostos pela OECD (2012), o documento intitulado *Introduction to People-first Public-Private Partnerships in support of the United Nations* (Organização das Nações Unidas [ONU], 2019) reforça dez princípios que visam fazer com que as PPP — tradicionalmente projetadas com o objetivo de *Value for Money*, voltado para uma abordagem financeira e de custos —, tenham como foco o *Value for People*, direcionado para o aumento na qualidade e na satisfação dos usuários. Esse projeto teve início em 2015, e a ONU adotou os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável como parte da Agenda 2030, incentivando e identificando os modelos de PPP que colocam o interesse público em primeiro plano, com a adoção de nova terminologia, chamada PPP *People-first* (pessoas em primeiro lugar).

Modelos de PPP que agreguem valor para as pessoas são definidos como aqueles que minimizam e compartilham, de forma equitativa, os riscos, melhoram os resultados e estão alinhados com o financiamento sustentável e equitativo do projeto (ONU, 2019). Sob essa perspectiva, um projeto de PPP *People-first* pode ser definido como aquele que promove o

acesso a serviços públicos essenciais para todos, objetivando os resultados do desenvolvimento sustentável (ONU, 2019).

Acredita-se que esses princípios (OECD, 2012; ONU, 2019) estão de acordo com os pressupostos da TCT, no que tange aos três atributos de uma estrutura de governança: intensidade do incentivo, controle administrativo e regime de regras legais (Williamson, 1999). A partir dos princípios estabelecidos pela OECD (2012) e dos atributos de governança da TCT, pretende-se estabelecer condições necessárias para o desenho de mecanismos de governança capazes de superar as possíveis deficiências institucionais e distribuições de risco e de finanças desequilibradas que podem prejudicar o interesse público nos contratos. A Figura 4 demonstra a lógica teórica que norteou a seleção, na literatura, dos mecanismos de governança descritos.

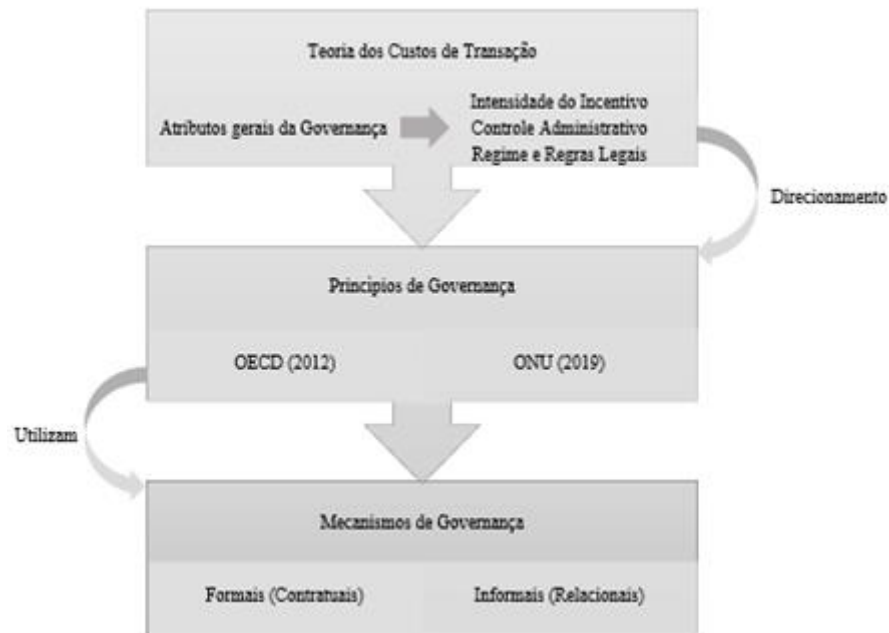


Figura 4. Relação entre atributos teóricos, princípios e mecanismos de governança

Com base na lógica teórica exposta na Figura 4, a segunda etapa desta revisão integrativa organizou os mecanismos de governança de acordo com três princípios propostos pela OECD (2012). Na sequência, o Quadro 3 traz um mapeamento teórico dos princípios de governança das PPP, que associa mecanismos de governança que focam tanto no desempenho financeiro quanto na satisfação dos *stakeholders*, seguindo as orientações dos princípios estabelecidos pela ONU (2019). Sabendo que as PPP precisam ser analisadas e avaliadas sob uma perspectiva que as considera instrumentos para alcançar a boa governança, que vai além dos benefícios financeiros, é necessário avaliar até que ponto as PPP produzem benefícios públicos capazes de gerar satisfação para o usuário e garantir a democracia e até que ponto os

comportamentos dos parceiros alinham-se com os princípios e as práticas de boa governança (Brinkerhoff & Brinkerhoff, 2011).

Princípios de governança		
Marco Institucional Claro e Legítimo	Fundamentação do Projeto em VfM	Processo Orçamentário Transparente e Íntegro
Regras e Aspectos Legislativos [3], [7], [8], [10] Disposições Contratuais [4], [9] Fatores Organizacionais [1], [2], [4], [6], [8], [10]	Compartilhamento do Risco [5], [6], [7], [9], [10] Aspectos Pré-contratuais [6], [8], [10] Garantia de Ambiente Econômico Competitivo [6], [8]	Transparência e <i>Accountability</i> [1], [2], [3], [4], [6], [8], [10] Controle interno e monitoramento [5], [7] Acessibilidade orçamentária e fiscal [3], [4], [7], [8] Participação dos <i>stakeholders</i> [1], [2], [4], [5], [6], [10]
[1] Bovaird (2004); [2] Unece (2008); [3] OECD (2012); [4] World Bank (2013); [5] IFAC (2014); [6] Xiong <i>et al.</i> (2018); [7] Cui <i>et al.</i> (2018); [8] Firmino (2018); [9] ONU (2019); [10] World Bank (2019).		

Quadro 3. Definição prévia dos mecanismos de governança agrupados por princípios

As subseções a seguir detalharão cada um desses mecanismos, justificando, com base na literatura sobre TCT, como eles poderão ajudar as PPP a alinhar seus objetivos com os princípios propostos, para garantir o interesse público nos contratos. Conforme definido, este artigo pretende contribuir para a construção de uma visão sistemática da governança nas PPP, embasada na categorização dos princípios fundamentais e dos mecanismos para a defesa do interesse público.

Para tanto, a categorização dos mecanismos foi ajustada de forma interativa, no decorrer do exame dos trabalhos selecionados, para chegar à sistematização final de um conjunto de princípios apontados na literatura como necessários para atender o interesse público. Assim, o levantamento levou à identificação dos seguintes princípios de governança aplicados às PPP e seus respectivos mecanismos de governança: Marco Institucional Claro e Legítimo, Garantia de *Value for Money* e Processo Orçamentário Transparente e Íntegro, que serão descritos a seguir.

4.1.1 Marco Institucional Claro e Legítimo

Com base na literatura analisada, há necessidade de se organizar e se reavaliar o estabelecimento de estruturas legais e regulatórias fortes que possam esclarecer a autoridade legal a respeito do que o Estado deve dispor para conceder concessões sem enfraquecer sua preocupação com os usuários e a qualidade do serviço prestado, garantindo-se um processo de contratação justo e eficiente, que viabilize o projeto financeiramente e forneça margens para negociações e possíveis reequilíbrios de tarifas que não prejudiquem o setor público (Opara & Rouse, 2018).

Sob esse enfoque, em relação ao princípio de governança do marco legal citado pela OECD (2012), Torchia, Calabrò e Morner (2015), também, enfatizam a criação de um quadro regulamentar transparente e sólido para o bom desempenho das parcerias. Esse princípio reforça a autoridade necessária ao setor público para supervisão e monitoramento do setor público, tanto no interesse público quanto nos interesses dos atores privados.

Os arranjos de governança contratual concentram-se no desenvolvimento de acordos legais e formais que especificam os direitos e as obrigações das organizações envolvidas em uma parceria (Alonso & Andrews, 2018). A principal vantagem destes arranjos de governança contratual é que esses reduzem os custos de transação associados à coordenação e ao gerenciamento de diversas atividades realizadas por diferentes parceiros, e os alvos explícitos fornecem a clareza exigida para a busca de objetivos, auxiliando os parceiros a resolverem conflitos na medida em que esses surgem (Alonso & Andrews, 2018).

Acerca das disposições contratuais necessárias em um contexto de PPP, Benitez-Ávila *et al.* (2018) afirmam que essas são relativas à transferência de riscos e pagamentos, e constituem pontos de referência para o desenvolvimento de regras (normas relacionais) que permitem aos gerentes interagirem uns com os outros e lidarem com as questões e os conflitos potenciais. Por trás dessas normas relacionais, são enfatizados valores, como comunicação, inclusão e discussão aberta, usando como referência o contrato de PPP. Para os autores, esse é um elemento fundamental para alinhar a prestação de contas e os requisitos de transparência da administração pública com os lucros das organizações privadas (Benitez-Ávila *et al.*, 2018). O aspecto social entre os parceiros, que envolve a operação de normas relacionais eficientes, permite que parceiros mobilizem recursos e coordenem atividades, construindo e reforçando a confiança. Esse aspecto foi notado por Firmino (2018), que defende que a legislação específica sobre as PPP deve estabelecer diretrizes e princípios

comerciais que assegurem a competitividade e a proteção jurídica e econômica para salvaguardar o parceiro privado.

As questões organizacionais dizem respeito à estrutura, ao comportamento e à cultura das partes contratantes nas PPP, que podem reduzir conflitos entre eles. Tais questões são responsáveis por manter a confiança, a cooperação e a comunicação entre os atores na parceria (Xiong *et al.*, 2018). Esses fatores estão ligados à capacidade do setor público referentes à habilidade de inovação e à aprendizagem nos processos que se relacionam às parcerias. A cooperação, uma característica-chave no próprio conceito de PPP, sugere o compartilhamento de metas e ações comuns entre participantes das parcerias. Em relação à TCT, tais características encorajam situações mutuamente benéficas e impedem o domínio de um parceiro ou o comportamento oportunista (Xiong *et al.*, 2018). No Quadro 4, estão sintetizadas as condições para um Marco Institucional Claro e Legítimo.

Marco Institucional Claro e Legítimo		
Categoria	Significado	Características
Disposições Contratuais (World Bank, 2013; World Bank, 2019; Benítez-Ávila <i>et al.</i> , 2018)	A governança contratual é considerada como um mecanismo formal constituído por regras definidas em documentos. Tem como objetivo minimizar os riscos e os possíveis custos de transação adicionais, estabelecendo padrões e alinhando os distintos objetivos à missão da parceria.	<ul style="list-style-type: none"> • O contrato é de simples entendimento; • O contrato tem muitas possibilidades de impor sanções caso seus termos não sejam cumpridos; • O contrato é caracterizado por valores-alvo e normas fixos, independentemente das circunstâncias; • O contrato oferece espaço para negociação e flexibilização de cláusulas; • O risco financeiro está explicitamente compartilhado entre parceiros públicos e privados; • Existem arranjos organizacionais para facilitar a interação entre as partes.
Regras e Aspectos Legislativos (OECD, 2012; Cui <i>et al.</i> , 2018; Firmino, (2018; ONU, 2019)	Estabelece leis e regras que definem os principais papéis e responsabilidades institucionais em relação às PPP. Isso exige que as autoridades (responsáveis pela licitação, auditoria, fiscalização e aplicação das PPP) e os reguladores do setor recebam instruções claras e recursos suficientes para garantir um processo prudente (OECD, 2012). A burocracia deve ser minimizada e os regulamentos novos e existentes devem ser cuidadosamente avaliados (ONU, 2019).	<ul style="list-style-type: none"> • Existência de lei de enquadramento geral das PPP; • Existência de legislação por setor de atuação específico e de contratação pública; • Definição de termos contratuais sobre mecanismos de pagamento e de repartição de benefícios, matriz adequada de distribuição dos riscos; • Definição de limites sobre garantias oferecidas aos parceiros; • Definição de indicadores de desempenho mínimos para cada setor de PPP; • Condições de renegociação, saída e cessação do contrato; • Padronização de procedimentos concursais e de contratos.
Fatores Organizacionais (Bovaird, 2004; UNECE, 2008; World Bank, 2013; IFAC, 2004; Xiong <i>et al.</i> , 2018; ONU, 2019)	Os fatores organizacionais necessários para a governança pública em PPP são aqueles que permitem uma relação mais harmoniosa entre dois setores, que depende da clara atribuição de tarefas, da resolução de conflitos e da capacidade de inovação e eficiência do setor público. Esses	<ul style="list-style-type: none"> • Grau de qualificação do pessoal envolvido/número de especialistas nomeados para avaliar o projeto; • Sistema de treinamento e aprendizagem empregado na análise das PPP; • Grau de inovação para o planejamento estratégico e para o desenho de processos; • Confiabilidade do setor público em sua capacidade financeira;

	fatores refletem-se na capacidade conjunta da parceria e em seu sucesso.	<ul style="list-style-type: none"> • Grau de inovação para procedimentos de licitação e novas aquisições; • Grau de inovação para financiamento de projetos; • Gestão eficaz de contratos; • Gestão eficaz do custo de operação, do tempo e da qualidade; • Gestão eficaz de segurança e controle de saúde; • Utilização eficiente de materiais/recursos; • Gestão eficaz de técnicas proeminentes e habilidades; • Gerenciamento de conflitos efetivo; • Gerenciamento efetivo de instalações.
--	--	--

Quadro 4. Síntese das condições para um Marco Institucional Claro e Legítimo e suas variáveis encontradas na literatura

4.1.2 Princípio da Garantia de *Value for Money*

Sobre o segundo princípio de governança aplicado às PPP, a literatura evidencia que o ponto principal para um governo optar por um modelo de entrega de PPP reside em aumentar o VfM (*Value for Money*). Assim, um projeto de PPP só deve ser cogitado quando gerar um ganho líquido positivo maior para a sociedade se comparado aos projetos comuns de contratação do setor público. O VfM é alcançado quando um projeto de PPP é capaz de gerar (a) eficiências de custo, por meio de custos de construção, operacionais e(ou) de manutenção; (b) economia de tempo, mediante a conclusão antecipada do projeto; (c) melhorias de qualidade, por meio da prestação de serviços reforçada (Grimsey & Lewis, 2005).

Uma ampla avaliação do VfM do ciclo de vida do projeto inclui considerações qualitativas e quantitativas em todas as etapas contratuais, que podem envolver construção, financiamento, manutenção e gestão dos ativos que são objeto das PPP. Tais considerações incluem custo integral, qualidade física, qualidade e alcance do serviço, condições do ativo (por exemplo, manutenção e sustentabilidade) e impactos sociais ou econômicos na comunidade local e no público (Liu *et al.*, 2018).

O custo de um PPP é comparado a um equivalente e, geralmente, é um projeto hipotético que é assumido como financiado e gerenciado pelo setor público de acordo com uma abordagem tradicional, frequentemente um comparador do setor público (CSP) (O’Nolan & Reeves, 2017). Em geral, a análise VfM é parte obrigatória do processo de PPP em alguns países, como forma de demonstração da relação custo/benefício. Um comparador do setor público compara as propostas da PPP com a forma mais eficiente de entrega para um projeto de referência do setor público, no modelo de contratação tradicional (Johnston & Gudergan, 2007). Esse comparador serve como base para fundamentar o mérito das PPP e para evitar o simbolismo político, em que a parceria pode ser interpretada como um empreendimento puramente comercial com

interesse econômico, sendo provável que haja um interesse político capaz de prejudicar a integridade e a confiança no setor público, instigando motivações puramente antiéticas, intrigantes e políticas (Johnston & Gudergan, 2007).

Como parte da comparação com o setor público, o tipo mais adequado de arranjo de governança precisa identificar implicações de risco apropriadas. Os modelos de PPP exigem, então, um sistema robusto de governança que envolva todas as partes interessadas para lidar com riscos intangíveis e incertezas não previstos no contrato (Alonso, Clifton, & Díaz-Fuentes, 2016). Uma alocação de risco adequada considera três elementos: (1) o tipo de risco a ser alocado, (2) a parte que deve aceitar o risco e arcar com ele (3) o momento de alocar o risco e a definição de aplicações de estratégias adequadas para prevenir ou minimizar as consequências do risco (Alonso, Clifton, & Díaz-Fuentes, 2016). A consequente incapacidade de controlar o risco reflete-se como uma falha de governança de projeto, o que resulta em um projeto malsucedido e em prejuízos para o interesse público.

No contexto dos contratos públicos, os custos de transação incluem custos de consultoria, pesquisa, negociação etc., incorridos pelo setor público quando opta por desenvolver uma relação contratual de longo prazo com terceiros (O’Nolan & Reeves (2017). No que tange à TCT, a extensão dos custos de transação é determinada pelas características da transação (Williamson, 1985) e, no caso das PPP, dependem, também, de uma licitação competitiva, justa e transparente, capaz de atrair licitantes sérios, com habilidades suficientes em termos financeiros e de compromisso, que possam executar o projeto do início ao fim e honrar o acordo contratual (ONU, 2019). Com base nessa premissa, a concorrência é essencial para as outras questões de governança, pois, em um ambiente econômico competitivo, o setor privado pode revelar maiores informações de custo, aumentando a probabilidade de proponentes mais qualificados (Xiong *et al.*, 2018).

Por se considerar que um ambiente econômico estável e competitivo estimula a concorrência e reduz os custos de transação, deve haver especificações explícitas dos critérios e procedimentos para se executar um projeto de PPP. Essa análise preliminar dos projetos permite adequar os fluxos de caixa ao longo do período e constitui a fase mais importante do planejamento em uma parceria (ONU, 2019). O Quadro 5, a seguir, resume o VfM em três categorias, que consistem em (1) análise preliminar do projeto, que evidencia as justificativas de mérito e a viabilidade de um projeto de PPP; (2) análise do ambiente econômico competitivo em que a proposta foi realizada e (3) avaliação e compartilhamento dos riscos, que é um fator-chave na elaboração de uma PPP.

Princípio da Garantia de <i>Value for Money</i>		
Categoria	Significado	Características
Análise da fase preliminar do projeto (Liu <i>et al.</i> , 2015, 2018)	<p>A análise da fase preliminar é o processo que garante o planejamento e a contratação transparentes e competitivos, o que é vital para o sucesso das PPP, pois, se detetadas falhas nas referências exigidas na licitação, pode haver seleção inadequada do parceiro e perda na eficiência de prestação de serviços (Liu <i>et al.</i>, 2018).</p> <p>A fase de planejamento requer estudo do pré-projeto (análise de investimento e especificação de produção), estudo de viabilidade (político, econômico, social e análise financeira da acessibilidade e da liquidez) e previsão dos riscos e seus tratamentos (identificação de riscos, avaliação, alocação, mitigação, monitoramento e revisão periódica) (Liu <i>et al.</i>, 2015).</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Há análise e especificações da abrangência macro ambiental (política, econômica, social e legal) do projeto; • Houve transparência e competitividade do processo de licitação; • Há conformidade do processo de seleção da empresa com o marco legal e regulatório; • Houve negociação adequada da definição de serviço e de saídas de recursos necessárias; • Houve definição de elementos de qualidade desejada e gestão de materiais; • Existem especificações sobre a relação de pagamentos e a eficácia e eficiência desejadas; • Existem especificações sobre a saúde e a segurança ocupacional dos envolvidos; • Há especificações sobre o gerenciamento de risco (por exemplo, identificação, análise e alocação); • Há especificações sobre o gerenciamento do contrato; • Houve estudo de abrangência da viabilidade/estudo de caso de negócios (financiamento, técnico e engenharia); • Há justificativa e fundamentação do tempo de duração do projeto em resultados esperados.
Participação e envolvimento dos <i>stakeholders</i> (Grilo, 2008; Torchia & Calabrò, 2018)	<p>A satisfação dos <i>stakeholders</i> é a garantia de que os princípios democráticos orientadores das PPP estejam fundamentados no benefício para a sociedade e, principalmente, no conceito de equidade em serviços públicos. A implementação das PPP exige uma reflexão política crítica, especialmente quando interações entre os setores público e privado são suscetíveis de manipulações políticas que podem comprometer o bem-estar.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Identificação e consulta às partes interessadas, incluindo as partes afetadas de forma potencialmente adversa, tais como as comunidades vizinhas ao projeto e os funcionários a serem transferidos para o setor privado; • Análise da conformidade do processo com a legislação aplicável, idoneidade do consórcio para contratar com o governo, questões referentes a terreno, desapropriações, servidões administrativas, escrituras, processos de reintegração de posse, regularidade fiscal e aceitação da alocação de risco pelos licitantes; • Conformidade com os requisitos para o licenciamento de padrões de qualidade de serviços públicos; • Inclusão, no contrato, de cláusulas de atenção ao envolvimento de partes interessadas externas

		<p>(cidadãos, grupos ambientalistas, outros atores públicos) e suas opiniões;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Existência de alguma forma de consulta pública ou audiência no processo de tomada de decisão do projeto; • Suporte às soluções do projeto pelas organizações envolvidas; • Participação e fiscalização dos conselhos municipais na atuação das parcerias.
<p>Compartilhamento de riscos (Burke & Demirag, 2017; Grimsey & Lewis, 2002; Keers & Fenema, 2018)</p>	<p>Identificação e alocação dos riscos de forma adequada, considerando-se os seguintes fatores:</p> <p>Fator organizacional (tamanho, negócios e informações, estrutura, suporte à gestão, cultura de segurança, política, legislação);</p> <p>Fator humano (conhecimento de gestão, habilidades de comunicação, competência de julgamento, por exemplo, consciência de risco);</p> <p>Fator técnico (complexidade do sistema e da rede, compatibilidade, vulnerabilidade) (Keers & Fenema, 2018.)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Estimativa dos riscos diversificáveis no fluxo de caixa do projeto; • Estimativa dos riscos sistemáticos por meio de ajustes na taxa de desconto; • Possibilidade de uso de técnicas simples e avançadas de análise de riscos; • Estimativa de risco técnico; • Estimativa de risco operacional; • Estimativa de risco de demanda, que inclui financiamento insuficiente (ou seja, inferior ao previsto para executar as tarefas); • Estimativa de risco financeiro, que envolve erros na estimativa do projeto, fluxos de receita e custos de financiamento de projetos; • Estimativa de risco regulatório/político; • Estimativa de risco ambiental.

Quadro 5. Síntese dos mecanismos para uma avaliação de *Value for Money* (VfM) adequada e suas variáveis encontradas na literatura

Esses mecanismos categorizados como necessários para garantir VfM primam por direcionar a medição de desempenho para a visão das partes interessadas, equiparando, também, a capacidade de acomodar mudanças demográficas e ambientais (ou seja, políticas, econômicas, sociais e legais) (Liu *et al.*, 2018). A avaliação de VfM precisa ter foco mais voltado para o interesse público, o que inclui (1) avaliação abrangente, que considera benefícios e macroimpactos nas comunidades locais e no público (por exemplo, benefícios sociais e desenvolvimento econômico) e (2) aprendizado organizacional eficaz e eficiente para absorver as lições emergentes dos projetos (Liu *et al.*, 2018).

Levar em consideração os desejos das partes interessadas (cidadãos, organizações não governamentais, funcionários/sindicatos, sociedade civil, mídia etc.) nas PPP é um dos fatores primordiais para a garantia dos princípios democráticos (Opara & Rouse, 2018). As PPP incorporam estruturas complexas, do ponto de vista jurídico e contábil, que levam a diferentes obrigações e benefícios e, portanto, a modelos alternativos de governança. Grande parte da literatura atual sobre governança de PPP está preocupada em como definir as “estruturas de boa governança” e os benefícios que as estruturas de PPP podem trazer. Apesar dessa preocupação, há um reconhecimento empírico de que a boa governança não tem sido a principal prioridade dos governos ao adotarem as PPP, mas, sim, os fatores orçamentários e de financiamento (Opara & Rouse, 2018). Assim, a finalidade de satisfação do usuário/cidadão deve ser transferida para os objetivos contratuais e transparentes da parceria.

4.1.3 Princípio do Processo Orçamentário Transparente e Íntegro

A TCT reforça que objetivos claros e transparentes são a chave para se alcançar o compromisso em relações interorganizacionais (Williamson, 1979). As metas de desempenho, também, integram esses objetivos, pois podem reduzir os custos de coordenação e aumentar os benefícios de criação de valor (Alonso & Andrews, 2018). O fator orçamentário sobre as PPP recebe muita atenção quando se pensa em estruturas de boa governança, o que é agravado quando há pressões sobre os governos para reduzir suas dívidas. Essa pressão pode criar incentivos para terceirizar a provisão e a gestão de infraestrutura de serviços em vez da aquisição convencional, desconsiderando-se a análise de VfM e inibindo a governança proativa necessária para o engajamento de todas as partes envolvidas na parceria, a fim de salvaguardar o VfM, em vez de prevê-lo (Santandrea, Bailey, & Giorgino, 2015).

A literatura sobre transparência nas PPP reconhece que ser ou não transparente, nessa estrutura híbrida, tem a ver com a medida com que as entidades públicas e privadas revelam às partes interessadas informações relevantes sobre seus próprios processos de decisão, procedimentos, funcionamento e desempenho (Reynaers & Grimmelijsen, 2015). Para os autores, um componente crucial na definição de transparência é a disponibilidade de informações, que não significa apenas que essas estejam visíveis e acessíveis, mas que também possam ser entendidas e delas se possa fazer inferência.

Os principais benefícios da transparência nas PPP relacionam-se à possibilidade de controle social, prestação de contas e monitoramento dos recursos e das responsabilidades compartilhadas (World Bank, 2013). Juntos, esses benefícios oferecem garantias democráticas

de que o serviço está sendo prestado da melhor forma possível e de que o parceiro privado está honrando seus compromissos na responsabilidade delegada. A necessidade de transparência aumenta quando se considera o possível comportamento oportunista entre as partes contratuais e a assimetria de informação (entre o governo e o parceiro privado, e entre o governo e a sociedade).

Outro ponto importante é que “as PPP abordam questões importantes de governança democrática devido à natureza alterada do Estado quando se engaja em atividades de cooperação com atores privados” (Skelcher, 2010, p. 265). Consequentemente, é preciso evitar um déficit democrático causado por um déficit nos mecanismos de *accountability* e responsabilização, pois se observa crescente diferença de expectativas entre o que é prometido ou esperado e o que pode realmente ser entregue pelos políticos, e isso pode ser verificado por meio da análise de atendimento ou não do interesse público (Skelcher, 2010). O interesse público nas PPP é tipicamente o de maximizar o bem-estar social de uma boa infraestrutura ou de um bom serviço público prestado, que precisa estar garantido mediante prestação de contas eficiente e sistema de monitoramento constante.

Para responsabilizar os parceiros por suas ações, é imperativo ter mecanismos contratuais e de monitoramento claros de governança e esclarecer os direitos e as obrigações dos parceiros, para se evitar ambiguidades (Warsen *et al.*, 2018). Os processos de *accountability* e transparência citados no Quadro 6, a seguir, são necessários para se melhorar a eficácia e a qualidade do serviço prestado (Reynaers & Rimmelikhuijsen, 2015), o que resulta em maior demanda por uma avaliação mais robusta como ferramenta de governança, que será detalhada na seção seguinte.

Processo Orçamentário Transparente e Íntegro		
Categoria	Significado	Características
Transparência e <i>Accountability</i> (Reynaers & Rimmelikhuijsen, 2015; World Bank, 2013)	A informação disponível sobre um projeto é transparente quando há visibilidade da informação, e essa informação permite inferir conclusões precisas sobre o projeto e suas implicações, implicando melhor processo de <i>accountability</i> e prestação de contas (Boateng, Stafford, & Stapleton, 2017). No caso das relações complexas que envolvem o termo <i>accountability</i> , nesse contexto, o tema é conceituado como uma responsabilização dos atos públicos perante a sociedade, que estabelece sanções e se fundamenta na justiça, na integridade e no fazer o que é certo.	<ul style="list-style-type: none"> • Divulgação do contrato: há disponibilidade pública do contrato assinado real e quaisquer alterações substanciais; • Resumo do contrato: existe um documento apresentando o projeto e o contrato em linguagem simples, descrevendo objeto e condições, prazo, qualidade, requisitos e indicadores de desempenho, esquema de recompensa/penalidades e sistema de monitoramento; • Garantias governamentais: disponibilidade de informações sobre garantias, inclusive na forma de letras etc.; • Divulgação sobre relatórios de desempenho e auditoria: informações sobre divulgação de relatórios de desempenho por operadores de PPP, gestores de contrato, avaliações de terceiros, bem como relatórios de auditoria.

<p><i>Affordability</i> (Acessibilidade) (OECD, 2012)</p>	<p>As PPP (pela sua característica de longo prazo) são mais difíceis de se integrar ao processo orçamentário anual, pois possuem despesas variáveis que podem ser modificadas ao longo do contrato. Um processo orçamentário íntegro e legítimo é aquele que possui acessibilidade (financeira, legal e social) e que segue os requisitos legais (de elaboração do orçamento, inclusão de projeções e contingências), permitindo sua sustentabilidade ao longo dos anos, com manutenção do equilíbrio entre receitas e despesas do governo.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Os valores estimados no projeto de parceria respeitam os limites de responsabilidade fiscal; • A documentação orçamentária deve divulgar todos os custos e passivos contingentes; • O governo deve proteger-se contra o desperdício e a corrupção, garantindo a integridade do processo de aquisição. As habilidades e os poderes de aquisição necessários devem ser disponibilizados para as autoridades relevantes; • O projeto dispõe de flexibilidade orçamentária futura; • O sistema orçamentário e contábil governamental deve fornecer registro claro, transparente e verdadeiro de todas as atividades das PPP.
<p>Sistemas de Monitoramento (Grilo, 2008)</p>	<p>Um sistema de monitoramento compreende ferramentas e atributos para minimizar a assimetria informacional entre as partes ao longo do contrato, possibilitando maior alinhamento dos interesses entre os parceiros e prevenindo atos de corrupção e desvios de finalidade durante o projeto.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Estão definidos os processos e procedimentos de identificação para a análise da qualidade do investimento no projeto de PPP; • Existe foco na análise do desempenho durante a fase operacional e na aprendizagem organizacional, por meio da definição dos processos e procedimentos de gestão de contratos de PPP; • Há identificação de formas de avaliação e indicadores de desempenho para cada área de atuação do contrato; • Existe avaliação periódica de metas e indicadores estabelecidos no contrato; • Há sujeição dos pagamentos à verificação da qualidade do serviço prestado; • Há, na parceria, contínuas revisões de qualidade e auditoria por parte do governo.

Quadro 6. Síntese dos mecanismos para um Processo Orçamentário Transparente e Íntegro e suas variáveis encontradas na literatura

Embora as variáveis elencadas no Quadro 6 tentem otimizar os aspectos de governança em relação ao aspecto orçamentário das PPP, a incompletude dos contratos é inevitável, já que os contratos de longo prazo vão, necessariamente, enfrentar inovações tecnológicas, transformações demográficas, gerenciais e mudanças políticas. A respeito dessas incertezas, Hurk e Verhoest (2016) argumentam que o fator de longo prazo das parcerias (que, no Brasil, vai de 5 a 35 anos) exige flexibilidade, confiança e habilidade de gerenciamento em maior grau nas parcerias do que em uma contratação comum. Por esse motivo, os fatores elencados precisam tentar garantir que os atores sejam responsabilizados pela prestação de serviços eficientes, eficazes e equitativos.

Os principais temas e as questões emergentes decorrentes das deficiências da medição tradicional de desempenho em PPP são (1) avaliação de VfM embasada em custos, em vez de uma avaliação completa para benefícios financeiros e não financeiros, (2) processo interno ineficaz e ineficiente, por não absorver as lições aprendidas com a avaliação do projeto, (3)

negligência de questões críticas relacionadas à aquisição dos projetos (licitação/avaliação de projetos), (4) análise de tempo/custo/qualidade simplista, para considerar a avaliação para projeto e construção, (5) ausência de medidas de desempenho para os resultados de obras e (6) fraca capacidade dos indicadores tradicionais de desempenho de acomodar negócios e mudanças no ambiente (Liu *et al.*, 2018).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Inserida na temática de reformas do setor público, que trouxe novas formas de organizações híbridas para a prestação de serviços públicos, esta pesquisa teve como objetivo identificar as características e as condições utilizadas para implementar mecanismos de governança que assegurem o interesse público nos contratos vigentes de PPP. Para tanto, foi utilizada uma revisão integrativa de literatura dos principais periódicos nacionais e internacionais sobre o tema. Dessa forma, a revisão apresentada agrupou, de forma integrativa, os mecanismos de governança utilizados para assegurar o interesse público nos contratos vigentes de PPP.

A verificação de como organizar a interface de governança entre atores públicos e partes privadas no projeto de PPP e seus fundamentos desafia o papel da governança contratual e outros mecanismos no processo de criação de valor para as parcerias. Com base em pesquisas anteriores relativas ao tema de governança pública, este estudo elencou, com base nos três princípios estabelecidos pela OECD (2012) — Marco Institucional Claro e Legítimo, Fundamentação e garantia de VfM adequada e Processo Orçamentário Transparente e Íntegro —, mecanismos de governança pública com suas características contratuais, de monitoramento, prestação de contas e de fatores organizacionais, evidenciando seus respectivos potenciais teóricos que contribuem diretamente para a defesa do interesse público e o desempenho das parcerias.

A literatura internacional aponta, também, que grande parte do fracasso das PPP está relacionado à falta de uma avaliação VfM eficaz, que considere os riscos e os fatores não financeiros que circundam o projeto (Liu *et al.*, 2015). Para saná-la, a abordagem das pesquisas de Liu *et al.* (2015, 2016, 2018) foi incorporada a esta revisão, em busca de uma forma de avaliação que considere os diversos ciclos de vida e suas *performances* esperadas, oferecendo orientação e assistência no desenvolvimento de processos relevantes e abrangentes. Outra questão recorrente é a capacidade e o interesse do setor público quanto aos mecanismos de governança e à avaliação que aqui são debatidos. Boateng, Stafford e Stapleton (2017) e Rufin

e Rivera-Santos (2012) afirmam que há pouco debate público sobre o envolvimento de interesses comerciais nas decisões públicas e que talvez essa seja uma das mais importantes variáveis sobre governança em PPP. Esse debate é importante porque, sem responsabilidade pública e controle, as PPP podem gerar desperdício de dinheiro público suscetível à falta de gestão, à fraude e à corrupção, o que, por sua vez, aumentará os custos e reduzirá a qualidade do serviço.

A análise da literatura internacional é extensa ao apontar que existem diferentes fatores de sucesso necessários para defender as parcerias quanto a oportunismo e diferentes custos de transação envolvidos. Em especial, a pesquisa conseguiu reunir e integrar, sob o ponto de vista teórico, conceitos provenientes da Teoria dos Custos de Transação (TCT), para elencar mecanismos de governança que possam garantir o interesse público, em todas as fases do projeto. Tais mecanismos e requisitos podem, posteriormente, ser utilizados como indicadores, o que reforça a sua relevância em um contexto prático, sobretudo no Brasil, em que a literatura é escassa.

Como limitação, apresenta-se a subjetividade na seleção bibliográfica desta pesquisa, que optou por delinear e escolher os artigos e manuais que frisassem a governança sob o aspecto contratual. O resultado das categorias e características levantadas neste artigo é teoricamente significativo, pois elas podem ser utilizadas e sintetizadas para analisar as PPP tanto na fase anterior quanto na posterior à contratação, garantindo-se que o VfM seja alcançado como métrica de avaliação eficaz e que eficientes mecanismos de governança sejam estabelecidos para as PPP. Igualmente, são importantes os *insights* oferecidos sobre o papel essencial do interesse público nas parcerias, por meio de mecanismos adequados de governança e avaliação. Os resultados evidenciados permitem novos desafios de pesquisa para o Brasil, como, por exemplo, relacionar em que medida a governança influencia o nível de qualidade do projeto ao longo de seus ciclos de vida.

4 ESTUDO 3 - AVALIAÇÃO DE PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO CONTEXTO DA GOVERNANÇA PÚBLICA: UMA PERSPECTIVA COMPARADA ENTRE BRASIL E PORTUGAL

1 INTRODUÇÃO

A sustentabilidade financeira dos sistemas de saúde tem-se tornado uma preocupação global, que enfrenta desafios agravados por fatores externos, como o crescimento e o envelhecimento populacional, o aumento das expectativas de vida dos cidadãos e o aumento da incidência de doenças crônicas (Wong *et al.*, 2015). Esses fatores sobrecarregam os serviços de saúde, caracterizados por problemas de infraestrutura e de inadequação de equipamentos nos hospitais, falta de medicamentos e insumos e baixa qualidade de atendimento (Sekhri, Feachem, & Ni, 2011).

Para contornar esse cenário e atender à demanda da Organização Mundial de Saúde (OMS), atingindo a meta de cobertura universal dos sistemas, os governos estão cada vez mais envolvidos em parcerias com o setor privado, em iniciativas coletivas denominadas Parcerias Público-Privadas (PPP), que buscam melhorar a capacidade financeira e de qualidade dos serviços públicos (*The Global Health Group* [GHG], 2010).

Em um serviço público essencial como a saúde, as PPP deveriam apresentar estrutura de governança adequada, com mecanismos que garantam o alinhamento dos interesses compartilhados entre os setores, instituindo responsabilidades claras e delimitadas, recursos e reorganização definidos para preservar sempre o interesse público (Sekhri, Feachem, & Ni, 2011).

Essa dificuldade em projetar e implementar projetos de PPP é enfrentada pelo Brasil, que, até dezembro de 2019, não apresentou qualquer parceria firmada na área da saúde em nível federal, contrariando a tendência mundial. Ao contrário do Brasil, Portugal apresentou quatro parcerias consideradas bem-sucedidas pelas avaliações de desempenho, tendo editado, em 2019, uma nova legislação para aprimorar a regulação das PPP.

O fundamento teórico da governança pública e de sua importância no contexto das PPP reside na compreensão de que “o papel do Estado não está diminuindo, mas está se transformando, de um papel baseado nos poderes constitucionais para um papel baseado na coordenação” (Katsamunská, 2016, p. 139). Nesse contexto, boa governança pública é identificada como a consolidação de interesses e a regulação das relações entre diferentes pessoas, organizações e outras partes interessadas em uma sociedade (Katsamunská, 2016).

Com base nesse conceito de governança pública, o governo coordena o interesse público entre as organizações envolvidas em uma PPP (Xu, Sun, & Si, 2015). A partir de uma revisão da governança no setor público e dos referenciais emitidos por organismos internacionais para a implantação de um marco regulatório necessário para garantir a governança nas PPP, este estudo analisa a situação dos contratos vigentes e da legislação sobre as PPP no Brasil e em Portugal, com vistas à comparação dos mecanismos de governança utilizados nos dois países sobre a implantação das PPP na área da saúde. Evidenciam-se, aqui, as necessidades de desenvolvimento presentes nos princípios definidos pela OECD (2012).

A comparação é válida ao se considerar que esses dois países apresentam forte proximidade cultural e histórica, haja vista que a estrutura do setor público brasileiro proveio da colonização portuguesa e conserva similaridades entre ambos (Tonelotto & Crozzeti, 2017). Outras comparações sobre estruturas e legislações adotadas pelos dois países foram feitas em pesquisas anteriores, como as de Fontes Filho e Alves (2018) e Tonelotto e Crozzatti (2017).

Este estudo contribui para a literatura por descrever a importância de um marco institucional adequado para as parcerias, teorizando sobre que medidas adotadas por outros órgãos internacionais, como Banco Mundial e OECD, estão sendo aplicadas nos contratos elaborados nos dois países, o que corrobora os objetivos estabelecidos pelos princípios de governança preconizados pela OECD (2012), quanto à melhoria do marco regulatório brasileiro, à implantação, ao monitoramento e à avaliação das PPP.

2 PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NO CONTEXTO DA SAÚDE

Cada vez mais, governos de todo o mundo estão procurando formas de equilibrar o constante aumento dos custos dos cuidados de saúde e o proeminente corte dos orçamentos públicos (Torchia, Calabrò, & Morner, 2015). Apesar da urgência e da complexidade dos problemas na área, os arranjos tradicionais de saúde pública não se têm mostrado suficientes em termos de recursos financeiros, de problemas sociais e comportamentais para se lidar com a transmissão rápida de doenças através das fronteiras nacionais, e das capacidades reduzidas do Estado (Torchia, Calabrò, & Morner, 2015).

Com base na filosofia *New Public Governance* (NPG), os governos estão implementando uma série de reformas apoiadas no mercado para melhorar a qualidade da prestação de serviços públicos (Torchia, Calabrò, & Morner, 2015). Esses movimentos de reforma representam, na literatura, inovação e modernização no modo como o setor público presta serviços ou adquire novas infraestruturas, em que o governo passa a ser, cada vez, mais

negociante e regulador do que provedor (Opara & Rouse, 2018). Para caracterizar o surgimento de PPP, Banzon *et al.* (2013) utilizam a definição do *Global Health Group* (2010, p. 10), específica para as PPP em saúde:

Uma parceria público-privada na área da saúde é configurada por meio de um contrato entre os setores público e privado, organizados como entidade jurídica, que compartilham o objetivo comum de fornecer um serviço de saúde pública, enquanto dividem o risco financeiro e operacional relacionado ao projeto. A entidade privada emprega sua *expertise* técnica no sentido de inovação, construindo, mantendo e/ou gerenciando a entrega de serviços públicos durante um período de contrato especificado. O governo atua supervisionando e monitorando o projeto. O potencial da economia de custos compartilhada e a conquista de um serviço público com maior qualidade são objetivos com benefícios mútuos para ambos os setores.

Considerando essas características comuns à maioria dos contratos de parceria em saúde, os mais diversos arranjos contratuais podem surgir para atender uma demanda específica. A principal classificação das parcerias no setor de saúde está em seu objeto: construção de infraestrutura, prestação de serviços ou ambos. Montagu e Harding (2012) identificaram quatro tipos distintos de PPP:

1. parcerias destinadas à prestação de serviços em instalações públicas já construídas;
2. parcerias destinadas à construção e ao financiamento de instalações com foco na mobilização de capital e na criação de novos hospitais;
3. parcerias combinadas, envolvendo a construção de instalações e operações clínicas;
4. parcerias em que os serviços são operados como em um hospital privado, mas desenvolvidos dentro de um hospital público.

Esses quatro tipos de PPP hospitalares têm objetivos diferentes e, portanto, aspectos contratuais e funcionais diferentes, assim como riscos para parceiros públicos e privados. No Brasil, por exemplo, as parcerias na área da saúde são financiadas unicamente pelo setor público, não havendo cobrança de tarifas, e o risco financeiro é, em grande parte, suportado pelo setor público.

Independentemente do modelo contratual em que se constitui uma parceria público-privada, sempre estarão a ela associados os chamados custos adicionais, que envolvem custos de transação e custos do financiamento do setor privado (Hellowell & Vecchi, 2017). Em muitos casos, um fator determinante para a decisão de se adotar ou não um modelo de parcerias envolve quanto de custos a mais o setor público pode pagar para contratar uma parceria. Nessa avaliação de custo-benefício, consideram-se inúmeras variáveis endógenas e exógenas às organizações públicas, como, por exemplo, a capacidade das organizações públicas de definirem contratualmente seus requisitos e expectativas, para verificar e monitorar se esses requisitos foram ou não entregues pelo contratante (Hellowell & Vecchi, 2017).

A hipótese defendida, neste estudo, é que, quando adequadamente estruturados e implementados, os mecanismos de governança alinham os interesses públicos e privados em uma parceria, ajudando a lidar com desafios de investimento que o Estado enfrenta na promoção de serviços públicos, ao fornecer melhorias na eficiência do serviço e aprimorar a sua qualidade. No entanto, diante da diversidade de resultados que a literatura aponta, a estruturação e implementação de PPP não é uma tarefa fácil e, em alguns casos, pode não representar a opção mais viável para o setor público. Por esse motivo, uma avaliação cuidadosa das condições de sucesso e da governança pública é necessária para examinar, caso a caso, os custos e benefícios de um projeto (Nikolic & Maikisch, 2006; Torchia, Calabrò, & Morner, 2015).

3 ASPECTOS METODOLÓGICOS

Para concretizar o objetivo de comparar os mecanismos de governança estruturados no Brasil e em Portugal, classificando a adequação dos contratos de acordo com o atendimento do interesse público, realizou-se um estudo comparativo e descritivo. Justifica-se essa abordagem pelo fato de o tema estar inserido em contexto de reformas do setor público, em que a redução do tamanho do Estado e os seus novos arranjos institucionais foram percebidos comparativamente, entre países de todo o mundo, como uma tendência dominante (Peters & Pierre, 2000).

3.1 Tipo de pesquisa

Segundo Yin (2016), o objetivo de estruturas descritivas é servir como modelos para analisar e interpretar seus dados, e as descrições podem ser analisadas com vários níveis de detalhes. Dessa forma, investiga-se as PPP como alternativa viável de investimento público em relação ao atendimento do interesse público, classificando e descrevendo, por meio da metodologia detalhada a seguir, os principais mecanismos de governança adotados pelos países, de forma comparativa.

A escolha do método comparativo permite a interpretação dos significados das mudanças ocorridas no setor público pela utilização de arranjos institucionais como as PPP e, ainda, a formulação de hipóteses que necessitam ser testadas, principalmente por meio de métodos comparativos ou da busca de causalidades parciais, encontradas a partir da origem da ação (Schneider & Schmitt, 1998). Conforme a abordagem sociológica elaborada por Durkheim, Sartori e Morlino (1994) afirmam que o objetivo é estimar os efeitos médios das variáveis independentes, isto é, investigar os “efeitos das causas”. Trazendo essa lógica para o objetivo proposto nesta pesquisa, o método de Durkheim auxiliaria na compreensão dos efeitos

médios que os mecanismos de governança (variáveis independentes) exercem sobre a adequação das parcerias às classificações de interesse público (variável dependente).

A comparação é central em todas as análises de dados, seja qualitativa ou quantitativa. A proposta de comparação surge a partir da exploração dos dados, identificando-se múltiplos processos, causas, propriedades ou mecanismos, à procura de padrões, tais como semelhanças e diferenças entre os casos e tentativa de explicar sua diversidade (Neuman, 2011). Os métodos de comparação embasados em casos são, por sua natureza, sensíveis à complexidade, à diversidade e à singularidade (histórica) dos casos (Ragin, 1987).

O ponto de vista da característica da pesquisa qualitativa comparativa que se traduz nesta pesquisa é que os processos de teorização e generalização dos achados serão fornecidos não por regularidades ou padrões estatísticos, mas por tipos ideais (Neuman, 2011). Por tipos ideais, entendem-se modelos abstratos e qualitativos, desenvolvidos com base em uma lógica interna, mediante os quais casos reais e complexos podem ser medidos e avaliados. Assim, nesta pesquisa, o tipo ideal reuniria categorias de variáveis que sintetizariam um modelo qualitativo de avaliação das PPP em que as ferramentas de governança estariam alinhadas ao interesse público.

3.2 Universo e amostra

3.2.1 Cenário brasileiro

No Brasil, a Lei n.º 11.079, de 30 de dezembro de 2004, institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada. Em seu art. 4.º, define que, na contratação de parceria público-privada (PPP), serão observadas as seguintes diretrizes:

- I - eficiência no cumprimento das missões de Estado e no emprego dos recursos da sociedade;
- II - respeito aos interesses e direitos dos destinatários dos serviços e dos entes privados incumbidos da sua execução;
- III - indelegabilidade das funções de regulação, jurisdicional, do exercício do poder de polícia e de outras atividades exclusivas do Estado;
- IV - responsabilidade fiscal na celebração e execução das parcerias;
- V - transparência dos procedimentos e das decisões;
- VI - repartição objetiva de riscos entre as partes;
- VII - sustentabilidade financeira e vantagens socioeconômicas dos projetos de parceria.

Assim considerando, a seleção da amostra partiu do último levantamento feito pelo então Ministério do Planejamento, que envolve os projetos (não necessariamente ativos), com destaque para os projetos na área da saúde, compreendendo os hospitais mostrados no Quadro

Projetos	Unidade Administrativa	Objetivo	Status do Projeto
Hospital do Subúrbio	estado da Bahia	Concessão administrativa, para gestão e operação de Unidade Hospitalar do Estado da Bahia	Em execução desde 2010.
Instituto Couto Maia	estado da Bahia	Concessão de serviços não assistenciais precedida de construção da Unidade Hospitalar	Em execução desde 2013.
Hospital Metropolitano de Belo Horizonte	município de Belo Horizonte	Serviços e obras de engenharia e serviços de apoio não assistenciais à gestão e à operação	Em execução desde 2012.
Hospital da Zona Norte de Manaus	estado do Amazonas	Concessão administrativa para construção, fornecimento de equipamentos, manutenção e gestão de serviços não assistenciais	Em execução desde 2013.
Hospital Regional Metropolitano do Ceará	estado do Ceará	Construção, fornecimento de equipamentos, manutenção e gestão dos serviços não assistenciais	Contrato rescindido em 2019.
Complexos Hospitalares	estado de São Paulo	Construção, fornecimento de equipamentos, manutenção e gestão dos serviços não assistenciais	Em execução desde 2014.

Quadro 7. PPP na área da saúde no Brasil

Fonte: Elaboração própria, com base em dados da pesquisa, 2020.

3.2.2 Cenário português

Em Portugal, o setor de saúde foi pioneiro no estabelecimento de PPP. O órgão nacional responsável pela implementação e fiscalização dos contratos é o Serviço Nacional de Saúde (SNS). Atualmente, encontram-se ativos os seguintes contratos de PPP em hospitais portugueses, apresentados no Quadro 8.

Projetos	Região	Objetivo	Status do Projeto
Hospital de Cascais	Área de Lisboa	Construção, manutenção, gestão e financiamento das atividades hospitalares que envolvem prestação de serviços do SNS	Em execução desde 2009.
Hospital de Loures	Área de Lisboa	Construção do hospital, assim como dos investimentos de substituição, reparação e manutenção do edifício e dos equipamentos gerais	Em execução desde 2010.
Hospital de Braga	Norte	Concepção, construção, organização e funcionamento do hospital	Em execução desde 2011.
Hospital de Vila Franca de Xira	Área de Lisboa	Concepção, construção, organização e funcionamento do hospital	Em execução desde 2013.

Quadro 8. PPP na área da saúde em Portugal

Fonte: SNS, 2019. <http://www.acss.min-saude.pt/2016/10/12/parcerias-publico-privadas/>.

3.3 Técnica de coleta e análise dos dados

Constituem objeto de análise da pesquisa, para os casos brasileiros, seis editais de licitação, acompanhados das atas de julgamento das propostas, referentes aos contratos brasileiros; seis contratos de parceria realizados por entes públicos brasileiros, seus aditamentos

e anexos; dezoito Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária (especificamente o Anexo 13, emitido ao final de cada ano da parceria) referentes às unidades federativas brasileiras; quatro legislações estaduais e uma municipal a respeito do tema.

Para os casos portugueses, foram analisados quatro contratos de parceria realizados em hospitais portugueses, acompanhados dos respectivos anexos; quatro Relatórios Intercalares referentes à avaliação das parcerias (produzidos pela equipe de projeto dos Hospitais em 2016 e em 2019); três relatórios de auditoria realizados pela Entidade Reguladora de Saúde, emitidos em 2009, 2013 e 2016; as legislações (quatro decretos-leis) referentes ao tema e suas atualizações.

Quanto à delimitação temporal, serão utilizados os dez contratos que estavam vigentes a partir de 2004 para a seleção dos casos analisados, considerando-se que ambas as legislações (Portugal e Brasil) já vigoravam naquela data.

No que concerne à abordagem do problema, a metodologia utilizada é a qualitativa, em todas as suas fases, efetuada por meio de análise bibliográfica e documental das informações disponíveis nos sítios eletrônicos oficiais das instituições públicas.

Os documentos analisados como *corpus* desta pesquisa totalizaram, aproximadamente, 6.500 páginas de dados brutos, a serem analisados com base em análise de conteúdo, conforme descrito a seguir.

3.4 Construção da metodologia de avaliação

A tipologia de avaliação de governança em relação ao atendimento do interesse público possui três dimensões, cujos fundamentos se encontram nos documentos *Principles for Public Governance of Public-Private Partnerships* (OECD, 2012) e *Introduction to People-first Public-Private Partnerships in support of the United Nations* (ONU, 2019), que trazem as principais características para estruturar mecanismos de governança voltados para o atendimento do interesse público:

1. Marco Institucional Claro e Legítimo – constitui as condições e características que enfatizam a criação de um quadro regulamentar transparente e sólido como precursor da elaboração de contratos com cláusulas que garantam o bom desempenho das parcerias.
2. Garantia de *Value for Money* – constitui as características e condições que garantem ganho líquido maior para a sociedade (relacionados a qualidade, custo e eficiência), em comparação a outras formas de contratação.

3. Processo Orçamentário Transparente e Íntegro – constitui as características e condições que visam assegurar a acessibilidade do projeto, do ponto de vista financeiro-orçamentário, e, também, uma prestação de contas transparente.

Essas dimensões estariam em conformidade com os pressupostos da TCT, no que tange aos três atributos de uma estrutura de governança: intensidade do incentivo, controle administrativo e regime de regras legais (Williamson, 1979). A partir dos princípios estabelecidos pela OECD (2012) e dos atributos de governança, pretende-se estabelecer mecanismos fundamentais para o desenho de uma estrutura de governança capazes de superar as possíveis deficiências institucionais e as distribuições de risco e de finanças desequilibradas.

3.4.1 Construção de categorias de análise e suas dimensões de interesse público

A tipologia qualitativa desenvolvida faz uso da definição de interesse público proposta por Sorauf (1957, p. 619), que associa em que medida uma decisão tomada pelo setor público (por meio de ações políticas ou administrativas) se adéqua à finalidade de interesse público:

Diz-se que [uma decisão] é de interesse público se serve aos fins de todo o público e não aos de algum setor específico. Engloba valores comuns mantidos por um grande número de cidadãos, ou pelo menos representa um ‘consenso’, como um interesse majoritário. O interesse público pode ser pensado como ‘uma ética majoritária, um padrão majoritário normativo que engloba os objetivos de longo alcance da sociedade’. Esses interesses comuns podem representar moralidade, eficiência, justiça, tradição, ‘algumas das mais elevadas aspirações e devoções mais profundas das quais os seres humanos são capazes’, ou o bem-estar e a sobrevivência do próprio Estado.

Esse conceito provindo das Ciências Sociais reflete-se, atualmente, na edição de manuais, guias e princípios de governança no Brasil. Percebe-se, a partir dele, que o conceito de governança evidenciado por órgãos internacionais, como o IFAC, e por órgãos de controle brasileiro, como o Tribunal de Contas da União (TCU) e a Controladoria-Geral da União (CGU), está amplamente associado à obtenção do interesse público. O Quadro 9 evidencia a relação entre os conceitos de governança e sua função de fazer com que o setor público alcance a finalidade do interesse público.

IFAC (2014)	TCU (2014)	CGU (2018)
A governança no setor público compreende os arranjos estabelecidos para garantir que os resultados pretendidos para as partes interessadas sejam definidos e alcançados. Sua função primordial é garantir que as entidades atinjam os resultados pretendidos enquanto atuam	Governança pode ser descrita como um sistema pelo qual as organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo os relacionamentos entre sociedade, alta administração, servidores ou colaboradores e órgãos de controle. Em essência, a boa governança pública tem como propósitos conquistar e preservar a confiança da sociedade, por meio de um conjunto eficiente de mecanismos, a fim de assegurar que as ações	Na condução da política de governança, considera-se que governança pública compreende tudo o que uma instituição pública faz para assegurar que sua ação esteja direcionada para objetivos alinhados aos

em prol do interesse público (IFAC, 2014, p. 10)	executadas estejam sempre alinhadas ao interesse público (TCU, 2014, p. 17)	interesses da sociedade (CGU, 2018, p. 16)
--	---	--

Quadro 9. Relação entre os conceitos de governança e o objetivo de interesse público

Fonte: Elaboração própria, com base nos autores citados.

Para encontrar uma combinação de mecanismos de governança que protejam o interesse público nas PPP, foram categorizadas dimensões de interesse público, seguindo a lógica da pesquisa de Harmon (1969). Ao relacionar o conceito de interesse público às formas como os administradores desempenham suas funções na arena política, esse autor desenvolveu uma tipologia de dimensões de interesse público, representada em uma grade bidimensional. Essa grade, apresentada na Figura 5, descreve estilos de administração relacionados à formulação de políticas em organizações públicas. Segundo Harmon (1969), a responsabilidade é uma questão central derivada da definição do interesse público, e está representada no eixo vertical da grade; o eixo horizontal indica a extensão da defesa de políticas públicas pelos administradores.

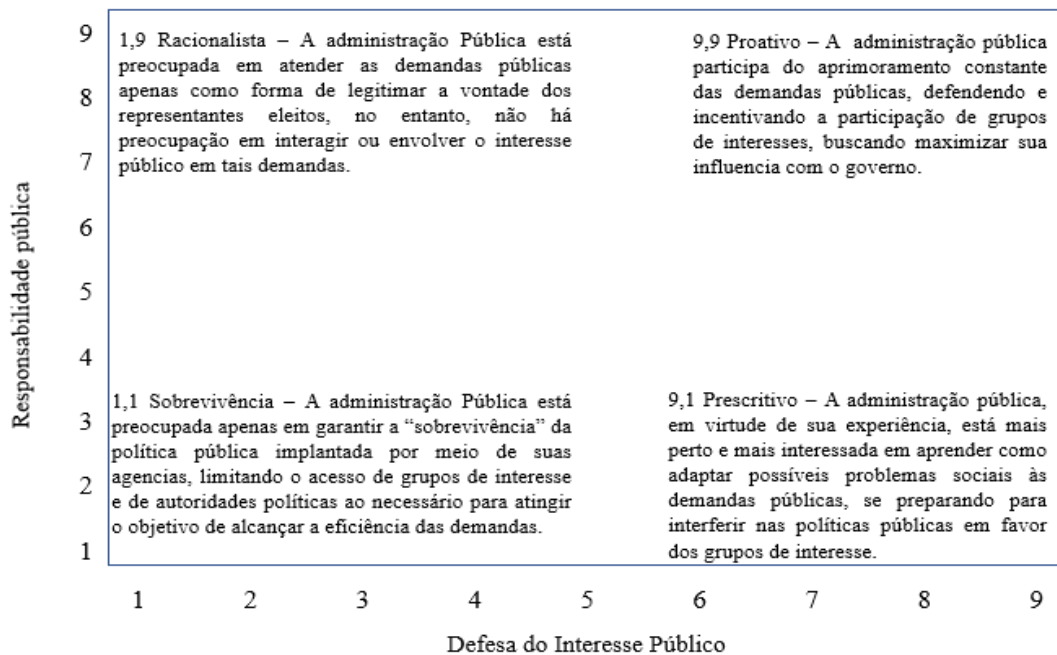


Figura 5. Dimensões de interesse público

Fonte: Adaptado de Harmon (1969).

A partir das definições estabelecidas por Harmon (1969), foram especificadas as classificações de interesse público para as três dimensões de análise: Marco Institucional Claro e Legítimo, Garantia de *Value for Money* e Processo Orçamentário Transparente e Íntegro.

Essas categorias de análises foram escolhidas, com base na literatura sobre TCT e em artigos recentes sobre a avaliação das PPP, como sendo essenciais para o bom funcionamento de uma parceria e para sua adequação ao interesse público (prevenindo malefícios causados

pela incompletude dos contratos, como a perda de controle do bem ou serviço contratado, o risco de aumento dos custos e a evasão de valores democráticos).

O Quadro 10 apresenta a consecução, construção e validação de uma metodologia qualitativa que identifica, nos contratos de PPP, a classificação das dimensões do interesse público para cada mecanismo de governança. As dimensões de interesse público propostas por Harmon (1969) foram adaptadas para cada um dos mecanismos apontados na literatura como mais relevantes, preservando-se sua essência original. Dessa forma, a análise e a classificação do interesse público permitem confirmar a hipótese diretriz, segundo a qual os mecanismos de governança influenciam positivamente a obtenção do interesse público nos contratos de PPP.

Marco Institucional Claro e Legítimo			
1 - Disposições contratuais			
Sobrevivência	Racionalista	Prescritivo	Proativo
Existem possibilidades de sanções e penalidades para descumprimentos de valores-alvo, que não estão especificadas por ciclo de vida do projeto.	Existem poucas possibilidades de sanções e penalidades para descumprimentos de valores-alvo, que estão especificadas por ciclo de vida do projeto.	Existem possibilidades de sanções e penalidades para descumprimentos, pelas partes, dos valores-alvos, mas não há evidência de determinação para controle permanente de metas para garantir um padrão de qualidade de prestação de serviços em saúde, em cada ciclo do projeto.	Existem possibilidades de sanções e penalidades para descumprimentos, pelas partes, dos valores-alvos, que são estipulados e devidamente controlados, em cada ciclo do projeto, com foco em garantir um padrão de prestação de serviços em saúde, em cada ciclo do projeto.
2 - Regras e aspectos legislativos			
Sobrevivência	Racionalista	Prescritivo	Proativo
Não há a edição de manuais ou procedimentos-padrão que orientem a contratação de PPP. Não há procedimentos e comissões de negociações. Não há obrigatoriedade de criação de unidades de PPP.	Não há edição de manuais ou procedimentos padrão que orientem a contratação de PPP. Não há procedimentos e comissões de negociações. Há obrigatoriedade de criação de unidades de PPP.	Não há edição de manuais e procedimentos-padrão que orientam a contratação de PPP, especificando metodologias de alocação de risco e Comparador do Setor Público (CSP). Há procedimentos e comissões de negociações. Há obrigatoriedade de constituição de unidades de PPP.	Há edição de manuais e procedimentos-padrão que orientam a contratação de PPP, especificando metodologias de alocação de risco e CSP. Há procedimentos e comissões de negociações. Há obrigatoriedade de constituição de unidades de PPP.
3 - Fatores organizacionais			
Sobrevivência	Racionalista	Prescritivo	Proativo
Não está definida uma estrutura organizacional e nem há procedimentos que estimulem o processo de aprendizagem e de capacitação da parceria.	Está definida uma estrutura organizacional que se preocupa apenas com o ponto de vista legal e a eficiência da parceria, sem se preocupar com a qualificação dos envolvidos e com as técnicas necessárias para a aprendizagem.	Está definida uma estrutura organizacional. O projeto de parceria contém mecanismos que atendem a legislação e permitem acompanhar a inovação de procedimentos internos, como política de educação permanente, aquisições e gestão eficaz dos custos e da qualidade.	Está definida uma estrutura organizacional. O projeto de parceria contém mecanismos que atendem a legislação e permitem acompanhar a inovação e os processos de aprendizagem de procedimentos internos, e dispõe de uma unidade de PPP bem equipada, com perícia técnica e experiência em PPP na área da saúde

			(independência de consultores externos).
Garantia de Value for Money			
4 - Análise da fase preliminar do projeto			
Sobrevivência	Racionalista	Prescritivo	Proativo
Pouca especificação de riscos e definições de metas, sem contemplar uma visão macroambiental. Preocupação com requisitos mínimos de qualidade financeira e dos ativos objeto da parceria.	Pouca especificação de riscos, definições de metas e de uma visão macroambiental. Limita-se à seleção da empresa e à observação de critérios legais, tais como licitação e viabilidade financeira.	Especificação detalhada de riscos, definições de metas e de uma visão macroambiental. O projeto contempla um plano de negócios e de fluxo de caixa. Há transparência e competitividade no processo de licitação.	Especificação detalhada de riscos, definições de metas e de uma visão macroambiental. Definição de metas, de forma suficiente, para indicar a qualidade, a eficiência e a alocação dos riscos contratuais. O projeto contempla um plano de negócios e de fluxo de caixa. Houve transparência e competitividade no processo de licitação.
5 - Participação e defesa dos interesses dos usuários			
Sobrevivência	Racionalista	Prescritivo	Proativo
Não foi realizado levantamento das principais partes afetadas pelo projeto. Não existem formas de envolvimento de partes interessadas externas. Não existem indicadores de desempenho embasados na satisfação do usuário. Não há previsão contratual para contínuas revisões de qualidade e auditoria por parte do governo.	Não foi realizado levantamento das principais partes afetadas pelo projeto. Existem formas de envolvimento de partes interessadas externas. Não existem canais ativos de interação. Há previsão contratual para contínuas revisões de qualidade e auditoria por parte do governo.	Foi feito um levantamento das partes afetadas pelo projeto. Existem formas de participação social. São evidenciados padrões de qualidade para os hospitais com base em acreditação. São disponibilizados canais interativos para que os usuários possam participar. Não há previsão contratual para contínuas revisões de qualidade e auditoria por parte do governo.	Foi feito um levantamento detalhado das partes afetadas. São evidenciados padrões de qualidade para os hospitais com base em acreditação. Existem formas de participação social, disponibilizando canais interativos. Há previsão contratual para contínuas revisões de qualidade e auditoria por parte do governo. Há participação e fiscalização dos conselhos ou comissão de fiscalização na atuação das parcerias.
6 - Compartilhamento de riscos			
Sobrevivência	Racionalista	Prescritivo	Proativo
Não são considerados todos os fatores para identificação e alocação dos riscos. Não está especificada a metodologia para a mensuração dos riscos. Não estão especificadas as formas de contornar as possíveis contingências sofridas. Não há descrição dos eventos classificados como de força maior.	Consideram-se apenas os riscos financeiros e de demanda. Há especificação da metodologia para a mensuração dos riscos. Não estão especificadas as formas de contornar as possíveis contingências sofridas. Não há descrição dos eventos classificados como de força maior.	Os riscos estão detalhados conforme sua origem, com indicação de parâmetros de mensuração e repartição de risco entre as partes. Não estão especificadas as formas de contornar as possíveis contingências sofridas. Há descrição dos eventos classificados como de força maior.	Os riscos estão detalhados conforme sua origem, com indicação de parâmetros de mensuração e repartição de risco entre as partes. Estão especificadas as formas de contornar as possíveis contingências sofridas. Há descrição dos eventos classificados como de força maior.
Processo Orçamentário Transparente e Íntegro			
7 - Transparência e accountability			
Sobrevivência	Racionalista	Prescritivo	Proativo

A preocupação com transparência e prestação de contas restringe-se à disponibilidade de dados nem sempre tempestivos e compreensíveis. Não há indicação dos setores responsáveis pela prestação dos serviços.	A preocupação com transparência e prestação de contas contempla somente os requisitos legais exigidos para manter um portal de internet. Há indicação dos setores responsáveis pela prestação dos serviços.	A preocupação com transparência e prestação de contas contempla disponibilidade de dados, cumprimento dos requisitos legais, relatórios de auditoria e de responsabilidade fiscal e demonstrativos contábeis. Há estipulação de prazos de atendimento para as demandas do cidadão. Há indicação dos setores responsáveis pela prestação dos serviços.	A preocupação com transparência e prestação de contas contempla disponibilidade de dados, cumprimento de requisitos legais, relatórios de auditoria, demonstrativos fiscais e contábeis. Há um canal de comunicação com o cidadão, que busca interatividade e disponibiliza canais de ouvidoria e de denúncias para os cidadãos.
8 - Affordability (Acessibilidade)			
Sobrevivência	Racionalista	Prescritivo	Proativo
Não há um demonstrativo que garanta que os valores estimados no projeto de parceria respeitam os limites de responsabilidade fiscal ao longo do contrato. Não há registro claro e verdadeiro dos pagamentos e das negociações em PPP. Não há divulgação sobre custos e passivos contingentes.	Há um demonstrativo que garante que os valores estimados no projeto de parceria respeitam os limites de responsabilidade fiscal ao longo do contrato. Não há registro claro e verdadeiro dos pagamentos e das negociações em PPP. Não há divulgação sobre custos e passivos contingentes.	São alegadas fontes alternativas de dotações orçamentárias e possíveis soluções para passivos contingentes. Há um demonstrativo que garante que os valores estimados no projeto de parceria respeitam os limites de responsabilidade fiscal ao longo do contrato. Há registro claro e verdadeiro dos pagamentos e das negociações em PPP. Não há divulgação sobre custos e passivos contingentes.	São alegadas fontes alternativas de dotações orçamentárias e possíveis soluções para passivos contingentes. Há um demonstrativo que garante que os valores estimados no projeto de parceria respeitam os limites de responsabilidade fiscal ao longo do contrato. Há registro claro e verdadeiro dos pagamentos e das negociações em PPP. Há divulgação sobre custos e passivos contingentes.
9 - Sistemas de monitoramento e controle interno			
Sobrevivência	Racionalista	Prescritivo	Proativo
Os sistemas de monitoramento são restritos a identificar, de forma superficial, quais as formas de avaliação, sem estabelecer sua periodicidade e sem detalhar o responsável por executar a tarefa. Não há revisão de qualidade dos indicadores de desempenho.	Os sistemas de monitoramento identificam, com poucos detalhes, quais as formas de avaliação, não se preocupando com aspectos qualitativos do projeto, mas apenas com o cumprimento legal das metas estabelecidas. Não há periodicidade de auditorias divulgadas.	O sistema de monitoramento identifica quais as formas de avaliação, os aspectos qualitativos do projeto e o cumprimento legal das metas vinculadas. Há designação de equipe técnica que aplica penalidades e realiza contínuas revisões de qualidade em saúde. Não há periodicidade de auditorias divulgadas.	O sistema de monitoramento identifica quais as formas de avaliação, os aspectos qualitativos do projeto e o cumprimento legal das metas vinculadas. Há designação de equipe técnica que aplica penalidades e realiza contínuas revisões de qualidade em saúde, sujeitando os pagamentos a verificação e certificação por equipe técnica. Há periodicidade de auditorias divulgadas.

Quadro 10. Ficha de avaliação de mecanismos de governança

As classificações do interesse público, segundo a concepção de Harmon (1969), foram propostas na ficha de avaliação em escala ordinal, que pode ser útil ao se buscar caracterizar, de forma qualitativa, em que medida as decisões políticas levam em consideração o interesse

público. Com o intuito de confrontar os contextos analisados com a hipótese diretriz de que o interesse público tende a ser prejudicado em decorrência das escolhas políticas e da assimetria informacional, a classificação proposta no Quadro 10 reflete como os mecanismos de governança estão sendo estruturados para amenizar esse possível prejuízo.

A construção da tipologia de avaliação proposta passa por procedimentos necessários para manter um padrão de rigor científico e, então, demonstrar a credibilidade das conclusões alcançadas. Segundo Amado (2014, p. 358), a validade da investigação qualitativa dentro da abordagem hipotético-dedutivo sintetiza-se nos seguintes fatores:

1. Validade Interna – diz respeito à capacidade de sustentação que os resultados obtidos garantem à conclusão apresentada. Para atender o requisito de validade interna, a tipologia desenvolvida tem como objetivo *avaliar e classificar a adequação dos contratos de PPP de acordo com o atendimento do interesse público*. A sustentação teórica e com base em achados empíricos foi realizada por meio da revisão integrativa de literatura, com o objetivo de levantar categorias de avaliação e suas características. Em seguida, a *metodologia de avaliação foi encaminhada para o julgamento de especialistas no tema, sendo três professores doutores, dois servidores de unidades de PPP e uma representante de conselho de saúde*.

Para Amado (2014, p. 361), a descrição de todas as etapas, durante a análise dos dados, constitui elemento importante para ajuizar a credibilidade. Para cumprir esse requisito, a seção seguinte detalha as etapas, desde a seleção dos dados até a categorização da análise de conteúdo, seguindo as orientações de Bardin (2011).

2. Validade Externa – questiona até que ponto as conclusões podem ser transferidas para outros contextos relativamente próximos e homogêneos (Amado, 2014, p. 365). Na medida em que o objetivo da pesquisa qualitativa é particularizar e não generalizar, as conclusões sempre devem referir-se a um contexto específico, existindo apenas a possibilidade de uma generalização interna, restrita aos casos estudados.

3. Fiabilidade – o requisito da fiabilidade dos instrumentos de pesquisa permite que diferentes investigadores, utilizando os mesmos meios, possam tirar conclusões estatisticamente comparáveis e replicáveis (Amado, 2014, p. 366). A consistência do método, aplicado nesta tese, pode ser verificada nos passos descritos na seção seguinte, em que são discriminadas as formas de classificação das categorias e a codificação empregada na análise de conteúdo, que permitem a descrição do interesse público refletido nos contratos.

4. Objetividade – nas pesquisas qualitativas, a objetividade pode ser alcançada quando se comprova que os resultados são apenas função do objeto de análise e das condições de investigação, que possuem o mínimo de viés do investigador. Para garantir a objetividade da

análise, foram transcritas as categorias empíricas iniciais e finais dos documentos analisados, que levaram à classificação dos contratos de acordo com a tipologia desenvolvida.

3.5 Metodologia qualitativa e procedimentos da análise de conteúdo

A análise de conteúdo pode ser definida como um conjunto de operações necessárias para representar um conteúdo de forma acessível, diferente da concebida originalmente (Bardin, 2011). É utilizada, comumente, como fase anterior para a construção de um banco de dados, para posterior análise de conteúdo.

Como elementos definidos para posterior análise de conteúdo, foram utilizadas as etapas definidas por Bardin (2011), que consistem em:

(1) Pré-análise – o primeiro contato com os documentos coletados foi feito por meio de leitura “flutuante”, com o objetivo de estabelecer contato com o assunto explorado e de analisar e conhecer o texto, para, em seguida, selecionar quais documentos seriam analisados em profundidade.

Os requisitos para compor e selecionar os documentos analisados foram:

Regra da representatividade: buscou-se uma amostragem considerada representativa do universo inicial, tendo sido escolhidos todos os hospitais construídos e geridos por meio de PPP, no Brasil e em Portugal.

Regra da homogeneidade: os documentos retidos nos dois países são homogêneos, na medida do possível, quanto à similaridade dos efeitos que em ambos produzem.

(2) Exploração do material – a segunda fase da análise de conteúdo visou à classificação das categorias e à codificação de todo o material selecionado na fase da pré-análise. A partir do material bruto, a leitura flutuante permitiu selecionar 682 páginas de material limpo, categorizadas no *software* Nvivo 12 Pro. Para permitir a análise preliminar e a exploração do material, os documentos (contratos, relatórios e anexos) passaram por um processo de digitalização textual, por meio de um programa de Reconhecimento Óptico de Caracteres (*Optical Character Recognition*), que permitiu converter tipos diferentes de documentos digitalizados em dados pesquisáveis ou editáveis, ou seja, conversão de imagens de texto em texto real.

Durante a fase de exploração do material, optou-se por criar uma nuvem de palavras (recurso do Nvivo 12 Pro) para cada documento analisado, a fim de detetar os assuntos mais abordados por cada um e de obter os primeiros *insights* acerca do tema.

A classificação foi feita com base nas categorias teóricas levantadas por meio de uma revisão integrativa de literatura (descrita no capítulo 2 desta pesquisa). Segundo Bardin (2011),

a codificação é fundamental para a análise qualitativa, pois rotula as mensagens dos documentos com um código embasado na compreensão sobre o que é essa mensagem. O rótulo (código) é, então, usado para representar e acessar os conteúdos dos dados, facilitando a comparação com dados semelhantes (Bazeley, 2013).

Para a fase de codificação, os materiais foram lidos atentamente e, por meio do *software* Nvivo 12 Pro, foram realizadas duas rodadas de categorização de frases e parágrafos, os quais foram definidos como unidades de análise. A partir da árvore de nós, no Nvivo 12 Pro, as cláusulas contratuais e os elementos textuais dos relatórios foram categorizados em nós, que facilitam a codificação do material, ao permitir a emissão, em editor de texto, de relatórios do conteúdo de cada documento e a visualização, na tela, das ocorrências, além de iniciar a análise, a interpretação e as inferências. Nessa fase, ocorreu, ainda, a verificação frequencial simples das palavras que constroem as dimensões ou subdimensões de interesse público nos documentos analisados.

No caso específico, a codificação do material ocorreu segundo a tipologia formulada. Segundo Bazeley (2013) uma tipologia é um sistema de classificação construído assumindo duas (ou mais) dimensões para fazer uma exibição ortogonal. O intuito da classificação com base na tipologia é o de examinar os dados de acordo com as classes ou os tipos ideais, para verificar padrões de similaridade ou diferenças.

(3) Tratamento dos resultados, inferência e interpretação – a análise de conteúdo permite a compreensão além da realidade da mensagem, a fim de confirmar suposições teóricas (Bardin, 2011). Para melhor realizar a compreensão teórica dos conteúdos analisados, realizou-se uma pesquisa qualitativa, com abordagem voltada para os contratos.

Como enfatiza Ragin (1987), uma abordagem qualitativa e comparativa orientada para os casos levanta as características e o contexto de uma entidade completa, permitindo visualizar configurações, associações, causas e efeitos de cada caso, de maneira individual. Procurar por semelhanças e associações completa-se por meio da triangulação teórica, que pode fornecer uma imagem rica e complexa do fenômeno social estudado (Miles & Huberman, 1994).

Em outras palavras, Bazeley (2013) afirma que a combinação da análise de conteúdo e da análise comparativa constitui um bom instrumento de indução para se investigarem as causas (variáveis inferidas) a partir dos efeitos (variáveis de inferência ou indicadores, referências no texto), embora o inverso — prever os efeitos a partir de fatores conhecidos — ainda não esteja ao alcance das nossas capacidades.

Para Bazeley (2013), o processo real de comparação envolve as etapas subsecutivas, que serão seguidas na análise dos resultados:

- 1) os contratos de PPP foram classificados de acordo com a tipologia estabelecida, com indicação, para cada mecanismo de governança, da categoria de interesse público que eles representam, sendo que, uma vez classificados os dados sobre os casos individuais, foram descritos os casos por macrounidade comparada (Brasil e Portugal);
- 2) depois da classificação, os achados foram divididos entre a análise de governança em nível macro (regulamento, leis e manuais) e em nível micro (contratos e editais de licitações), conforme distinção feita por Prats (2019), para analisar os mecanismos de governança;
- 3) por fim, ocorreu a fase da interpretação dos dados classificados e resumidos, para identificar (a) se existem diferenças e, caso haja, quais são essas diferenças e (b) o que elas apontam em termos de experiências retratadas em outros estudos ou apontamentos teóricos anteriores.

4 DESCRIÇÃO E CLASSIFICAÇÃO DOS MECANISMOS DE GOVERNANÇA

4.1 Contratos brasileiros

4.1.1 Mecanismos que integram o Princípio do Marco Institucional Claro e Legítimo

Os contratos de PPP, geralmente, definem direitos e obrigações relativos a concepção, construção, operação e manutenção de infraestruturas e a mecanismos de supervisão (Díaz, 2016). No Brasil, esses contratos são estruturados por entes reguladores diferentes no setor da saúde (Unidades Federativas diferentes), o que faz com que a estrutura, o objeto e a funcionalidade deles sejam divergentes em muitas de suas disposições.

A legislação de PPP brasileira define que, para se configurar uma parceria, é preciso haver uma combinação entre dois objetos (construção e gestão, por exemplo). Predominantemente, o modelo de PPP implantado no Brasil tem como objetos contratuais a construção e a gestão de serviços não assistenciais (bata cinza) dos hospitais.

A respeito da análise realizada nas disposições dos contratos brasileiros, percebe-se não haver um padrão na disposição das cláusulas, e que o *design* do contrato recebeu pouca atenção significativa, em vista da falta de cuidado com as negociações e da flexibilização contratual, que enfocam penalidades em vez de incentivos, com pouca atenção para a qualidade e a humanização do serviço prestado, classificando-se como prescritivo.

O segundo aspecto dessa dimensão trata dos aspectos legislativos. A esse respeito, as PPP foram estabelecidas pela Lei Federal n.º 11.079, de 30 de dezembro de 2004, que instituiu

normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública brasileira. Seguindo esse marco regulatório, muitos estados e municípios editaram suas próprias leis de PPP.

O documento *Benchmarking Public-Private Partnerships Procurement*, elaborado pelo World Bank (2017), traz alguns dos pontos centrais que os regulamentos em PPP devem conter para atingir seu objetivo de *Value for Money*. Conforme a análise realizada, apresentam-se as principais deficiências da lei brasileira (o que se aplica, igualmente, às leis municipais e estaduais sobre a matéria), ao não detalhar ou padronizar qualquer metodologia referente aos seguintes pontos: 1) avaliação da análise econômica, 2) avaliação de acessibilidade fiscal, identificação de risco, 3) avaliação de viabilidade financeira, 4) avaliação comparativa entre PPP e compras públicas, 5) padronização de contratos. Desse modo, classifica-se a subdimensão regras e aspectos legislativos como racionalista, considerando-se a falta de especificidade de detalhes e de prescrição sobre o que os contratos devem conter, além de pouca ênfase em artifícios que protejam o interesse público ao longo das negociações.

A complexidade dos contratos de PPP deságua, também, na capacidade do setor público de monitorar e regular todas as fases do ciclo de vida de um projeto (projetar - construir - financiar - manter - operar - PCFMO), sendo prerrogativas para o bom funcionamento de uma parceria a inovação, o estímulo à aprendizagem contínua entre os setores e a solidez da estrutura organizacional, que fornecem a base para a confiança entre as partes. Contudo existem fatores pouco contemplados nos contratos brasileiros que estimulem programas de educação continuada e treinamentos pautados nas diretrizes do Sistema Único de Saúde (SUS). Dado esse cenário, os fatores organizacionais observados, no caso brasileiro, classificam-se como perfil prescritivo. Nota-se pouca definição de uma estrutura organizacional voltada para o aprendizado mútuo entre os parceiros, conforme é apresentado no Quadro 11, a seguir.

Disposições Contratuais	
Categoria Empírica	
Inicial	Final
Mecanismos de pagamento pautam-se em valores-alvo. Nem sempre há definição detalhada dos indicadores e das diretrizes de prestação do serviço, e há pouca referência às fases contratuais e aos indicativos de qualidade e prazo estabelecidos. Controvérsias de pagamento e ateste de qualidade e níveis de desempenho decididos com base em um verificador independente. Uma comissão de arbitragem é definida para a resolução de conflitos que não sejam solucionados pelo comitê gestor. Nem sempre as penalidades são previstas e detalhadas de acordo com cada situação. Pouca ênfase na gestão e na justificativa das alterações contratuais.	Prescritivo: os mecanismos de pagamento são pautados em valores-alvo e em indicadores de desempenho, com pouca preocupação com referências de qualidade do serviço prestado, além de pouca ênfase na gestão e na justificativa de alterações e renegociações contratuais.
Regras e Aspectos Legislativos	
Inicial	Final

<p>Os aspectos normativos gerais não estabelecem, de forma suficiente, as metodologias necessárias para se avaliar as parcerias. Não existe, na legislação, um tratamento fiscal ou orçamentário específico a ser observado, que defina prazos, auditorias, modelo de relatórios. Não há padronização ou orientações sobre itens essenciais do contrato.</p> <p>São poucas as especificações sobre transparência, e poucas atribuições e qualificações exigidas do comitê gestor.</p> <p>Não há definição de metodologias específicas para calcular risco, acessibilidade ou viabilidade financeira.</p>	<p>Racionalista: não há edição de manuais ou procedimentos que orientem as formas de avaliação (financeira, social e orçamentária) das PPP. Não há requisitos que regulem a negociação dos contratos ao longo dos ciclos de vida. Não há especificação da metodologia para calcular risco e comparador do setor público.</p>
Fatores Organizacionais	
Inicial	Final
<p>Falta padronização do papel das unidades de PPP designadas para desenvolver e fiscalizar uma parceria.</p> <p>Há poucos indicadores de desempenho com base na gestão pessoal e na qualidade do serviço. Há determinação de treinamento e capacitação do corpo de agentes alocados nos hospitais.</p> <p>Há pouca ênfase e poucos incentivos para a relação de aprendizado entre setores público e privado.</p> <p>Há pouca incorporação de diretrizes do SUS sobre humanização no atendimento, poucos incentivos contratuais para promover integração e inovação dos procedimentos, além de foco excessivo na gestão da concessionária.</p>	<p>Prescritivo: existem formas organizacionais mínimas para acompanhar a inovação e a aprendizagem entre os parceiros. Há foco excessivo na gestão específica da concessionária e pouca referência para a excelência no atendimento ou para a aprendizagem e o treinamento do setor público.</p>

Quadro 11 – Classificação da subdimensão Disposições Contratuais para os contratos brasileiros

Fonte: Elaboração própria, com base em dados da pesquisa (2020).

O fator mais citado como inovação tecnológica necessária ao funcionamento tecnológico é a criação de Sistemas de Informação de Tecnologias e Comunicações. Percebem-se, também, requisitos pouco voltados para a capacitação e as qualidades desejadas dos agentes a serem contratados. Quando existe alguma exigência de indicação de desempenho embasada em gestão de pessoas, verifica-se que a ênfase é apenas no setor privado, sem que haja integração entre as partes ou previsão de trabalho conjunto.

Essa falta de interação pode impedir a colaboração e configurar a ausência de um esquema conjunto institucionalizado de responsabilidades e benefícios (Parrado & Reynaers, 2018). No Brasil, a maioria das unidades de PPP tem pouca atuação especificada, tanto nos contratos quanto nas legislações vigentes, e conta com pouca autonomia e um papel superficial para fiscalizar e acompanhar os processos em todos os seus ciclos.

4.1.2 Mecanismos que integram a garantia de *Value for Money*

No Brasil, a escolha de PPP deve atender, de acordo com a Lei de Licitações (Lei n.º 8.666/1993), a modalidade concorrência, na qual qualquer interessado, cadastrado ou não, pode participar da disputa, seguindo a divulgação e a realização de consulta pública prévia, em que devem ser publicadas as minutas do edital e do contrato em imprensa oficial e em jornal de

grande circulação. Além disso, devem ser publicados a justificativa para a contratação, o prazo de duração do contrato, o valor estimado e a justificativa da escolha da PPP.

Seguindo práticas internacionais, em que há a possibilidade de propostas não solicitadas (*unsolicited proposals* – USP), no Brasil, há a figura do PMI (Procedimento de Manifestação de Interesse), o qual permite que agentes privados projetem e proponham projetos do zero, visando aproveitar os incentivos de mercado para maior eficiência e inovação, especialmente quando a capacidade e a experiência do governo são limitadas (Takano, 2017). Além disso, as licitações de PPP no Brasil são marcadas por um número pequeno de licitantes (de, no máximo, sete, no caso do Complexo Hospitalar, e de, no mínimo, dois, para o Hospital Couto Maia), e o tempo mínimo entre a licitação e a assinatura do contrato é de 7 meses e o máximo é de 36 meses.

Metade das contratações de hospitais em PPP no Brasil foi feita com base em PMI. Diferentemente das PPP iniciadas publicamente mediante as quais o governo propõe projetos, o PMI delega essa tarefa a empresas privadas e agentes que, supostamente, contam com maiores capacidades e maiores incentivos para reconhecer oportunidades de investimento e traduzi-las em empresas lucrativas.

Dessa forma, entende-se que a categoria análise da fase preliminar do projeto é classificada como racionalista, pois considera a busca por informações que garantam a viabilidade das parcerias em editais e consultas públicas, planos de negócios, justificativas de mérito, valores e prazos estabelecidos.

A segunda subdimensão desse princípio refere-se à participação e à defesa dos interesses dos usuários. O envolvimento dos cidadãos pode incluir diversos eventos presenciais, como audiências públicas, reuniões e conferências, ou eventos virtuais, como fóruns, nos quais os membros da comunidade podem expressar suas opiniões e classificar a prestação de serviços de acordo com suas prioridades (Boyer, Van Slyke, & Rogers, 2015). Essa categoria de participação e defesa dos interesses dos usuários é classificada, conforme o Quadro 12, como prescritiva, pois se observa que há determinação de cláusulas que estimulem a prática de inclusão do cidadão nas decisões tomadas a respeito das PPP, embora não haja padronização da participação dos usuários, o que retrata a comunicação difícil entre as partes e o cidadão.

A terceira subdimensão diz respeito ao compartilhamento dos riscos identificados nos contratos brasileiros, em que a maioria está alocada no setor privado, que declara contratualmente: (i) ter pleno conhecimento da natureza e da extensão dos riscos por ela assumidos no contrato e (ii) ter levado tais riscos em consideração na formulação de sua

Proposta e Assinatura do Contrato de Concessão. Todos os contratos contam, também, com a previsão de seguros, a serem efetuados pela concessionária, durante todo o prazo da concessão.

O compartilhamento de riscos deveria estar acompanhado de uma matriz, que especificasse como lidar com o risco e por que ele foi apropriado por aquela parte. Nos contratos brasileiros, nota-se pouco detalhamento dos riscos, que não estão categorizados por fatores nem mensurados por uma metodologia uniforme, que detalhe, em valores aproximados, qual o impacto desses nas parcerias. Assim, classifica-se o compartilhamento de riscos no Brasil como racionalista, observando-se apenas os requisitos legais e sem especificação de metodologia, conforme demonstrado no Quadro 12.

Análise Preliminar do Projeto	
Categoria Empírica	
Inicial	Final
A modelagem dos serviços nem sempre está justificada e condizente com as melhores práticas. O resultado dos modelos de negócios nem sempre apresenta uma base de comparação justificada com o mesmo serviço prestado pelo setor público. Há poucos detalhes nos estudos que demonstram e projetam o fluxo de caixa da concessionária, consolidando as informações e os requisitos de atratividade de negócio e as linhas de estabelecimento do teto de contraprestação. Não existe padrão claro para a proposição de um programa de necessidades hospitalares, compatibilizando-as com o perfil epidemiológico e a eficiência assistencial esperada.	Racionalista: os estudos preliminares esclarecem, de forma superficial, as bases de cálculo para a contraprestação máxima estimado para cada ano da concessão. Há pouca concorrência garantida nos processos licitatórios. Há pouca preocupação com sustentabilidade e justificativas técnicas.
Participação e Defesa dos Interesses dos Usuários	
Inicial	Final
É obrigação da concessionária: conceber, apurar e resolver queixas e reclamações dos usuários; prestar, direta ou indiretamente, quando for permitido, os serviços necessários à execução do contrato, por sua conta e risco, com integral atendimento das normas e diretrizes do SUS; aderir às campanhas educativas, informativas, operacionais e outras. Não há periodicidade de auditorias divulgadas sobre a qualidade do serviço. Há obrigatoriedade de se elaborar, em conjunto com as secretarias de saúde, um plano emergencial de comunicação para as hipóteses de prejuízo aos serviços e aos usuários.	Prescritivo: há obrigação de criação de sítios eletrônicos ou canais de ouvidoria, para garantir a participação do usuário. Existem formas de envolvimento da comunidade e dos conselhos de saúde.
Compartilhamento dos Riscos	
Inicial	Final
Os riscos políticos, financeiros e de demanda não estão segregados nem justificados. O poder concedente assume o risco de falhas na regulação e de mudanças na legislação. Os riscos não estão descritos conforma sua natureza, não havendo previsões sobre o que se fazer em casos de contingências. Há pouca descrição sobre a obrigatoriedade de que a concessionária provisione contingências (cíveis, trabalhistas, fiscais, ambientais ou administrativas).	Racionalista: foco no aspecto financeiro de classificação dos riscos, não estando expressas as medidas que devem ser adotadas. Não há uma matriz de riscos detalhada, nos termos contratuais, expondo percentuais e distribuição dos riscos.

Quadro 12. Classificação da subdimensão Análise Preliminar do Projeto para os contratos brasileiros

Fonte: Elaboração própria, com base em dados da pesquisa (2020).

4.1.3 Mecanismos que integram o Processo Orçamentário Transparente e Íntegro

Os requisitos contratuais que discorrem sobre transparência nos contratos brasileiros são mínimos (categoria com menor codificação, segundo o QSR Nvivo). A maioria dos contratos não apresenta obrigação da concessionária de manter algum dispositivo de transparência e prestação de contas. Apesar disso, quando se observa a legislação brasileira sobre as PPP, no entanto, a transparência nas decisões é colocada como princípio norteador da adoção de parcerias no país.

Com base nas melhores práticas de divulgação e transparência de documentos relacionados às PPP em todo o mundo, o World Bank (2017) elaborou o documento *Framework for Disclosure in Public-Private Partnership Projects*, que enumerou variáveis, que foram verificadas para cada um dos contratos brasileiros, revelando-se que a falta de compromisso do poder público com a transparência pode revelar indiferença na legitimidade das PPP. Constatase, ainda, que há menos divulgação de informações no estágio pós-contratação, quando há ausência de relatórios periódicos de desempenho/monitoramento, assim como ausência completa da divulgação de auditorias realizadas.

De acordo com a tipologia adotada, a transparência e a *accountability*, no Brasil, classificam-se como interesse público de sobrevivência, preocupado apenas em atender o mínimo da legalidade, sem estabelecer comunicação com o usuário da informação por meio de canais interativos ou similares, com pouca divulgação de relatórios relevantes e tempestivos sobre as decisões e despesas sobre PPP.

A respeito da acessibilidade, a despeito da preocupação legal, a análise dos contratos e termos aditivos revela que não há preocupação, mantida ao longo do contrato, de manter a acessibilidade dos valores pactuados inicialmente. A omissão dos contratos brasileiros, no que diz respeito a taxas de remuneração, fluxos de caixa e comparador permanente com serviços públicos, faz com que essa categoria seja classificada como racionalista, conforme especificado no Quadro 13, a seguir. O mesmo ocorre na subdimensão de monitoramento e controle interno, em que o interesse público é classificado como racionalista, por se considerar que a maioria das cláusulas de monitoramento e controle interno está por conta da contratação da figura do verificador independente, não sendo divulgadas informações suficientes sobre auditorias e outros tipos de controle, de acordo com o Quadro 13.

Transparência e Accountability	
Categoria Empírica	
Inicial	Final
Foco na divulgação de informação entre parceiro público e privado. Não há indicação dos responsáveis pela prestação dos serviços. Há	Sobrevivência: não é imposto contratualmente que o poder público

<p>pouca preocupação com a legitimação das PPP. Não há cláusula relativa à transparência e à divulgação das informações públicas aos cidadãos. Há pouca preocupação com interação cidadã e canal de denúncias. Não há periodicidade de divulgação de relatórios de auditoria, provisões e passivos contingentes. Todos os entes públicos possuem sítio eletrônico específico para divulgar informações sobre as PPP (exceto o estado do Amazonas).</p>	<p>ou a concessionária devem divulgar informações sobre as despesas ou decisões tomadas sobre a parceria. Há pouca divulgação sobre desempenho, passivos contingentes e provisões de longo prazo.</p>
Acessibilidade	
Categoria Empírica	
Inicial	Final
<p>Os estudos de viabilidade declaram que as despesas decorrentes do Contrato estão adequadas à legislação pertinente, conforme demonstrativo do impacto orçamentário-financeiro, em anexo, nos exercícios em que vigorar.</p> <p>Não há garantias que a acessibilidade será mantida ao decorrer das renegociações.</p> <p>Não há alegação de fontes alternativas de dotações orçamentárias. Pouca atenção a divulgação e reconhecimento dos passivos contingentes decorrentes da parceria. Não há definição clara sobre as taxas de retorno negociadas, nem de comparador de serviços que possa ser utilizado ao longo das negociações.</p>	<p>Racionalista: embora esteja claramente descrito que o objeto contratual está de acordo com o planejamento e os requisitos da LRF, há pouca preocupação em se manter a acessibilidade ao longo das renegociações. Não há padronização de fluxos de caixa, modelo de negócio ou definição de taxa-base de remuneração.</p>
Sistema de Monitoramento e Controle	
Categoria Empírica	
Inicial	Final
<p>A maioria das cláusulas de monitoramento e controle interno fica por conta da contratação da figura do verificador independente, para fiscalizar e acompanhar o cumprimento de obrigações de natureza contábil, econômica e financeira da concessionária. Há poucos detalhes sobre as formas e os objetivos do monitoramento e da fiscalização. Não há divulgação sobre como se chegou ao valor pago pelo poder público (com base em quais indicadores foram atingidos). O verificador independente será avaliado em conjunto pela concessionária e pelo setor público para a possível renovação do contrato. É obrigatório disponibilizar as informações por meio eletrônico acessível remotamente, por meio de sistema automatizado de gerenciamento de informações. Há pouco detalhamento sobre as capacidades mínimas exigidas pelo verificador independente.</p>	<p>Racionalista: há pouco detalhamento sobre as formas e o objetivo do monitoramento. O controle dos indicadores e da qualidade ocorre por meio de um terceiro. Não há qualquer divulgação sobre o parecer e a apuração dos indicadores de desempenho do período.</p>

Quadro 13. Classificação da subdimensão Transparência e *Accountability* para os contratos brasileiros

Fonte: Elaboração própria, com base em dados da pesquisa (2020).

Sob esse enfoque, ressalte-se que, em geral, não há regulação sobre que informações específicas de desempenho as entidades privadas devem divulgar ou se devem criar sítios eletrônicos para seus projetos, para manter o público geral informado acerca do desenvolvimento do projeto. O governo federal não possui fonte de dados oficial sobre o número de projetos de PPP e as concessões desenvolvidas no país, e não há regularidade dos dados atualizados sobre o número de projetos em andamento. Para fazer um levantamento dos documentos sobre PPP, é possível estimar os contratos nos sítios eletrônicos de transparência dos entes subnacionais (Siqueira, 2017).

No Brasil, o Anexo 13 do Relatório Resumido de Execução Orçamentária é publicado bimestralmente, intitulado *Demonstrativo das Parcerias Público-Privadas*, cujo conteúdo

informa os impactos das contratações de PPP nas contas do ente, especificamente sobre o total de ativos constituídos pela Sociedade de Propósito Específico (SPE), passivos, detalhados em: obrigações decorrentes de ativos constituídos pela SPE, provisões de PPP e outros passivos, atos potenciais passivos representados pelas obrigações contratuais das contraprestações futuras e pelas garantias concedidas.

Ao verificar a publicação do demonstrativo, verifica-se que nenhum ente divulgou, em todos os anos, provisões ou atos potenciais passivos representados pelas obrigações contratuais. Além dessa falha no preenchimento, a obrigatoriedade de projeção de despesas para os exercícios seguintes não foi seguida integralmente e, ainda, as linhas “Riscos não Provisionados” e “Outros Passivos Contingentes” no quadro dos “Atos Potenciais Passivos” não é preenchida integralmente pelos entes.

As PPP brasileiras, contratualmente, contam com a figura do verificador independente, uma empresa privada, geralmente contratada pelo parceiro privado, que é responsável por atestar os indicadores de qualidade informados pela parte privada, no desempenho de suas funções, ficando a cargo dessa empresa a maioria dos dispositivos de controle exigidos no contrato.

4.2 Contratos portugueses

4.2.1 Mecanismos que integram um Marco Institucional Claro e Legítimo

O modelo de PPP adotado em Portugal tem como base uma estrutura de contrato de gestão e de um objeto bastante amplo de atividades, desde projeção, construção, financiamento, conservação e exploração dos ativos infraestruturais até gestão da prestação de cuidados de saúde hospitalar (ASRNORTE, 2020). Dada a abrangência e a natureza distinta do conjunto de atividades que compõem o objeto do modelo adotado, a parceria concretiza-se e desenvolve-se por meio de duas entidades gestoras com responsabilidades diferentes e delimitadas, em um quadro de articulação e complementaridade.

Nesse sentido, de acordo com a Administração Central do Sistema de Saúde (ACSS), cada uma das componentes desses contratos de PPP é implementada por uma Entidade Gestora do Estabelecimento (EGEST), que assume a aquisição e o financiamento do equipamento médico necessário ao funcionamento da unidade hospitalar e a gestão da prestação dos serviços clínicos, durante um período padrão de dez anos, e por uma Entidade Gestora do Edifício

(EGED), que assume a prestação dos serviços infraestruturais, durante um período padrão de trinta anos, sendo responsável por *design*, construção, financiamento e manutenção do edifício.

Observa-se uma padronização dos primeiros contratos portugueses, todos embasados em valores de entrada e saída, com resultados definidos e focados em qualidade (contratos de *performance*), para cada uma das entidades gestoras, com sistema de indicadores de desempenho e de metas, que, se não forem atingidas, implicam penalizações e deduções na remuneração. Essas condições caracterizam o contrato como de interesse público proativo, conforme a análise do Quadro 14.

A implantação das PPP sob a égide de uma legislação e um marco regulatório comum faz com que o comportamento dos hospitais siga uma relação isomórfica, pois, quando surge alguma incerteza sobre como melhor se adequar aos requisitos contratuais, um hospital tende a seguir aquele que já alcançou o requisito (Correia, Carrapato, & Bilhim, 2016). De acordo com as características encontradas e verificado o esforço de aperfeiçoar a legislação, ao buscar aprimoramento e fortalecimento do setor público, classifica-se o interesse público da subdimensão regras e aspectos legislativos como prescritivo. As constantes alterações na legislação portuguesa simbolizam o esforço para aprimorar o ambiente regulatório em que as PPP estão inseridas.

Em relação aos fatores organizacionais, os contratos portugueses possuem duas entidades gestoras que atuam em parceria com o Estado. Para coordenar as atividades entre elas, foi criada a estrutura da Comissão Conjunta, em que as entidades constituem e mantêm o contrato, ao longo do seu período de vigência. Essa capacidade de colaboração e inovação está presente no próprio conceito e objetivo das PPP, o que leva à classificação da subdimensão fatores organizacionais como proativa, conforme detalhado no Quadro 14.

Disposições Contratuais	
Categoria Empírica	
Inicial	Final
Os contratos são formados por duas entidades gestoras. Há foco na qualidade e foco no planejamento quando as entidades são obrigadas a elaborar e manter atualizados: a) modelo assistencial e organizacional, b) regulamento de atividade, c) protocolos e guias clínicos; d) outros documentos de organização ou normativos de funcionamento. Os mecanismos de pagamento estão pautados em valores-alvo e em deduções de falhas de desempenho. Há definição dos mecanismos de resolução de conflitos, inclusive com subcontratados. São criadas comissões julgadoras para analisar justificativas de alterações e renegociações contratuais.	Proativo: os contratos e mecanismos de pagamento são pautados em valores-alvo e em indicadores de desempenho, expressando preocupação com referências de qualidade do serviço prestado. Há ênfase na gestão e na justificativa de alterações e renegociações contratuais.
Regras e Aspectos Legislativos	
Categoria Empírica	
Inicial	Final
Não estabelecem as metodologias necessárias para se avaliar o risco e o CSP nas parcerias. Há claras definições da Unidade de	Prescritivo: não há detalhamento de procedimentos que orientem as formas de

Acompanhamento de Parceria. A lei designa, para cada fase anterior e posterior à contratação, uma equipe de projeto, responsável por elaborar a justificativa do modelo, demonstrando a inexistência de alternativas equiparáveis no setor público, e elaborar o estudo estratégico e econômico-financeiro de suporte ao lançamento da parceria.	avaliação (financeira, social e orçamentária) das PPP. Estão estabelecidos procedimentos de comissão e negociação, e há detalhamento sobre as atribuições da UTAP.
Fatores Organizacionais	
Categoria Empírica	
Inicial	Final
A Entidade Gestora do Estabelecimento fica obrigada a organizar as seguintes estruturas de apoio técnico: a) Comissão de Ética para a saúde; b) Comissão de humanização e qualidade dos serviços; c) Comissão de controle e infecção hospitalar; d) Comissão de farmácia e terapêutica. A composição das comissões deve ser idêntica à dos hospitais integrados no Serviço Nacional de Saúde. As comissões devem elaborar um relatório das atividades desenvolvidas. Há requisitos mínimos da estrutura de recursos humanos necessária ao cumprimento dos níveis de desempenho, incluindo a estrutura funcional, apontando as soluções de integração com o setor público e com as propostas de inovação necessárias para garantir a qualidade do serviço.	Proativo: há indicadores de gestão de pessoas e formação de comissões de apoio técnico. Há foco na inovação, integração entre os funcionários da antiga estrutura do hospital e aqueles que serão contratados pelas entidades gestoras.

Quadro 14. Classificação da subdimensão Disposições Contratuais para os contratos portugueses.

Fonte: Elaboração própria, com base em dados da pesquisa (2020).

Correia, Carrapato e Bilhim (2016), em seu estudo, evidenciam, na análise dos contratos dos quatro hospitais em PPP de Portugal, a existência de preocupações comuns na sua constituição, ou seja, cláusulas relacionadas com produção, mecanismos de remuneração, integração no SNS, desempenho hospitalar, qualidade dos cuidados prestados estão presentes, de forma transversal e semelhante, nos contratos de gestão dos quatro hospitais avaliados.

Os contratos portugueses apoiam-se, ainda, em cláusulas que garantem comprovação, por parte das entidades gestoras, da devida habilitação do pessoal, comprovando formação específica para o desempenho das atividades e dispondo, inclusive, sobre cuidados relativos à escala dos profissionais de saúde.

Em todos os contratos, é exigido que a Entidade Gestora do Estabelecimento planeje a qualidade adequada dos serviços clínicos e não clínicos, implantando um sistema de gestão de qualidade, que deverá ser revisto e aprovado pela entidade contratante.

4.2.2 Mecanismos que integram a Garantia de *Value for Money*

Em Portugal, o processo de contratação e análise das propostas de PPP é considerado longo, pois envolve uma primeira fase de avaliação da proposta, a seleção de dois candidatos, uma segunda fase de novas propostas e uma negociação final com o candidato selecionado (Barros & Martinez- Giralt, 2009). Os processos para a primeira leva de PPP na saúde foram

lançados em 2003 e 2004, e, até janeiro de 2009, havia sido assinado um só contrato de PPP para a construção de hospitais (Hospital de Cascais) (Barros & Martinez- Giralt, 2009).

O longo período ocorre porque, até 2006, Portugal nunca tinha desenvolvido nem executado uma metodologia para realizar um comparador do setor público ao estabelecer parcerias (Sarmiento, 2010). Por se constatarem problemas de especificação de riscos e de critérios de avaliação, aliados à falta de estudos de viabilidade social e consultas públicas sobre as necessidades dos hospitais, classifica-se o interesse público da análise preliminar do projeto como racionalista, pois a entidade pública contratante não usou os meios necessários de concorrência e planejamento para direcionar o processo.

De forma prática, as dificuldades de alocação de riscos refletiram-se no estabelecimento das matrizes de risco dos primeiros hospitais, em que o risco clínico determinou a complexidade do processo de contratação, implicando repercussões negativas e atrasos nos cumprimentos dos prazos. Segundo o Tribunal de Contas de Portugal (2009), tal complexidade exigiria extremo rigor no planejamento da contratação, o que levou à classificação da subdimensão compartilhamento de riscos como racionalista, do ponto de vista do interesse público.

Para esse mecanismo, os contratos portugueses utilizam disposições contratuais que estabelecem princípios de igualdade dos usuários do Sistema Nacional de Saúde (SNS), orientando e buscando garantir que a prestação dos serviços respeitará os padrões e as diretrizes estabelecidos pelo SNS, o que classifica o interesse público como prescritivo, de acordo com a descrição do Quadro 15.

Análise Preliminar do Projeto	
Categoria Empírica	
Inicial	Final
A modelagem dos serviços adota como base o chamado “grupo de referência”. Não há metodologia definida de avaliação do VfM ou regras para estabelecer o comparador do setor público. É feito um estudo preliminar que especifica o fluxo de caixa das operações financeiras. É estipulada uma taxa de rentabilidade e um planejamento financeiro prévio. Há pouca concorrência entre participantes do processo de contratação. Não há análise de especificações da abrangência macroambiental do projeto, em relatório divulgado. Não está evidente a análise dos riscos distribuídos.	Racionalista: há dificuldades em se adotar metodologia clara na avaliação do VfM, na definição do fluxo de caixa e na rentabilidade do projeto. Há pouca concorrência e transparência na definição dos riscos e no processo de contratação.
Compartilhamento dos Riscos	
Categoria Empírica	
Inicial	Final
Relata-se a existência e a manutenção, em vigor, de um programa de seguros que garanta efetiva e adequada cobertura de riscos. Não há anexos que tratem da distribuição e dos cálculos de uma matriz de risco. Há apenas divulgação do Programa de Seguros, em que se descrevem, de forma genérica, os riscos transferidos à seguradora. Não há especificações e direcionamento para estabelecer provisões ou contingência. Não há planejamento que indique quais as medidas a serem tomadas caso os riscos se efetivem. Os riscos políticos, financeiros e de demanda não estão segregados.	Racionalista: não há preocupação em se demonstrar a aplicação e a probabilidade dos riscos por meio de uma matriz. Os riscos são apenas designados para apólices de seguro, de forma genérica e sem especificações.

Participação e Defesa dos Interesses dos Usuários	
Categoria Empírica	
Inicial	Final
No acesso às prestações de saúde, deve-se respeitar o princípio da igualdade, assegurada aos beneficiários do Serviço Nacional de Saúde. Obriga-se a ter um livro de reclamações para os usuários. Há obrigação de divulgação de uma carta dos direitos do usuário. A obtenção de um nível de avaliação igual a “insatisfatório” implica a elaboração de um plano de medidas corretivas para melhorar o nível de avaliação. Há estabelecimento do “Provedor Usuário”, cuja missão é resolver os problemas e encaminhar as sugestões. Não há estudo padronizado sobre a opinião das partes afetadas pelo projeto antes da contratação.	Prescritivo: há obrigação de manter, dentro do hospital, uma unidade de apoio ao cidadão. Existem diversos indicadores de desempenho embasados na satisfação dos usuários. Não há um estudo padronizado sobre a opinião das partes afetadas pelo projeto.

Quadro 15. Classificação da subdimensão Análise Preliminar do Projeto para os contratos portugueses

Fonte: Elaboração própria, com base em dados da pesquisa (2020).

Os pontos mais críticos nesta fase estão representados pela falta de concorrência exigida no processo e de informações adequadas para consolidar a comparação com o setor público. Segundo o relatório, a “dificuldade em obter e consolidar informação e, conseqüentemente, construir instrumentos de referência a utilizar nos processos de contratação foi uma das dificuldades que se colocaram à gestão pública, com particular incidência no comparador público e nos níveis de serviço pretendidos” (Tribunal de Contas de Portugal, 2009, p. 14).

4.2.3 Mecanismos que integram Processo Orçamentário Transparente e Íntegro

O pressuposto de transparência e prestação de contas nas PPP é motivado pela visibilidade, credibilidade e legitimidade e, portanto, a falta de transparência implica opacidade e déficit de credibilidade e legitimidade (Heald & Georgiou, 2011). Nos contratos portugueses, são estipulados diversos mecanismos que permitem a prestação de contas das decisões tomadas pelo parceiro privado em relação à gestão do estabelecimento. Contudo a disponibilidade das informações ao público é restrita à divulgação de receitas e despesas, por meio de uma unidade técnica que concentra a maioria das publicações sobre o tema. Dessa forma, a categoria em que se enquadra é proativa.

Na categoria de acessibilidade, os esforços de Portugal para mantê-la ao longo das alterações contratuais a levam a ser classificada como prescritiva, com apresentação de exigências muito claras sobre possíveis aumentos de preço, projeção de fluxo de caixa e da remuneração básica do acionista.

A alta preocupação com o controle dos contratos e a verificação de conformidade dos indicadores classifica essa subdimensão como proativa, de acordo com o descrito no Quadro 16, a seguir. Todos os contratos, também, definiram métodos para lidar com o desempenho não

conforme (ou violações do desempenho). Ademais, é definida a periodicidade e o teor dos relatórios que devem ser apresentados à administração pública, para efeitos de acompanhamento da execução do contrato.

Transparência e Accountability	
Categoria Empírica	
Inicial	Final
Há indicação dos responsáveis pela prestação dos serviços. A criação da Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos centraliza a divulgação de decisões, negociações e futuros projetos de PPP. Todos os hospitais possuem sítio eletrónico próprio, mantido e operado pela entidade gestora do estabelecimento. Há divulgações periódicas de relatórios.	Proativo: é imposto legalmente que o poder público deve divulgar informações sobre as despesas ou as decisões tomadas sobre a parceria. A Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos concentra toda a matéria de publicações <i>online</i> sobre as PPP em estudo, e em curso.
Acessibilidade	
Categoria Empírica	
Inicial	Final
É definido um grupo de referência para a comparação da viabilidade financeira ao longo de todo o contrato. Integram o grupo de referência aqueles que possuem classificação equivalente com a PPP, em termos de lotação, nível de atividade e índice de <i>case-mix</i> e que sejam os mais eficientes no setor público. É definida a taxa interna de retorno do acionista real, que estabelece rentabilidade para os acionistas, em termos anuais, para todo o prazo do contrato de gestão. É definida e demonstrada a taxa interna de retorno do fluxo de caixa do acionista a preços constantes, durante todo o período do contrato de gestão. Há formação de comissões de negociação e estudo para garantir a viabilidade financeira ao longo do contrato.	Prescritivo: há comparação com hospitais do grupo de referência, definição de taxas de remuneração e fluxo de caixa e formação de comissões de negociação e estudos financeiros para garantir a viabilidade financeira ao longo do contrato.
Sistema de Monitoramento e Controle	
Categoria Empírica	
Inicial	Final
O sistema de monitoramento deve obedecer aos seguintes princípios: a) maximização do desempenho, assegurando a prevenção e a deteção de situações de descumprimento das obrigações; b) registro centralizado das ocorrências e dos resultados das atividades de monitoração. Esse sistema deve permitir: a) a autoavaliação mediante o registro de dados que revelem o desempenho das entidades; b) o registro dos parâmetros de desempenho previstos, apurando-se as falhas de desempenho; c) a avaliação da execução do contrato pelo Estado e seus entes de fiscalização. Há indicadores de desempenho detalhados para todas as fases contratuais, demonstrando-se as fórmulas de cálculo e periodicidade. A UTAP divulga, trimestralmente, relatórios de desempenho. As auditorias são divulgadas, periodicamente, pelo tribunal de contas e pela Entidade Reguladora da Saúde.	Proativo: há detalhamento sobre as formas e o objetivo do monitoramento. São definidas as formas de apuração de todos os indicadores calculados. É definida a periodicidade das auditorias e verificações. São definidos os princípios norteadores do controle.

Quadro 16. Classificação da subdimensão Transparência e *Accountability* para os contratos portugueses

Fonte: Elaboração própria, com base em dados da pesquisa (2020).

A respeito dessa dimensão, a garantia de VfM é embasada na disponibilidade de informações internas substanciais, especialmente para interessados do setor público que necessitam de uma compreensão dos custos e lucros reais em cada contrato. Em Portugal, a

UTAP é a entidade pública responsável pela recolha centralizada, pelo tratamento e pela análise da informação relativa às projeções de encargos e receitas com as PPP, em uma perspectiva plurianual (Portugal, 2020). Essa Unidade é responsável por centralizar os dados referentes às PPP, que contêm as seguintes informações orçamentárias:

Tabelas de encargos líquidos plurianuais consolidados, com valores desagregados por setor, incluindo encargos brutos e receitas; Análise da execução orçamental do ano transato e descrição pormenorizada, por setor, do orçamento para o ano seguinte; Análise de riscos de execução orçamental com PPP para o ano seguinte, com particular atenção aos passivos contingentes, tais como litígios em curso, pedidos de reposição de equilíbrio financeiro por parte dos parceiros privados (Portugal, 2020, p.1).

Em relação à divulgação de passivos contingentes e aos demais componentes da dívida referentes à PPP, o Tribunal de Contas português, no Relatório de Auditoria n.º 18/2013, constata que Portugal não está contabilizando os encargos assumidos durante todo o ciclo de vida da parceria, apontando que esses têm sido analisados apenas em uma lógica de compromissos contratuais assumidos, e não de apuramento dos encargos globais dos projetos que se estimam vir a ser contratados (Tribunal de Contas de Portugal, 2013). Essa omissão é confirmada, também, pelo Relatório de Passivos relacionados às PPP, divulgado pela Eurostat (2019), segundo o qual Portugal é um dos países europeus com os maiores passivos contingentes relacionados às PPP sem contabilização no balanço patrimonial.

Quanto aos sistemas de controle, os contratos portugueses contam com uma descrição complexa da programação do projeto por ciclo de vida, vinculando um conjunto de indicadores de desempenho para cada fase programada, que inclui monitoramento de qualidade em todas as tabelas de parâmetros de desempenho, compostas por (a) uma descrição de cada parâmetro de desempenho, (b) a periodicidade de imposição das deduções, (c) a forma de determinação da falha de desempenho, (d) a graduação da gravidade da falha de desempenho.

O Quadro 17 sintetiza as classificações de interesse público para os contratos de PPP no Brasil e em Portugal. As tipologias resumidas pretendem ser ilustrativas, refletindo os aspectos qualitativos propostos no modelo teórico de avaliação, dentro das dimensões e subdimensões. A coluna das características tem como objetivo generalizar as subdimensões, ilustrando a proposta de tipo geral.

Dimensão	Subdimensão	Características	Tipologia	
			Brasil	Portugal
Marco Institucional Claro e Legítimo	Dispositivos Contratuais	Sanções e penalidades; Pagamento por valores-alvo; Estabelecimento de prazos; Resolução de conflitos; Foco na qualidade dos serviços.	Prescritivo	Proativo
	Aspectos Legislativos	Legislação específica do setor;	Racionalista	Prescritivo

		Integração da PPP aos objetivos da política pública de saúde; Manuais e procedimentos para contratação.		
	Fatores Organizacionais	Política de educação permanente; Foco na inovação; Indicador de gestão de pessoas; Criação da unidade de PPP; Política de humanização do sistema de saúde.	Prescritivo	Proativo
Garantia de Value for Money	Análise Preliminar do Projeto	Garantia de concorrência; Definição do comparador do setor público; Estabelecimento do fluxo de caixa e da taxa de rentabilidade esperada.	Racionalista	Racionalista
	Compartilhamento de Riscos	Especificação dos riscos por segmento; Especificação dos eventos de força maior; Explicitação das formas de se lidar com as contingências e amenizá-las.	Racionalista	Racionalista
	Participação e Defesa do Usuário	Serviço de atendimento ao usuário; Sistema de avaliação com base em satisfação; Canal de denúncia e interação com o setor público.	Prescritivo	Prescritivo
Processo Orçamentário Transparente e Íntegro	Transparência e Accountability	Disponibilidade de dados; Relatórios de auditoria; Demonstrativos fiscais e acompanhamento da despesa; Canais de interação.	Sobrevivência	Proativo
	Acessibilidade	Límites de contraprestação; Requisitos da legislação fiscal; Sustentabilidade ao longo prazo; Fontes alternativas de pagamento.	Racionalista	Prescritivo
	Sistema de Monitoramento e Controle	Definição das formas de avaliação de desempenho; Periodicidade das avaliações; Revisões de qualidade; Certificação da equipe técnica.	Racionalista	Proativo

Quadro 17. Resumo das classificações de interesse público de acordo com as subdimensões

Na seção seguinte, apresenta-se a visão comparativa dos casos, com o objetivo de responder à questão de pesquisa e à hipótese diretriz proposta, relacionando a necessidade de governança pública ao atendimento do interesse público nos contratos analisados.

4.3 Visão Comparativa

Em continuidade à seção anterior e em conformidade com os procedimentos metodológicos antes descritos, este estudo fundamenta-se em três princípios de governança que

norteiam o conceito das PPP — Marco Institucional Claro e Legítimo, Garantia de *Value for Money* e Processo Orçamentário Transparente e Íntegro —, desenvolvidos com base na TCT, que serve como lente teórica para apoiar a hipótese de que mecanismos de governança são necessários para garantir o interesse público nos contratos de PPP.

A partir desses conceitos, um quadro analítico de governança de PPP foi desenvolvido e usado para comparar os diferentes mecanismos utilizados pelos dois países, Brasil e Portugal. Com base nesse enfoque, esta seção sintetiza as diferenças entre os países em sua abordagem para a governança de PPP e a razão da existência dessas diferenças, apontando, ainda com base na comparação, o que pode ser feito para melhorar os mecanismos de governança adotados pelo Brasil. A ênfase em semelhanças e diferenças reveladas pela comparação é considerada no contexto do atributo que revelou as diferenças, como, por exemplo, regras e aspectos legislativos ou fatores organizacionais, para descrever um padrão, identificando possível explicação (Bazeley, 2013).

Além disso, a análise comparativa costuma revelar anomalias ou identificar casos extremos ou negativos. Identificar e sintetizar os pontos-chave para cada grupo comparativo permite a interpretação dos dados classificados e resumidos para identificar (a) se há diferenças e, em caso afirmativo, quais são elas e (b) o que as diferenças apontam em termos de experiências ou processos subjacentes, potencialmente, para análise posterior (Bazeley, 2013).

4.3.1 Dimensão Marco Institucional Claro e Legítimo

Ligado ao conceito de governança pública, a governança contratual estrutura contratos, não apenas com base em custos, mas também na qualidade e na integração entre as partes, com o objetivo de salvaguardar os interesses, introduzindo incentivos de qualidade ou impondo requisitos de coordenação e alinhamento na parte privada (Koppenjan, 2012).

As inter-relações entre as diversas partes de uma estrutura de governança evidenciam-se quando se compara um tipo com o outro. Dessa forma, em resposta aos objetivos propostos neste estudo, compara-se a tipologia de governança dos contratos de PPP no Brasil e em Portugal, expondo a dimensão Marco Institucional Claro e Legítimo, que representa os mecanismos de governança responsáveis por estabelecer uma política reguladora sólida, que promova o funcionamento eficiente das agências reguladoras, assegurando-se que elas operem sob uma regulação clara, mantendo-se independentes da influência política (OECD, 2012).

Essa estrutura promove concordância com a TCT, na medida em que reúne atributos que ajudam a minimizar risco de conflitos de interesse, captura regulatória, corrupção e

comportamento antiético. Em relação aos dispositivos contratuais empregados nos contratos, verifica-se que os contratos de Portugal estão mais bem estruturados quanto a detalhamento dos requisitos de qualidade exigidos, possibilidade de sanção e definição de valores-alvo, como base para pagamentos. Os contratos portugueses apresentam, em média, 180 páginas, com 31 anexos — ao passo que os brasileiros apresentam, em média, 100 páginas e 15 anexos —, o que demonstra maior preocupação com o detalhamento do serviço esperado, em Portugal.

O modelo português desenvolvido nos primeiros hospitais em parceria apresenta vantagens para a administração pública, considerando-se que uma nova licitação deve ser lançada a cada dez anos (Ferreira & Marques, 2020). Isso faz com que o Estado compare e substitua as entidades gestoras que apresentam desempenhos insuficientes, estimulando a concorrência entre os bons parceiros privados. Além disso, o prazo de dez anos permite mitigar possíveis renegociações (Ferreira & Marques, 2020). Essa possível substituição dos contratos não ocorre no Brasil, considerando-se que, em média, os contratos analisados têm vigência de 25 anos.

A urgência de se construir novos hospitais e responder a todas as exigências sociais e populacionais relacionadas à saúde, em Portugal, fez com que, nesse setor, as normas de utilização de PPP fossem legisladas antes do regime geral de PPP no país, alterando-se o Estatuto do Serviço Nacional de Saúde (SNS) para aceitar o uso de PPP na construção e na gestão de hospitais (Martins, 2017). Tal iniciativa contribuiu para que fosse criada a proposta de implantação do programa de PPP em hospitais portugueses, em 2001, com o advento da Estrutura de Missão Parcerias Saúde (EMPS), com o objetivo de executar a estratégia de promoção de formas inovadoras de gestão, no âmbito do SNS, mediante a criação de PPP (Tribunal de Contas de Portugal, 2009).

O lançamento das parcerias na área da saúde veio, então, acompanhado da criação de um conjunto de amplas medidas legislativas e regulamentares, com o intuito de formar um quadro jurídico apropriado que enquadrasse os aspectos procedimentais prévios ao estabelecimento dos contratos que as executassem. Isso, todavia, não aconteceu no Brasil, onde a legislação federal foi lançada e, até 2019, não tinham sido contratadas parcerias em nenhum setor.

A respeito dos fatores organizacionais apontados na literatura como capazes de melhorar a capacidade de inovação e de aprendizagem nas parcerias, frise-se que a principal diferença nos contratos analisados refere-se à estruturação das unidades de PPP. Estruturar uma unidade de PPP exige esforço para se garantir que os projetos de PPP sejam de boa qualidade e bem-estruturados, além de se reforçar o papel do governo no monitoramento e no gerenciamento das

PPP (World Bank, 2017). Um papel fundamental da unidade de PPP seria o de gerenciar os esforços de consultores externos e reduzir a assimetria informacional entre o conhecimento do setor público e do privado.

Um estudo intitulado *Establishing and Reforming PPP Units: Analysis of EPEC Member PPP Units and lessons learnt*, promovido pela European PPP Expertise Centre (2014), apresenta as principais questões a serem consideradas ao se desenvolver a estrutura organizacional de uma unidade de PPP. O estudo tem como base a comparação das unidades de PPP desenvolvidas na Europa e apresenta como estrutura necessária os requisitos de eficiência:

- 1) Possuir funções claramente definidas, descrevendo suas funções e responsabilidades dentro da estrutura da PPP, o conteúdo dos relatórios de desempenho, critérios e delegação de quaisquer poderes relevantes à agência;
- 2) Possuir um conselho de administração com habilidades relevantes e adequada representação das partes interessadas designada de forma transparente e governada sem conflitos de interesses e com foco em políticas de análise de desempenho;
- 3) Definição de políticas para a nomeação do pessoal da agência, incluindo o diretor executivo, com base no mérito e na concorrência aberta; e
- 4) Definição de políticas relativas à condução dos negócios que incluam um código de conduta, que cobre questões como transparência e acessibilidade a informações, anticorrupção e denúncia (European PPP Expertise Centre, 2014, p. 69).

Quando se compara a legislação federal brasileira (Decreto n.º 5.385/2005) com o Decreto-Lei 170/2019, de Portugal, a criação das unidades de PPP é o tópico em que mais diferem as legislações, considerando-se as disparidades entre o instrumento de criação das unidades técnicas nos países. No Brasil, o Comitê Gestor de Parceria Público-Privada Federal (CGP), instituído pelo Decreto n.º 5.385/2005, tem competências restritas e baixa autonomia em relação à dependência de seus membros aos Ministérios da Economia e da Casa Civil. No Brasil, trata-se de um órgão colegiado, que se reúne mensalmente para deliberar sobre os projetos de PPP, autorizar licitações e apreciar relatórios de acompanhamento dos projetos.

Em Portugal, a Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos (UTAP) é uma entidade administrativa dotada de autonomia administrativa, sob a tutela do Ministério das Finanças, que assume responsabilidades no acompanhamento global dos processos de PPP e assegura apoio técnico especializado, designadamente em matérias de natureza económico-financeira e jurídica (Unidade Técnica de Apoio de Projetos, 2020). Ao longo da legislação portuguesa, é possível verificar a longa lista de responsabilidades da UTAP, que elabora relatórios para o setor público e mantém um sítio eletrónico com todas as informações sobre PPP e seus projetos. As atribuições da UTAP começam com estudos e preparação até acompanhamento, emissão de relatórios, indicação de membros do júri de negociações para defender o interesse público nas parcerias.

Na medida em que aumentam a cadeia de responsabilidade e a complexidade do setor público, uma PPP requer, também, um aumento na capacidade e no monitoramento do setor. Assim, uma unidade de PPP com bons recursos e pessoal qualificado interfere diretamente no desenvolvimento de um processo de negociação eficaz com investidores, auxiliando o setor público no processo de aprendizagem, durante a parceria (Osei-Kyei & Chan, 2017).

Além da necessidade de reforço legislativo, padronização de contratos e fortalecimento das unidades de PPP, a estruturação de PPP no Brasil precisa de mais mecanismos que defendam o interesse público, ao longo das alterações contratuais. Ao estudar PPP na América Latina, Guasch *et al.* (2016) revelam que o excesso de alterações contratuais e renegociações no Chile e no Peru está associado a investimentos adicionais em infraestrutura que não foram incluídos no contrato original. Para os autores, isso sugere ausência de precisão de estudos na preparação dos contratos, além de má gestão de contratos, consentindo-se com o oportunismo da parte privada. Além disso, compromissos assumidos após a assinatura do contrato aumentam o impacto fiscal e reduzem o VfM planejado inicialmente.

O Quadro 18 sintetiza as principais semelhanças e diferenças encontradas em nível contratual no que diz respeito à dimensão Marco Institucional Claro e Legítimo.

Dimensão Marco Institucional Claro e Legítimo		
Subdimensão	Semelhanças	Diferenças
Disposições Contratuais	Os contratos são pautados em valores-alvo. São estabelecidas multas e procedimentos de arbitragem para a resolução de conflitos.	Estruturação dos contratos, tamanho e detalhamento dos anexos. Descrição específica de todos os prazos, serviços, valores preestabelecidos e indicadores de desempenho. Estruturação contratual para entidades gestoras distintas. Presença da Gestora do Estabelecimento e Gestora do Edifício, em que cada uma tem prazos, valores e atribuições diferentes. Tipo de serviço contratado.
Regras e Aspectos Legislativos	Não há definição de metodologias específicas para risco, comparador do setor público e outros.	Detalhes específicos sobre mecanismos de negociação e atribuições específicas para a unidade de PPP. Procedimentos de centralização da análise de mérito financeiro e social, no que diz respeito a análise, implantação e avaliação dos projetos. Existência de um banco de dados de projetos, com registro de todos os projetos público-privados. A experiência portuguesa começou antes da edição da legislação.
Fatores Organizacionais	Há foco no processo de acreditação hospitalar.	Estruturação de mecanismos de aprendizagem contínua, treinamento e política de educação permanente. Sistema de integração entre setor público e privado. Priorização de novas tecnologias e inovação no processo de gestão do setor público. Ênfase no estabelecimento de gestão de pessoas.

Quadro 18. Principais semelhanças e diferenças encontradas em nível contratual referentes à dimensão Marco Institucional Claro e Legítimo em Brasil e Portugal

Fonte: Dados da pesquisa (2020).

Observa-se, no Quadro 18, que, no nível contratual, os mecanismos apresentados por Portugal apresentam maior robustez, impondo barreiras para o aumento da contraprestação. Os

contratos brasileiros, feitos em entes subnacionais, dispõem de menores requisitos para impedir o possível oportunismo dos parceiros privados nas sucessivas renegociações.

As comparações do Quadro 18, refletidas à luz da TCT, revelam que, assumindo o pressuposto ideal, a estrutura contratual tem como finalidade equilibrar os interesses dos setores público e privado para promover resultados razoáveis para ambas as partes (Nguyen & Garvin, 2019). No entanto, há falha dos governos brasileiros na estruturação dos contratos, incluindo excessivas mudanças de preços para a concessionária, alocação de risco e inclusão de novos serviços contratuais.

A qualidade regulatória comparada, por meio da subdimensão Regras e Aspectos Legislativos, é outra variável importante de governança nas PPP. A solidez de um quadro regulamentar pode estimular o investimento privado, levando as parcerias a alcançar melhores resultados econômicos e limitando a capacidade dos governos de se envolverem em parcerias apenas por questões políticas, sem se preocupar com eficiência (Sabry, 2015). Esse fator pode justificar a ausência de PPP federais na área da saúde e a falta de estímulos para que o setor privado participe ativamente dos processos, melhorando a competitividade e o aperfeiçoamento dos projetos.

O marco regulatório das PPP foi estudado por Guasch (2016) na América Latina, em que se constatou que países como Peru (2008), Chile (2010), Colômbia (2011) e México (2012) introduziram alterações em suas legislações, a fim de facilitar o processo de contratação de PPP. Os novos regulamentos estabelecem um período de congelamento para renegociações nos primeiros três anos ou mais, esclarecem e exigem detalhes na alocação de riscos, compensações, taxa de retorno e afirmam que qualquer modificação do contrato não pode alterar a matriz de alocação de risco (Guasch, 2016). A legislação brasileira poderia utilizar essa tendência de atualização dos países vizinhos para aperfeiçoar o processo de renegociações contratuais e a celeridade dos projetos em andamento.

Essa proteção nas renegociações contratuais tem respaldo legal, pois a atual lei portuguesa contém várias resoluções para orientar as parcerias e dar mais agilidade aos processos de negociação, ao passo que a lei brasileira não opina sobre o assunto com detalhes. Segundo a lei portuguesa atualizada, deverá ser criada uma comissão de negociação, com o intuito de (a) representar o parceiro público nas sessões de negociação com o parceiro privado, (b) promover maior celeridade e eficácia ao desenvolvimento e à conclusão do correspondente processo e (c) negociar as soluções e medidas que considere mais consentâneas com a defesa do interesse público.

Nos termos da legislação brasileira, não há previsão para criar comissão de negociação ou qualquer outro mecanismo de intervenção em negociações, citando-se apenas o emprego dos mecanismos privados de resolução de disputas, inclusive a arbitragem. Essa comissão seria necessária, pois tão importante quanto evidenciar a relação custo-benefício na contratação ou implementação de uma PPP deve ser a preocupação em mantê-la ao longo das renegociações contratuais.

A literatura que versa acerca do papel da governança nas PPP evidencia a importância da legislação sobre PPP, pois é inerente ao papel do Estado regulador estabelecer uma organização responsável pela supervisão dessas obrigações, prover a publicação de informações sobre o desempenho e garantir maior transparência ao processo de monitoramento (Diaz, 2017). A esse respeito, a legislação brasileira falhou ao conferir legitimidade às contratações de PPP, havendo pouco incentivo para processos transparentes e participativos relativamente à publicação das decisões e negociações de PPP.

4.3.2 Dimensão Garantia de *Value For Money*

Segundo a European Court of Auditors (2018), em seu documento *Public-Private Partnerships in the EU: Widespread shortcomings and limited benefits*, a fase de justificativa e análise preliminar dos projetos é considerada uma das mais relevantes para se assegurar que os objetivos do setor público sejam alcançados, isso porque, se a opção por uma PPP for escolhida sem qualquer análise comparativa que garanta condições equitativas entre os diferentes métodos de aquisição, não pode haver garantia de que a relação custo-benefício protege melhor o interesse público (European Court of Auditors, 2018).

Nesse quesito, as legislações, os contratos e os procedimentos licitatórios analisados não especificam como deveria ser essa justificativa nem o cálculo do comparador do setor público, mas evidenciam que deve ser a melhor alternativa possível para o setor público. O mesmo acontece com o compartilhamento de risco, em que ambos os países não possuem especificações legais sobre qual metodologia adotar nem sobre quais riscos especificar.

Percebe-se, que nessa dimensão, a análise das categorias aponta que os dois países se classificam, predominantemente, na forma racionalista de interesse público. A falta de preocupação com o compartilhamento de riscos e com a análise do projeto reforça a ideia de que o setor público pouco se planeja para comprovar o VfM em uma PPP, o que pode sugerir que nem sempre a opção pelo modelo se respalda na racionalidade técnica.

Essa falta de especificidade sobre o cálculo e a exigência do comparador do setor público pode causar problemas quanto à falta de objetividade na análise de desempenho. Carrera (2014) constatou esse problema quando avaliou o mérito de projetos de PPP, com ênfase no setor de saúde, verificando que não há um modelo único para a elaboração de projetos de PPP e que, para os estágios iniciais de um programa, a ênfase pode estar em torná-los viáveis, por meio da análise do mérito.

Em Portugal, Sarmiento (2010) afirma que houve um erro de planejamento, pois, em vez de iniciar o projeto de implantação de PPP na saúde com alto número de parcerias público-privadas, um teste-piloto deveria ter sido realizado. Segundo o autor, a falta de experiência do país e a criação de modelos muito complexos, sem paralelos em qualquer outro país, atrapalhou a experiência do primeiro momento, principalmente no que concerne à etapa de lançamento e à fase pré-contratual, em que houve atrasos e falta de especificação de atributos de qualidade e de compartilhamento de riscos. A análise comparativa dos contratos, quanto à Garantia de *Value For Money*, revela as semelhanças e diferenças relatadas no Quadro 19.

Dimensão Garantia de <i>Value For Money</i>		
Subdimensão	Semelhanças	Diferenças
Análise da Fase Preliminar do Projeto	Não há padronização da metodologia de verificação de mérito ou comparador do setor público.	Possibilidade de adoção de PMI. Tempo entre o processo de estudo de viabilidade. Adoção de um programa de parceria específico, condizente com o planejamento do governo.
Participação dos Usuários	Não há obrigatoriedade de consultas e estudos específicos sobre a opinião pública.	Presença de indicador de satisfação pública como avaliação de desempenho.
Compartilhamento de Riscos	Não há especificação da natureza dos riscos, e predominantemente os riscos são repassados às seguradoras.	Ausência de anexo de detalhamento dos riscos.

Quadro 19. Principais semelhanças e diferenças encontradas em nível contratual referentes à dimensão Garantia de *Value For Money* em Brasil e Portugal

Fonte: Elaboração própria com base em dados da pesquisa (2020).

No Quadro 19, a interpretação teórica das semelhanças e diferenças revela que o comportamento dos países, para a contratação de PPP, é similar no que tange à falta de metodologias e detalhamentos legais no comparador do setor público e nas delimitações de risco. Essa forma racionalista de classificação para garantir VfM dos contratos pode agravar os problemas de assimetria informacional e a possibilidade de comportamento oportunista. O estabelecimento de regras e mecanismos estimula a confiança no conhecimento técnico, a transparência e a responsabilidade na tomada de decisões abertas e o mais imparcial possível e na concorrência de mercado, com vistas a se alcançar eficiência econômica e outras metas de VfM (Takano, 2017).

Outro fator importante, nessa fase anterior à contratação, é a competição. A falta de concorrência pode resultar em situações nas quais se opta por soluções subótimas, acarretando um VfM menor (Li *et al.*, 2005). Em relação aos contratos analisados no Brasil, observa-se que o número de licitantes é pequeno em todos os casos e que, nas contratações de PPP do Hospital da Zona Norte (AM), do Hospital Metropolitano do Ceará e do Instituto Couto Maia (BA), os licitantes que participaram do processo são exatamente os mesmos que constituíram o consórcio vencedor. Isso demonstra pouca concorrência nos procedimentos licitatórios, o que pode levar a contratações subótimas em nível de eficiência de custos.

A participação e defesa dos interesses dos usuários deveria ser levada em consideração na realização de qualquer serviço público, considerando-se os preceitos da Teoria Democrática e do Interesse Público. O envolvimento dos cidadãos pode incluir diversos eventos presenciais, como audiências públicas, reuniões e conferências, ou eventos virtuais, como fóruns, em que os membros da comunidade podem expressar suas opiniões e classificar a prestação de serviços de acordo com suas prioridades (Boyer, Van Slyke, & Rogers, 2015).

Em relação à fase de análise preliminar do projeto, deveria estar incluído nesse comparador do setor público, que é apontado pelos auditores como um dos maiores fatores de sucesso das PPP. A não alocação de riscos na fase preliminar tem implicações financeiras que podem prejudicar todas as fases contratuais (European Court of Auditors, 2018).

Acerca da possibilidade brasileira de contratação por iniciativa de PMI, uma interpretação sob a ótica da Teoria da Escolha Pública indica que as propostas não estão necessariamente alinhadas com planos ou prioridades de serviços públicos ou infraestrutura existentes e que os interesses privados não coincidem com muita frequência. Além disso, pode-se argumentar que a assimetria informacional entre as entidades pública e privada aumentam, e a empresa que participou da elaboração dos estudos pode, indiretamente, obter vantagem competitiva sobre as demais.

Para assegurar essa vantagem competitiva, o fator justificativa para contratações de PPP foi atualizado na legislação portuguesa (Decreto-Lei n.º 170/2019) com ampla preocupação de especificar as condições de risco, definindo artigo específico sobre riscos e exigindo como anexo “uma matriz de riscos, em formato de tabela ou outro de natureza semelhante, donde conste uma descrição sumária daqueles, que permita a clara identificação da tipologia de riscos assumidos por cada um dos parceiros”. Dado esse detalhe, a lei brasileira não exige matriz detalhada de risco (a palavra aparece apenas cinco vezes ao longo da lei, enquanto, em Portugal, aparece 19 vezes).

4.3.3 Dimensão Processo Orçamentário Transparente e Íntegro

O acesso à informação e o processo de tomada de decisão devem ser abertos e equitativos (OECD, 2012). Nesse sentido, a subdimensão Transparência e *Accountability* reúne os fatores inerentes à prestação de contas e à disponibilidade dos dados. O resultado da análise revela que o Brasil possui requisitos mínimos de divulgação e prestação de contas sobre as informações e a tomada de decisão em seus contratos, enquanto Portugal concentra mais dispositivos legais de centralização das informações, relatórios de desempenho e aditivos contratuais nas atribuições da UTAP.

A subdimensão acessibilidade prediz que o projeto deve ser acessível, com despesas e passivos contingentes acomodados dentro dos níveis atuais de despesa e receita do governo, e, se também for possível, deve presumir que esses níveis serão e poderão ser sustentados no futuro (OECD, 2012). Nesse quesito, ambos os países deixam a desejar, especialmente no que tange à divulgação de ativos e passivos decorrentes de parcerias.

No quesito monitoramento, o desempenho do parceiro privado deve ser pago, principalmente, pelo cumprimento de metas, incluindo índices de satisfação dos usuários (ONU, 2019). No Brasil, a maioria dos entes não divulga os relatórios de desempenho realizados pelo verificador, o que demonstra que a terceirização do controle por meio do verificador independente pode dificultar a legitimidade da parceria. Isso prejudica a *accountability* democrática, pois é preciso defender que, apesar da parceria, a responsabilidade do governo continua, ou seja, os cidadãos continuarão a responsabilizar o governo pela qualidade dos serviços públicos prestados.

As classificações da subdimensão Processo Orçamentário Transparente e Íntegro para os países revelam que o Brasil ainda apresenta muitas deficiências no quesito prestação de contas e acessibilidade das PPP. Note-se que, mesmo com as prerrogativas da Lei de Acesso à Informação (Lei n.º 12.527/2011) e os limites da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n.º 101/2000), não há determinação de um sítio eletrônico específico ou declaração de quais relatórios devem ser divulgados (do que se tratam). A lei portuguesa, por sua vez, define vasta lista do que deve ser divulgado pela UTAP em portal eletrônico próprio.

O fato de o Brasil não possuir uma central de dados sobre PPP pode dificultar a efetividade das parcerias, pois a falta de uma estrutura de dados unificada impede que os governos elenquem projetos e identifiquem as melhores práticas para o mercado de PPP (Wang *et al.*, 2020).

Em nível contratual, o Quadro 20 ressalta as principais diferenças e semelhanças encontradas, relativas à dimensão Processo Orçamentário Transparente e Íntegro.

Dimensão Processo Orçamentário Transparente e Íntegro		
Subdimensão	Semelhanças	Diferenças
Transparência e <i>Accountability</i>	Há poucos dispositivos contratuais que incitem a transparência.	Centralização das informações, divulgadas por meio da UTAP, de todos os contratos, aditivos e estudos em andamento. Divulgação de relatórios de desempenho para todas as parcerias.
Acessibilidade	Há obrigatoriedade de respeito aos limites estabelecidos no orçamento.	Estabelecimento de uma tabela de preços e qualidade mínima como referência. Possibilidade de pagamento por parte dos usuários do Sistema Nacional de Saúde (Portugal). Cláusula contratual que especifica que o valor pago para a concessionária não poderá ser superior ao dos hospitais do grupo de referência. Estabelecimento de um modelo de negócio para as entidades gestoras, em que são apresentadas as taxas internas de retorno propostas aos acionistas.
Sistema de Monitoramento	É obrigatório o compartilhamento da informação <i>online</i> , com sistema de informações compartilhado.	Constatação dos indicadores de desempenho por meio do verificador independente, uma empresa terceirizada contratada (geralmente pela concessionária) responsável por atestar a validade de indicadores e atividades. A UTAP é a responsável técnica, com profissionais com capacidade atestada para essa mensuração.

Quadro 20. Principais semelhanças e diferenças encontradas em nível contratual referentes à dimensão Processo Orçamentário Transparente e Íntegro em Brasil e Portugal

Fonte: Elaboração própria, com base em dados da pesquisa (2020).

Do ponto de vista da TCT, a transparência é um mecanismo responsável por manter alinhados os interesses públicos e privados, mitigando o comportamento oportunista entre as partes (Reynaers & Grimmelhuijsen, 2015). Em uma PPP, a transparência deve englobar todas as fases contratuais, isto é, desde a fase de preparação, durante a qual o comprador público define as especificações de produção e os aspectos financeiros e técnicos do contrato, até a fase de construção, em que o consórcio constrói o hospital público, além de uma fase operacional, durante a qual o consórcio presta serviços públicos (Reynaers, 2014).

Quando a suposição de um governo benevolente é relaxada, conforme a TEP, as decisões dos atores públicos podem ser afetadas por comportamentos oportunistas e/ou pressões externas. Além da presença de restrições de liquidez (Engel *et al.*, 2013), um político pode optar por PPP para transferir o ônus do pagamento para futuras administrações. Para inibir esse comportamento, são impostos limites rígidos de gastos que, no Brasil, permitem a identificação, o registro e o acompanhamento do impacto fiscal dos contratos. Apesar desse requisito legal, pouca ênfase à transparência das decisões sobre PPP é dada nos contratos e na legislação sobre o tema.

Frente a essas duas suposições teóricas, no que concerne à dimensão Transparência e *Accountability*, a classificação do interesse público brasileiro na categoria sobrevivência e a dos sistemas de monitoramento como racionalista podem indicar que os mecanismos não estão

adequados para controlar e proteger o público. O papel do monitoramento contínuo é garantir que a PPP atinja os benefícios de garantia do VfM previstos na fase de avaliação e idealização (Demirag & Khadaroo, 2009). A saúde financeira dos contratados pode precisar de um monitoramento rigoroso. Fluxos de caixa mal projetados ameaçam a viabilidade dos contratos e, conseqüentemente, a qualidade dos serviços públicos (Demirag & Khadaroo, 2009).

Ressaltem-se os requisitos legais portugueses de melhorar a transparência da prestação de contas em matéria de PPP, que conta com a equipe UTAP, responsável por fiscalizar a mensuração dos indicadores de desempenho atestada pelo setor privado. A subdimensão acessibilidade refere-se à capacidade de pagar pela construção, operação e manutenção do projeto. Nesse quesito, ambos os países deixam a desejar com referência à contabilização de ativos resultantes da PPP e de passivos contingentes.

Para garantir a acessibilidade ao longo dos anos, os contratos de parcerias brasileiros não divulgam auditorias periódicas realizadas por Tribunais de Contas Estaduais ou qualquer outro órgão de controle, que permita inferir o quão ocultos esses dados estão. A avaliação completa da acessibilidade requer análise cuidadosa dos custos operacionais e de manutenção esperados do projeto, juntamente com os níveis de fluxo de caixa necessários para pagar os empréstimos e proporcionar um retorno aos investidores na empresa PPP, porém essas informações não são divulgadas periodicamente pelos dois países.

As cláusulas contratuais que estipulam atestado de qualidade e de indicadores de desempenho no Brasil contam com a presença da figura de um verificador independente, que cria, segundo Shaoul (2002), uma dependência em subcontratar empresas relacionadas, formando uma longa cadeia de suprimentos, e difunde custos e medidas de desempenho. A projeção é que, como cabe aos parceiros privados contratar uma empresa responsável por coletar dados para avaliar o desempenho, o público pode não ter os conhecimentos e a *expertise* necessária para avaliar as medidas de desempenho (Shaoul, 2002).

No aspecto de acessibilidade orçamentária, a comparação entre os dois países revela uma semelhança, no quesito estabelecimento de limites orçamentários e financeiros. A lei brasileira exige elaboração de estimativa do impacto orçamentário-financeiro nos exercícios em que deva vigorar o contrato de parceria público-privada, com ênfase nos limites e nas determinações estabelecidos pela LRF. Também, é exigida uma declaração de conformidade de que, no decorrer do contrato, as despesas são compatíveis com a Lei de Diretrizes Orçamentárias e estão previstas na Lei Orçamentária Anual. A legislação portuguesa, por sua vez, foca na quantificação dos encargos, diretos e indiretos, para o setor público, e no impacto potencial dos riscos, direta ou indiretamente, afetos ao setor público.

As descobertas desta pesquisa específica para o Brasil revelam que as PPP estaduais e municipais não padronizam os indicadores de desempenho a serem monitorados pelo parceiro público em todos os contratos e anexos submetidos às consultas públicas, o que não cria segurança jurídica nem condições adequadas de supervisão contratual e consequente imposição de penalidades pecuniárias pelo seu descumprimento.

Por fim, a comparação revela que ambos os países optaram por realizar PPP como meio de utilizar capital privado para financiar o desenvolvimento de infraestrutura e o provimento de serviços em saúde. No entanto, o governo de Portugal estabeleceu uma gama mais ampla de metas para a implementação de PPP, dedicando mais tempo e esforços ao planejamento, à implantação e à regulação sobre o tema. O baixo desempenho no controle e na transparência dos entes subnacionais brasileiros, em relação aos contratos de PPP, pode resultar em um déficit de *accountability*, o que prejudica o interesse público com a implantação dessa política pública.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Instituições internacionais reforçam a importância do estabelecimento de uma lei para regulamentar, nas PPP, a política, as responsabilidades institucionais e os procedimentos que constituem a substância da estrutura de uma parceria bem-sucedida (OECD, 2012; Prats, 2019; World Bank, 2017). Neste artigo, foi estabelecida uma comparação dos dispositivos legais e contratuais entre Brasil e Portugal quanto à aplicação de mecanismos de governança que permitam às PPP alcançarem o interesse público, entregando maior VfM na execução dos objetivos contratuais.

A comparação foi efetivada por meio da análise de conteúdo e de uma metodologia previamente validada e construída com base nos principais mecanismos de governança encontrados na literatura. O estudo comparativo sobre o atendimento do interesse público nos dois países permitiu concluir que a tendência do Brasil é a classificação racionalista, enquanto a classificação de Portugal é proativa. A classificação de interesse público proativa obtida pelos contratos de PPP portugueses demonstra preocupação com a continuidade do serviço público a ser prestado, o que facilita a incorporação do conhecimento do setor privado e a colaboração entre os setores. Essa característica reflete-se, também, na capacidade tecnológica e de inovação do setor privado, que, ao final dos contratos, mostrou-se eficiente para suprir a lacuna nos sistemas de saúde. Sob esse ponto de vista, os contratos portugueses revelam preocupação com a inovação e o aprendizado do setor público durante o tempo da parceria.

Em contrapartida, a classificação de interesse público racionalista para os contratos brasileiros apresenta um perfil deficiente de estruturação de mecanismos de governança, que mostram preocupação superficial e restrita a atender requisitos legais referentes à participação cidadã dos futuros usuários das PPP, por meio de canais diretos entre cidadãos e parceiros privados, representando, conforme as teorias apresentadas, esforço insuficiente para evitar que o governo negligencie o interesse público, seja pela sua falta de experiência no *design* de contratos, seja pelo comprometimento na qualidade do serviço prestado.

Como resultado da comparação, as maiores semelhanças entre as estruturas de governança comparadas estão na dimensão de Garantia de *Value for Money*, o que pode ser justificado pela inexperiência de ambos os países (na época) para a estruturação dos processos de seleção do parceiro privado, cometendo erros desde a estruturação dos riscos até a análise e o estudo de mérito preliminar. Contudo essa dificuldade em Portugal parece ter sido superada, na medida em que o país editou sucessivas legislações que aprimoraram o processo de seleção nas PPP. No Brasil, ainda constitui uma barreira para a contratação.

Assim, a principal diferença encontrada pelo processo comparativo reside em três fatores: (1) Regras e Aspectos Legislativos, (2) Transparência e *Accountability* e (3) Sistemas de Monitoramento e Controle. Acredita-se que a combinação desses fatores foi crucial para que Portugal estabelecesse estruturas legais, regulamentares e de monitoramento que garantissem qualidade de serviço adequada, estabelecendo capacidade institucional de criar, gerenciar, avaliar e monitorar PPP, o que favorece o processo de prestação de contas e resulta em mecanismos mais estruturados para a defesa do interesse público.

Ressalte-se que a experiência de Portugal é anterior à brasileira no que diz respeito à implantação de programas de PPP. Desse modo, a maturidade institucional do país em formular e editar suas legislações sobre o tema é maior. Dadas as dificuldades brasileiras (em âmbito federal) de implantar projetos e seguir a tendência mundial, acredita-se que deveria haver maiores incentivos para que as atividades sejam realizadas de acordo com os princípios de governança estabelecidos. Isso deveria incluir, ainda que de forma sucinta, maior participação dos *stakeholders* e transparência nas decisões sobre os projetos.

5 CONCLUSÕES DA TESE

A discussão sobre o movimento de reforma denominado *New Public Governance* leva à necessidade de se observar as novas formas de relacionamento do Estado com outros atores envolvidos na execução de serviços públicos. Nesse contexto, esta tese teve como objetivo comparar e descrever as estruturas de governança dos contratos de PPP na área da saúde, no Brasil e em Portugal, com vistas a identificar como os países adequaram seus contratos, suas legislações e outros instrumentos para garantir o interesse público nas PPP.

Para atingir tal objetivo, a pesquisa utilizou métodos qualitativos em todas as suas fases, utilizando, sequencialmente, uma revisão narrativa, uma revisão integrativa e uma análise comparativa para descrever os mecanismos de governança utilizados nos dois países e classificá-los de acordo com uma tipologia de interesse público. Para tanto, foi empregada a técnica de análise de conteúdo (segundo as etapas de Bardin (2011)), tendo, como *corpus*, legislações, contratos e resoluções sobre PPP em hospitais públicos geridos por meio de parceria, em ambos os países. Os documentos oficiais foram obtidos por meio de consultas via internet nas páginas oficiais das autoridades competentes.

Inicialmente, a discussão teórica esclareceu quais as limitações e perspectivas enfrentadas pela Contabilidade aplicada ao setor público para melhorar a prestação de contas e os aspectos de avaliação das PPP. A partir do ensaio teórico apresentado, ressaltou-se, à luz da Teoria da Escolha Pública (TEP), que as PPP podem ser utilizadas como ferramentas veementemente políticas, com o intuito de contornar regras orçamentárias e atingir os objetivos políticos de curto prazo. Para evitar essa armadilha, é preciso estabelecer, no Brasil, um processo de avaliação e de controle rigoroso que garanta o custo-benefício por trás da decisão de se optar, ou não, por uma parceria, frisando-se a qualidade do serviço, em conformidade com os valores democráticos do setor público, sobretudo no que tange à defesa do interesse público.

Observar e descrever o contexto das parcerias, sob a ótica da defesa do interesse público, trouxe uma contribuição significativa à discussão do campo da Contabilidade e da Administração Pública, ao se considerar a lacuna teórica e prática sobre o tema no Brasil. Além dessa contribuição, resalte-se que a pesquisa foi realizada por meio de estudo comparativo, que construiu e validou uma alternativa metodológica de natureza qualitativa capaz de classificar o tipo de interesse público contido em cada mecanismo de governança identificado nos contratos analisados.

Como resultado da análise descritiva, destaque-se que os mecanismos de governança encontrados nos contratos brasileiros referentes às PPP de hospitais públicos estão estruturados

segundo a metodologia desenvolvida como racionalista no atendimento ao interesse público. Essa classificação revela poucos incentivos à inovação e ao aprendizado, além de pouca preocupação de se manter a viabilidade financeira ao longo do contrato. O mecanismo classificado na subdimensão sobrevivência na análise corresponde às práticas de transparência e *accountability* das informações sobre PPP, o que revela um déficit de prestação de contas em relação aos valores despendidos durante o período. A falta de transparência atinge, de forma ainda mais grave, o estado do Amazonas, que, em relação ao contrato do Hospital da Zona Norte, divulgou o menor número de informações quando comparado aos demais hospitais em regime de PPP no Brasil.

A comparação revela que foi diferente o percurso de decisões que levou à contratação das PPP nos países: Portugal optou pela centralização dos contratos em nível ministerial de decisões, partindo de um planejamento para decidir quais os hospitais seriam contemplados e os motivos para a escolha. Isso fez com que os contratos seguissem um padrão de requisitos, preparando o setor público para monitorá-los e projetá-los. A classificação dos contratos portugueses revela um caráter proativo dos mecanismos adotados, com exceção da dimensão Garantia de *Value for Money*, que atingiu, para todas as suas subdimensões, a classificação racionalista.

Os mecanismos incorporados para garantir o VfM dizem respeito à composição do risco, à análise preliminar do projeto e à participação das partes interessadas. Sob esse enfoque, ambos os países assumem classificação predominantemente racionalista, não garantindo competição adequada entre os participantes da licitação, promovendo atrasos em relação às fases estabelecidas para a análise e não possuindo metodologias claras para a análise e a classificação do risco assumido por cada um dos parceiros.

A comparação entre os mecanismos de governança adotados no Brasil e em Portugal está (no contexto analisado) de acordo com a hipótese diretriz de que *mecanismos de governança tendem a exercer influência positiva no atendimento ao interesse público nos contratos de PPP*. A necessidade desses mecanismos é percebida quando se verifica que, embora a PPP seja contratada inicialmente com pressuposto de racionalismo econômico (que vise à eficiência, à economia de recursos e ao aumento da qualidade), a sobreposição de atributos e riscos democráticos envolvidos, constatados principalmente no Brasil, apresenta falhas em relação à transparência e ao monitoramento das informações e decisões sobre PPP.

A colaboração teórica da pesquisa é ressaltada quando a partir do estudo de casos concretos de PPP, verifica-se a capacidade de o Estado atuar como gestor contratual, garantindo o interesse público e equilibrando poderes com base na cooperação entre setores econômicos.

Considerando ainda que pelas lentes teóricas apresentadas, as PPP podem ser encaradas como formas de burlar o orçamento público e atingir os objetivos políticos em curto prazo, os processos de avaliação e controle não se mostram suficientes para a defesa do interesse público. E ainda, que estes processos não garantem uma relação custo-benefício ao longo dos diversos ciclos de vida do contrato. Sendo assim, a racionalidade por trás da decisão de optar ou não por uma parceria, no sentido de garantir a conformidade com os valores democráticos do setor público se desvia da defesa do interesse público.

5.1 Limitações do estudo

Esta pesquisa limita-se à generalização teórica ou analítica, com o objetivo de desenvolver a teoria com aplicação que ultrapasse o contexto imediato. Além disso tem-se, ainda, a falta de acessibilidade de alguns anexos contratuais e relatórios de desempenho de alguns contratos brasileiros. A pesquisa utiliza termos com amplo significado acadêmico, delimitando como interesse público o conceito utilizado por Sorauf (1957) e Harmon (1969) e utilizando a abordagem da governança sob o enfoque da Teoria dos Custos de Transação (TCT).

Os níveis de governança abordados nesta pesquisa limitam-se aos definidos por Prats (2019). O nível macro consiste em leis que regulam os procedimentos para o projeto, a implementação, o monitoramento e a resolução de disputas (o ciclo do projeto PPP), assim como as responsabilidades e os papéis das várias entidades envolvidas em cada fase do ciclo do projeto, entre outros elementos. O nível micro consubstancia-se em contratos de PPP entre uma empresa privada e o Estado, que abrange uma estrutura contratual que governa a PPP em diversos aspectos (empréstimos, contratos de construção, serviço, financiamento ou seguro).

5.2 Agenda de pesquisa

Como sugestão para pesquisas futuras, alega-se que, diante da incipiência da produção acadêmica sobre PPP no Brasil, várias questões seguem sem resposta. Sob o ponto de vista da eficiência financeira, não há estudos que comparem a prestação de serviços em saúde por meio de contratos tradicionais e de parcerias, indicando se há ou não vantagem econômica comprovada. Utilizando-se as lentes da pesquisa interpretativa, analisar motivações e a tomada de decisão em unidades de PPP ajudaria a compreender como essas parcerias alteram a lógica hierárquica de decisões no setor público e como afetam a prestação de serviços da saúde. Assim, para desenvolver os aspectos teóricos e práticos referentes ao tema de mecanismos de governança em PPP, sugerem-se as seguintes abordagens:

- investigações futuras poderiam aprofundar, por meio de estudos de casos, como as decisões são tomadas e gerenciadas em uma PPP, em nível municipal ou estadual, desde a fase do projeto até a fase de operação;
- um estudo de caso poderia revelar os desafios contratuais e institucionais que contribuem para as possíveis falhas em PPP, como falta de conhecimento e experiência do setor público, limitação de recursos, inflexibilidade legal, falta de comprometimento com o planejamento de longo prazo e problemas de custo de transações;
- pesquisas que utilizem ferramentas quantitativas poderiam captar o efeito longitudinal da implantação das PPP na saúde no Brasil, associando-as com o aumento na qualidade do serviço ou com o déficit orçamentário.

É necessário, ainda, estudar como os mecanismos de governança refletem e influenciam as políticas de PPP implementadas nos entes subnacionais, exigindo maior transparência, prestação de contas e controle nas ações e nos relatórios sobre PPP. O aspecto da garantia de VfM revelado neste estudo leva a crer que os contratos não possuem distribuição adequada dos riscos entre os parceiros, que não foram selecionados por licitações competitivas, e isso reflete, diretamente, na acessibilidade financeira dos contratos, o que poderia ser demonstrado quantitativamente, por meio de valores apurados em cada contrato.

5.3 Recomendações práticas

Os resultados desta tese sugerem a importância do reconhecimento dos passivos contingentes, da transparência dos relatórios de desempenho periódicos e da realização periódica de auditorias constantes, para superar o controle e o monitoramento deficientes, tanto do ponto de vista institucional (realizado pelos Tribunais de Contas) quanto democrático (realizado pelos cidadãos por meio de controle social). Esses fatores fazem com que a real viabilidade da contratação de PPP ainda não tenha sido comprovada nem por meio de pesquisas acadêmicas (devido à dificuldade de acesso aos dados) nem por órgãos fiscalizadores.

O fato de o Brasil não possuir contratos de PPP em hospitais públicos em nível federal deixa a tarefa por conta dos entes subnacionais, que muitas vezes possuem pouca capacidade institucional para desenvolver e padronizar contratos. Por isso, considerando-se os ambientes institucionais fragilizados e com tendência à corrupção, sugere-se a articulação de unidades de PPP mais independentes, que constituam uma estrutura adequada para o desenvolvimento e a contratação de PPP, acentuando a ênfase em padronização de processos, padrões legais claros e boa fiscalização. Um marco regulatório eficiente e atualizado, também, poderia contribuir e

alinhar o investimento em PPP com o planejamento de longo prazo do governo, protegendo-o de possíveis irresponsabilidades fiscais.

Do ponto de vista prático, os resultados desta tese evidenciam a necessidade de regulamentação de contratos de PPP, apontando os diversos benefícios, tais como gerenciar melhor os conflitos entre as partes, proteger e satisfazer as reclamações feitas pelos cidadãos, proteger o interesse público nas várias negociações no decorrer do contrato de longo prazo, permitir contratos melhores, mais simples e mais transparentes. Reforçam-se, também, os benefícios de padronizar os procedimentos de contratação de PPP, criando ambientes políticos mais propícios e confiáveis, indispensáveis para a garantia da continuidade dos processos nos dois países estudados.

Sugere-se, ainda, que a reestruturação legal em torno das PPP possa codificar regras objetivas entre atores públicos e privados, que removam barreiras institucionais, permitindo que as parcerias atinjam seu objetivo, e que priorizem a eficiência nos contratos, levando o Brasil a avançar na contratação de parcerias que privilegiem o interesse público.

REFERÊNCIAS

- Administração Central do Sistema de Saúde. (2016). Parcerias Público-Privadas: modelos contratuais. Disponível em: <http://www.acss.min-saude.pt/2016/10/12/parcerias-publico-privadas/>. Acesso em 18 de março de 2020.
- Administração Regional de Saúde do Norte. (2020). Parcerias Público-Privadas. Disponível em: <http://www.arsnorte.min-saude.pt/parcerias-publico-privadas/>. Acesso em 15 de janeiro de 2020.
- Agyenim-Boateng, C., Stafford, A., & Stapleton, P. (2017). The role of structure in manipulating PPP accountability. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 30(1), doi: 119-144. 10.1108/aaaj-01-2014-1590.
- Almeida, C. (2017). Parcerias público-privadas (PPP) no setor saúde: processos globais e dinâmicas nacionais. *Cadernos de Saúde Pública*, 33(1), 1-16.
- Alonso, J. M.; Clifton, J. & Diaz-Fuentes, D. (2016). Public private partnerships for hospitals: Does privatization affect employment? *Journal of Strategic Contracting and Negotiation*, 2(4): 313-325. doi: 10.1177/2055563617710619.
- Alonso, J. M., & Andrews, R. (2018). Governance by targets and the performance of Cross-Sector partnerships: Do partner diversity and partnership capabilities matter? *Strategic Management Journal*, 40(4), 556-579: Doi: 10.1002/smj.2959.
- Amado, J. (2014). *Manual de investigação qualitativa em educação* (2. ed.). Imprensa da Universidade de Coimbra. Doi: 10.14195/978-989-26-0879-2.
- Andon, P. (2012). Accounting-related Research in PPPs/PFIs: Present Contributions and Future Opportunities. *Accounting, Auditing, Accountability Journal*, 25(5), 876–924. doi: 10.1108/09513571211234286.
- Araújo, J. F. F. E. & Silvestre, H. C. (2014). As parcerias público-privadas para o desenvolvimento de infraestrutura rodoviária: experiência recente em Portugal. *Revista de Administração Pública* 48(3), 571-593. doi: 10.1590/0034-76121606.
- Asenova, D., & Beck, M. (2010). Crucial silences: When accountability met PFI and finance capital. *Critical Perspectives on Accounting*, 21(1), 1-13. Doi: 10.1016/j.cpa.2008.09.009
- Avrichir, A. S. (2018). Uma análise de incentivos contratuais em arranjos de parceria de atendimento ao cidadão. *Revista de Administração Pública*, 52 (6), 1214-1236. doi: 10.1590/0034-761220170166.
- Baker, N. B. (2016). Transaction Costs in Public–Private Partnerships: The Weight of Institutional Quality in Developing Countries Revisited. *Public Performance & Management Review*, 40(2), 431-455. 10.1080/15309576.2016.1244092
- Bardin, L. (2011) *Análise de conteúdo*. Luís Antero Reto e Augusto Pinheiro (Trad.). São Paulo: Edições 70.

- Barros, P. P. (2017). Competition policy for health care provision in Portugal. *Health Policy*, 121(2), 141-148. Doi: 10.1016/j.healthpol.2016.12.005
- Barros, P. P., & Martinez-Giralt, X. (2009). Contractual design and PPPs for hospitals: lessons for the Portuguese model. *The European Journal of Health Economics*, 10(4), 437-453. Doi: 10.1007/s10198-009-0152-7.
- Banzon, E. P.; Lucero, J. A.; Ho, B. L. C.; Puyat, M. E. D.; Quibod, E. J. A.; & Factor, P. A. A. (2013) Public-Private Partnership Options toward Achieving Universal Health Coverage in the Philippine Setting. *Philippine Journal of Development*, 72 (2), 161-186.
- Bazeley, P. (2013). *Qualitative data analysis: practical strategies*. Sage, 2. Ed. Western Sydney University, Australia.
- Benítez-Ávila, C., Hartmann, A., & Dewulf, G. (2019). Contractual and relational governance as positioned-practices in ongoing public-private partnership projects. *Project Management Journal*, 875697281984822. Doi: 10.1177/8756972819848224
- Benítez-Ávila, C.; Hartmann, A.; Dewulf, G., & Henseler, J. (2018), Interplay of relational and contractual governance in public-private partnerships: The mediating role of relational norms, trust and partners contribution, *International Journal of Project Management*, 36(3), 429-443. doi: 10.1016/j.ijproman.2017.12.005
- Boardman, A., & Hellowell, M. (2016). A Comparative Analysis and Evaluation of Specialist PPP Units' Methodologies for Conducting Value for Money Appraisals. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 19(3): 191–206. doi:10.1080/13876988.2016.1190083.
- Boateng, C. A.; Stafford, A. & Stapleton, P. (2017). The role of structure in manipulating PPP accountability. *Accounting, Auditing, Accountability Journal*, 30(1), 119-144. Doi: 10.1108/AAAJ-01-2014-1590
- Bovaird, T. (2004). Public-Private Partnerships: From Contested Concepts to Prevalent Practice, *International Review of Administrative Sciences*, 70(2), 199-215. doi: 10.1177/0020852304044250
- Boyer, E. J. (2018). How does public participation affect perceptions of public-private partnerships? A citizens' view on push, pull, and network approaches in PPPs. *Public Management Review*, 21(10), 1-22. doi: 10.1080/14719037.2018.1559343.
- Boyer, E. J.; Van Slyke, D. M. & Rogers, J. D. (2015). An Empirical Examination of Public Involvement in Public-Private Partnerships: Qualifying the Benefits of Public Involvement in PPPs. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 26(1), 45-61. Doi: 10.1093/jopart/muv008
- Boyer, E.J., 2016. Identifying a knowledge management approach for public private partnerships. *Public Performance Management Review*, 40(1): 158-180.
- Brasil (2016). Apoio Federal às Concessões e Parcerias Público-privadas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Programa de Parcerias de Investimentos. Disponível em: <https://www.ppi.gov.br/apoio-federal-as-concessoes-e-parcerias-publico-privadas-de-estados-e-municipios>.

- Brasil (2017). Sancionada lei que cria fundo para parcerias público-privadas. Câmara dos Deputados. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/528978-sancionada-lei-que-cria-fundo-para-parcerias-publico-privadas/>.
- Brasil (2018). Simplificação da legislação. Ministério da Economia, Planejamento e Gestão. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/desenvolvimento/parcerias-publico-privadas/apoio-as-concessoes/simplificacao-da-legislacao>.
- Brinkerhoff, D. W., Brinkerhoff, J. M. (2011). Public-Private Partnerships: Perspectives on purposes, publicness, and good governance. *Public Administration and Development*, 31(2), 2-14. doi: 10.1002/pad.584
- Buchanan, J. M. (1949). The Pure Theory of Government Finance: A Suggested Approach. *Journal of Political Economy*. 57(6), 496–505. doi: doi:10.1086/256880.
- Buchanan, J. M. E. Musgrave, R. A. (1999) *Public finance and public choice, two contrasting visions of the state*. Cambridge, Mass e London, The MIT Press.
- Burke, R. & Demirag, I. (2017). Risk transfer and stakeholder relationships in Public Private Partnerships. *Accounting Forum*, 41(2), 28-43. doi: 10.1016/j
- Buso, M., Marty, F., & Tran, P. T. (2017). Public-private partnerships from budget constraints: Looking for debt hiding? *International Journal of Industrial Organization*, 51, 56-84. doi: 10.1016/j.ijindorg.2016.12.002.
- Campos, N., Engel, R. Fischer and A. Galetovic (2019). “Renegotiations and Corruption in Infrastructure: The Odebrecht Case.” SSRN Working Paper.
- Cappellaro, G. & Ricci, A. (2017). PPPs in health and social services: a performance measurement perspective. *Public Money Management*, 37(6), 417-424. doi: 10.1080/09540962.2017.1344022
- Carbonara, N., Costantino, N., & Pellegrino, R. (2016). A transaction costs-based model to choose PPP procurement procedures. *Engineering, Construction and Architectural Management*, 23(4), 491-510. doi:10.1108/ecam-07-2014-0099.
- Caperchionea, E.; Demirag, I. & Grossi, G. (2017) Public sector reforms and public private partnerships: Overview and research agenda. *Accounting Forum*, 41(1), 1–7. doi: 1016/j.accfor.2017.01.003.
- Carrera, M. B. M. (2014) *Parceria Público-Privada (PPP): Análise do Mérito de Projetos do Setor Saúde no Brasil*. (Tese de Doutorado). Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil.
- Controladoria-Geral da União - CGU (2018). *Guia da política de Governança Pública*. Casa Civil da Presidência da República. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 86. Disponível em: <https://www.cgu.gov.br/noticias/2018/12/governo-federal-lanca-guia-sobre-a-politica-de-governanca-publica/guia-politica-governanca-publica.pdf>.

- Correia, P. M. A. R.; Carrapato, P. M. C. & Bilhim, J. A. F. Ensaio sobre os modelos de parceria nos hospitais PPP em Portugal: Os contributos da Teoria Institucional e da Metáfora Orgânica. *Ciências e Políticas Públicas / Public Sciences & Policies*, 2(2), 9-28.
- Cui, C.; Liu, Y.; Hope, A. & Wang, J. (2018). Review of studies on the public-private partnerships (PPP) for infrastructure projects. *International Journal of Project Management*, 36(5): 773-794. doi: 10.1016/j.ijproman.2018.03.004
- Cutrim, S.; Tristão, J. A. M. & Tristão, V. T. V. (2017). Aplicação do Método Delphi para Identificação e Avaliação dos Fatores Restritivos à Realização de Parcerias Público-Privadas. *Revista Espacios*, 38(22), 29-43.
- Decreto nº 5.385, de 4 de março de 2005. Institui o Comitê Gestor de Parceria Público-Privada Federal - CGP e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/Decreto/D5385.htm.
- Decreto-Lei nº 185/2002, de 20 de Agosto; Regime jurídico das parcerias em saúde com gestão e financiamentos privados. Diário da República Eletrónico, Lisboa, Portugal. Disponível em: <https://dre.pt/pesquisa/-/search/171692/details/maximized#:~:text=O%20presente%20diploma%20define%20os.de%20Sa%C3%BAde%20e%20outras%20entidades>.
- Decreto-Lei nº 86/2003, de 26 de abril; Primeira alteração ao Decreto-Lei nº 185/2002, de 20 de Agosto. Diário da República Eletrónico, Lisboa, Portugal. Disponível em: <https://dre.pt/pesquisa/-/search/240646/details/maximized>.
- Decreto-Lei nº 141/2006, de 27 de julho. Revê o regime jurídico aplicável à intervenção do Estado na definição, concepção, preparação, concurso, adjudicação, alteração, fiscalização e acompanhamento global de parcerias público-privadas. Diário da República Eletrónico, Lisboa, Portugal. Disponível em: <https://dre.pt/pesquisa/-/search/539230/details/maximized#:~:text=Aquele%20decreto%20Dlei%20pretendeu%20%20com,financeiramente%20sustent%C3%A1veis%20e%20bem%20geridas>.
- Decreto-Lei nº 111/2012, de 23 de maio. Cria a Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos. Diário da República Eletrónico, Lisboa, Portugal. Disponível em: <https://dre.pt/web/guest/pesquisa/-/search/177863/details/normal?q=Decreto-Lei+n%C2%BA%20111%2F2012>.
- Decreto-Lei nº 170/2019, de 4 de dezembro; Décima primeira alteração ao Código dos Contratos Públicos, aprovado em anexo ao Decreto -Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, e à segunda alteração ao Decreto- -Lei n.º 111/2012, de 23 de maio. Diário da República Eletrónico, Lisboa, Portugal. Disponível em: <https://dre.pt/web/guest/pesquisa/-/search/126870686/details/normal?q=Decreto-Lei+n.%C2%BA%20170%2F2019>.
- Della Porta, D. & Keating, M. (2008) (eds), *Approaches and Methodologies in the Social Sciences. A Pluralist Perspective*, Cambridge: Cambridge University Press,
- Demirag, I., & Khadaroo, I. (2009). Accountability and value for money: a theoretical framework for the relationship in public-private partnerships. *Journal of Management & Governance*, 15(2), 271-296. doi: 10.1007/s10997-009-9109-6.

- Dias, O. C. (2014). *Parcerias público-privadas como instrumento de implementação de políticas públicas*. Tese (doutorado)—Universidade de Brasília, Programa de Pós-Graduação em Administração.
- Diaz, R. G. (2017). The contractual and administrative regulation of public-private partnership. *Utilities Policy*, 48, 109-121. doi: 10.1016/j.jup.2016.04.011.
- Economic Commission for Latin America and the Caribbean, (2014). *The economic infrastructure gap and investment in Latin America*, FAL Bulletin, 332 (4). Disponível em: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37381/S1500152_en.pdf?sequence=7.
- Engel, E., Fischer, R., & Galetovic, A. (2013). The basic public finance of public-private partnerships. *Journal of the European Economic Association*, 11(1), 83–111. doi:10.1111/j.1542-4774.2012.01105.x
- European Court of Auditors (2018). *Public Private Partnerships in the EU: Widespread shortcomings and limited benefits*. Disponível em: https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR18_09/SR_PPP_EN.pdf.
- European PPP Expertise Centre - EPEC(2014). *Establishing and Reforming PPP Units: Analysis of EPEC Member PPP Units and lessons learnt*. Disponível em: https://www.eib.org/attachments/epec/epec_establishing_reforming_ppp_units_en.pdf
- Entidade Reguladora da Saúde - ERS (2016). *Estudo de Avaliação das Parcerias Público-Privadas na Saúde*. Porto, Portugal.
- European Investment Bank - EPEC (2014). *Managing PPPs during their contract life: guidance for sound management*. Luxembourg: EPEC. Disponível em: https://www.eib.org/attachments/epec/epec_managing_ppps_en.pdf
- European Investment Bank - EIB (2011), *The guide to guidance: How to prepare, procure, and deliver PPP projects*. Disponível em: <http://www.eib.org/epec/resources/guide-to-guidance-en.pdf>. Acesso em 20 de janeiro de 2019.
- Statistical Office of the European Union - Eurostat (2019). *Government finance statistics Contingent liabilities and non-performing loans in the EU Member States in 2018*. Disponível em: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/10396655/2-30012020-BP-EN.pdf/3096e14d-fa27-9f9e-0b29-0b7a59651dc2>.
- Entidade Reguladora de Saúde - ERS (2016). *Estudo de Avaliação Das Parcerias Público-Privadas na Saúde*. Disponível em: [https://www.ers.pt/uploads/writer_file/document/1841/ERS - Estudo PPP.pdf](https://www.ers.pt/uploads/writer_file/document/1841/ERS_-_Estudo_PPP.pdf).
- Ferreira, D. C., & Marques, R. C. (2020). Public-private partnerships in health care services: Do they outperform public hospitals regarding quality and access? Evidence from Portugal. *Socio-Economic Planning Sciences*, 100798. doi: 10.1016/j.seps.2020.100798
- Fiani, R. (2016). O problema dos custos de transação em parcerias público-privadas em infraestrutura. Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7398/1/td_2261.PDF.

- 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), 1270-1281. [doi: 10.1590/0034-761220170228](https://doi.org/10.1590/0034-761220170228)
- Fombad, M.C. (2014). Enhancing accountability in public–private partnerships in South Africa. *iSouthern African Business Review*, 18(3), 66-87.
- Fontes Filho, J. R., & Alves, C. F. (2018). Mecanismos de controle na governança corporativa das empresas estatais: uma comparação Brasil e Portugal. *Cadernos EBAPE*, 16(1), 1-13.
- Forrer, J.; Kee, J. E.; Newcomer, K. E.; Boyer, E. (2010). Public-Private Partnerships and the Public Accountability. *Question, Public Administration Review*, 70(3), 475-482. [doi: 10.1111/j.1540-210.2010.02161.x](https://doi.org/10.1111/j.1540-210.2010.02161.x).
- Grilo, L. M. (2008). Modelo de análise da qualidade do investimento para projetos de parceria público-privada (PPP). (*Tese de Doutorado*). Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil.
- Grimsey, D., & Lewis, M. K. (2002). Evaluating the risks of public private partnerships for infrastructure projects. *International Journal of Project Management*, 20(2), 107-118. [doi: 10.1016/s0263-7863\(00\)00040-5](https://doi.org/10.1016/s0263-7863(00)00040-5)
- Grimsey, D. & Lewis, M. K. (2005). Are public private partnership value for money? *Account. Forum*, 29(4), 345-378. [doi: 10.1016/j.accfor.2005.01.001](https://doi.org/10.1016/j.accfor.2005.01.001)
- Guasch, J. L. Benitez, D. Portabales, I. Flor, Lincoln (2016). The renegotiation of public Private partnerships contracts (ppp): an overview of its recent Evolution in latin america. *Revista chilena de economía y sociedad*, 10(1), 42-63.
- Guimarães, F. V. (2013). PPP - Parceria público-privada [p. 435]. São Paulo: Saraiva.
- Greve, C. & Hodge, G. A. (2015). The Logic of Public-Private Partnerships : The Enduring Interdependency of Politics and Markets. *In. Anais. The 19th. Annual conference of international research society for public management. Birmingham, United Kingdom.*
- Grossi, G. & Thomasson, A. (2015). Bridging the accountability gap in hybrid organizations. The case of Malmö Copenhagen Port. *International Review of Administrative Sciences*, 81(3), 604–620. [doi: 10.1177/0020852314548151](https://doi.org/10.1177/0020852314548151).
- Harmon, M. M. (1969). Administrative Policy Formulation and the Public Interest. *Public Administration Review*, 29(5), 483-491. [doi: 10.2307/973468](https://doi.org/10.2307/973468).
- Heald, D. A. & Georgiou, G. (2011). The Substance of Accounting for Public- Private Partnerships Financial Accountability. *Management*, 27(2), 217-247.
- Hellowell M, Vecchi V & Caselli S. (2015) Return of the state? An appraisal of policies to enhance access to credit for infrastructure-based PPPs. *Public Money Manage*, 35(1), 71–78.
- Hellowell, M. (2016). The price of certainty: Benefits and costs of public–private partnerships for healthcare infrastructure and related services. *Health Services Management Research*, 29(1-2), 35–39. doi:10.1177/0951484816639742.

- Hellowell, M. & Vecchi, V. (2017). *Public-Private Partnerships in Health Improving Infrastructure and Technology*. (eBook). doi: 10.1007/978-3-319-69563-1.
- Hirata, T. (2018). *PPPs são bombas-relógio sobre o caixa público*. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2018/05/ppps-sao-bombas-relogio-sobre-o-caixapublico.shtml>> Acesso em: 8 de novembro de 2019.
- Ho, S.P.; Asce, A.M.; Levitt, R.; Asce, D.M.; Tsui, C.; Hsu, Y. (2015) Opportunism-focused transaction cost analysis of public-private partnerships. *Journal of Management in Engineering*, 31(6). doi: 10.1061/(ASCE)ME.1943-5479.0000361.
- Hodge, G. A. (2004). The risky business of Public-private Partnerships. *Australian Journal of Public Administration*, 63(4), 37-49. doi: 10.1111/j.1467-8500.2004.00400.x
- Hodge, G. A. & Greve, C. (2005) *The challenge of public-private partnerships: learning from international Experience Hardcover*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing.
- Hodge, G. A. & Greve, C. (2007). Public–Private Partnerships: An International Performance Review. *Public Administration Review*, 67(3), 545–58.
- Hodge, G. A.; Greve, C. & Boardman, A. E. (2017). Public-Private Partnerships: The Way They Were and What They Can Become. *Australian Journal of Public Administration*, 76(3), 273–282. doi: 10.1111/1467-8500.12260
- Hodge, G. A. & Greve, C. (2017). On Public–Private Partnership Performance: A Contemporary Review. *Public Works Management, Policy*, 22(1), 55-78. doi: 10.1177/1087724X16657830
- Hodge, G. A., Greve, C. Biygautane, M. (2018). Do PPP’s work? What and how have we been learning so far? *Public Management Review*, 20(8), 1105-1121. doi: 10.1080/14719037.2018.1428410.
- Hood, C. A (1991). Public Management for All Seasons?, *Public Administration*, 69(3), 19-27. doi: 10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x .
- Hurk, M. V. D., & Verhoest, K. (2014). The challenge of using standard contracts in public–private partnerships. *Public Management Review*, 18(2), 1–22.
- Hurk, M. V. D., Brogaard, L., Lember, V., Petersen, O. H., & Witz, P. (2015). National varieties of public–private partnerships (PPPs): A comparative analysis of PPP-supporting units in 19 European countries. *Journal of Comparative Policy Analysis*, 18(1), 1–20.
- Hurk, M. V. & Verhoest, K. (2016). The challenge of using standard contracts in public-private partnerships. *Public Management Review*, 18(2), 278-299. doi: 10.1080/14719037.2014.984623
- IASB (2006). International Accounting Standards Board –*IFRIC 12: Service Concession Arrangements*. Disponível em: <http://eifrs.ifrs.org/eifrs/bnstandards/en/IFRIC12.pdf>. Acesso em: 20 de janeiro de 2019.
- International Public Sector Accounting Standards Board – IPSASB (2011). *Accounting and Financial Reporting for Service Concession Arrangements - Consultation Paper*.

Disponível em <https://www.ifac.org/system/files/publications/exposure-drafts/00288.pdf> . Acesso em 20 de janeiro de 2019.

International Federation of Accountants – IFAC (2014).. *International Framework: Good Governance in the Public Sector*. Disponível em: <https://www.ifac.org/system/files/publications/files/International-Framework-Good-Governance-in-the-Public-Sector-IFAC-CIPFA.pdf>. Acesso em 9 de novembro de 2020.

International Federation of Accountants – IFAC. (2001). *Study 13 - Corporate governance in the public sector: a governing body perspective*. Disponível em: <https://www.ifac.org/system/files/publications/files/study-13-governance-in-th.pdf>. Acesso em 9 de novembro de 2020.

Johnston, J. & Gudergan, S. P. (2007). Governance of public-private partnerships: lessons learnt from an Australian case? *International Review of Administrative Sciences*, 73(4): 569–582. doi: 10.1177/0020852307083459

Katsamunsk, P. (2016). The Concept of Governance and Public Governance Theories, *Economic Alternatives*, 2(1), 133-141.

Keers, B. M. & Fenema, P. C. (2018). Managing risks in public-private partnership formation projects. *International Journal of Project Management*, 36(6), 861-875. doi: 10.1016/j.ijproman.2018.05.001

Klijn, E. H. & Koppenjan, J. (2016) The impact of contract characteristics on the performance of public–private partnerships (PPPs), *Public Money, Management*, 36(6), 455-462. doi: 10.1080/09540962.2016.1206756

Koppenjan, J. (2012). *The New Public Governance in public service delivery: Reconciling efficiency and quality*. Eleven International Publishing.

Lember, V. Petersen, O. H. Scherrer, W. Agren, R. (June 2018). Understanding the relationship between infrastructure public–private partnerships and innovation. In: *Annals of Public and Cooperative Economics*, Wiley Blackwell, 90(2), 371-391. doi: doi.org/10.1111/apce.12232.

Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm.

Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade fiscal e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm.

Lei n. 11.079, de 30 de dez. de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Lei de PPPs. Diário Oficial da União, Brasília. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/111079.htm.

Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º , no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição

Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2011/lei/112527.htm.

Lei n.º 12.766, de 27 de dezembro de 2012. Altera as Leis nº s 11.079, de 30 de dezembro de 2004, que institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública, para dispor sobre o aporte de recursos em favor do parceiro privado. Diário Oficial da União, Brasília. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2012/lei/112766.htm.

Lei n.º 13.529 de 4 de dezembro de 2017. Dispõe sobre a participação da União em fundo de apoio à estruturação e ao desenvolvimento de projetos de concessões e parcerias público-privadas. Diário Oficial da União, Brasília. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2017/lei/113529.htm#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20participa%C3%A7%C3%A3o%20da,administra%C3%A7%C3%A3o%20p%C3%ABlica%2C%20a%20Lei%20n%C2%BA.

Li, B., Akintoye, A., Edwards, P. J., & Hardcastle, C. (2005). The allocation of risk in PPP/PFI construction projects in the UK. *International Journal of Project Management*, 23(1), 25–35.

Lijphart, A. (1971). Comparative Politics and the Comparative Method. *American Political Science Review*, 65(03), 682–693. doi:10.2307/1955513.

Liu, J. Love, P. E. D. J. S. Michael, R., & Monty S., (2014). Public-Private Partnerships: a review of theory and practice of performance measurement, *International Journal of Productivity and Performance Management*, 63(4), 499-512. doi: 10.1108/IJPPM-09-2013-0154

Liu, J., Love, P. E. D., Davis, P. R., Smith, J., & Regan, M. (2015). Conceptual Framework for the Performance Measurement of Public-Private Partnerships. *Journal of Infrastructure Systems*, 21(1), p. 401-423. doi: 10.1061/(asce)is.1943-555x.0000210

Liu, J., P. E. D. Love, J. Smith, J. Matthews, & C. Sing. (2016). Praxis of Performance Measurement in Public-private Partnerships: Moving Beyond the Iron Triangle. *ASCE Journal of Management in Engineering*, 32(4). doi: 10.1061/(ASCE)ME.1943-5479.0000433,04016004.

Liu J. Love, P. E. D. Smith J *et al.*.. (2018). Evaluation of public–private partnerships: A life-cycle Performance Prism for ensuring value for money. *Environment and Planning C: Politics and Space*, 36(6), 1133-1153. doi: 10.1177/2399654417750879

Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público - MCASP (2019). Aplicado à União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios / Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional. – 9ª ed. – Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, Subsecretaria de Contabilidade Pública, Coordenação-Geral de Normas de Contabilidade Aplicadas à Federação.

Manual de Demonstrativos Fiscais - MDF (2019). Aplicado à União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios / Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional. – 10ª ed. – Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, Subsecretaria de Contabilidade Pública, Coordenação-Geral de Normas de Contabilidade Aplicadas à Federação.

- Manual on Government Deficit and Debt, MGDD (2016). *Long Term Contracts Between Government Units And non-Government Partners* (Public Private Partnerships). Eurostat, 2016.
- Marques, R. C. & Silva, D. (2008). As Parcerias Público-Privadas em Portugal: Lições e Recomendações. *Polytechnical Studies Review*, 6(10), p. 33-50.
- Marques, R. C. (2017) Why not regulate PPPs?. *Utilities Policy*, 48(4), p. 141-148. doi: 10.1016/j.jup.2017.04.003.
- Martins, (2017). *Parcerias público-privadas na saúde*. (Dissertação de Mestrado). Departamento de Medicina, Universidade de Coimbra.
- Marsilo, M.; Cappellaro, G. & Cuccurullo, C. (2011): The Intellectual Structure Of Research Into PPPs, *Public Management Review*, 13 (6), 763-782. Doi: 10.1080/14719037.2010.539112.
- Maurya, D. S., & Srivastava, A. K. (2018). Managing partner opportunism in public–private partnerships: the dynamics of governance adaptation. *Public Management Review*, 1–23. doi: 10.1080/14719037.2018.1559341.
- Mesquita, A. M. & Martins, R. S. (2008). Desafios logísticos às redes de negócios no Brasil: o que podem as parcerias público-privadas. *Revista de Administração Pública*, 42(4), p. 735-763.
- Máximo, L. (2017). PPPs têm recorde de projetos, mas apenas três avançam. Disponível em: . Acesso em: 8 de novembro de 2019.
- Miles, M. B. Huberman, A. M. (1994). *Qualitative data analysis: an expanded sourcebook* (2. ed.). Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Monteiro, R. S. (2010). *Risk Management. In International Handbook on Public–Private Partnerships*. Edited by Hodge, G. A.; Greve, C.; Boardman, A. E. Edward Elgar Cheltenham, UK • Northampton, MA, USA 2010.
- Montagu, D. & Harding, A. A zebra or a painted horse? Are hospital PPPs infrastructure partnerships with stripes or a separate species? *World Hospitals and Health Services*, 48 (2), 14-19.
- Moraviev, N. & Kakabadse N. K. (2016). Conceptualising public-private partnerships A critical appraisal of approaches to meanings and forms. *Society and Business Review*, 11(2), 155-173. doi: 10.1108/SBR-04-2016-0024.
- Neuman, L. (2011). *Social Research Methods: Qualitative and Quantitative Approaches* (7. ed.). Boston: Pearson Education.
- Nguyen, D. A., & Garvin, M. J. (2019). Life-Cycle Contract Management Strategies in US Highway Public–Private Partnerships: Public Control or Concessionaire Empowerment? *Journal of Management in Engineering*, 35(4), 04019011. doi:10.1061/(asce)me.1943-5479.0000687.

- Nguyen, D. A., Garvin, M. J., & Gonzalez, E. E. (2018). Risk Allocation in U.S. Public-Private Partnership Highway Project Contracts. *Journal of Construction Engineering and Management*, 144(5), doi: 04018017. 10.1061/(asce)co.1943-7862.0001465.
- Nikolic, I. A.; Maikisch, H. (2006). Public-private partnerships and collaboration in the health sector - an overview with case studies from recent European experience. HNP Discussion paper, The World Bank, 2006.
- NBC TSP 05 (2016). *Contratos de Concessão de Serviços Públicos: Concedente*. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 6 de dezembro de 2016. Disponível em: <http://www1.cfc.org.br/sisweb/SRE/docs/NBCTSP05.pdf> . Acesso em 05 de maio de 2019.
- Peters, G.; Pierre, J. (org) (2010). *Administração Pública: coletânea*. São Paulo: Unesp. Brasília: ENAP.
- Organisation for Economic Co-operation and Development - OECD. (2010). Dedicated public-private partnership units: A survey of institutional and governance structures. Paris, France. Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/budgeting/dedicatedpublic-privatepartnershipunitsasurveyofinstitutionalandgovernancestructures.htm>. Acesso em 30 de março de 2019.
- Organisation for Economic Co-operation and Development - OECD (2012). *Principles for Public Governance of Public-Private Partnerships*. Disponível em: <https://www.oecd.org/governance/budgeting/PPP-Recommendation.pdf>.> Acesso em 30 de março de 2019.
- Organisation for Economic Co-operation and Development - OECD (2014). *Fomentando o crescimento inclusivo da produtividade na América Latina*. Publishing Paris. Disponível em: <http://www.oecd.org/economy/fomentando-o-crescimentoinclusivo-da-productividade-na-america-latina.pdf> . Acesso em 10 de janeiro de 2018.
- O’Nolan, G., & Reeves, E. (2017). The Nature of Contracting Hazards in Public–Private Partnerships–Evidence from Ireland. *International Journal of Public Administration*, 1(12). 10.1080/01900692.2017.1373288.
- Opara, M. & Rouse, P. (2018). The perceived efficacy of public-private partnerships: A study from Canada. *Critical Perspectives on Accounting*, 58(2): 77-99. <https://doi.org/10.1016/j.cpa.2018.04.004>
- Organização das Nações Unidas - ONU (2019). *Guiding Principles on People-first Public-Private Partnerships in support of the United Nations Sustainable Development Goals*. Economic Commission for Europe. Committee on Innovation, Competitiveness and Public-Private Partnerships Working Party on Public-Private Partnerships Disponível em: https://www.unece.org/fileadmin/DAM/ceci/documents/2018/PPP/WP/ECE_CECI_WP_PPP_2018_03-en.pdf. Acesso em 30 de junho de 2019.
- Osborne, D. & Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*, New York: Penguin
- Osborne, S. P. (2000). *Public-private partnerships: theory and practice in international perspective*. London: Routledge.

- Osborne, S. P. (2009). *The New Public Governance?: Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance Paperback*. Routledge, New York and London.
- Osei-Kyei, R., & Chan, A. P. C. (2017). Factors attracting private sector investments in public–private partnerships in developing countries. *Journal of Financial Management of Property and Construction*, 22(1), 92–111. <https://doi.org/10.1108/jfmpc-06-2016-0026>.
- Ostrom, V. (1971). Public choice: A different approach to the study of public administration. *Public Administration Review*, 31(2), 203-216. doi: 10.2307/974676.
- Parrado, S., & Reynaers, A.-M. (2018). Agents never become stewards: explaining the lack of innovation in public–private partnerships. *International Review of Administrative Sciences*, 88(3), 10-18. doi: 10.1177/0020852318785024.
- Peters, G. & Pierre, J. (org). *Administração Pública: coletânea*. São Paulo: Unesp. Brasília: ENAP, 2010.
- Pinheiro, F. M. G.; Pinho, J. A. G. & Bruni, A. L. (2018). Accountability em parcerias público-privadas: espaços para avanços em unidades hospitalares sob gestão direta e em regime de parceria. *Organizações e Sociedade*, 25(84): 155-174. doi: 10.1590/1984-9240848.
- Pollitt, C & Bouckaert, G. (2011). *Public Management Reform. A Comparative Analysis—New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*. Oxford University Press: Oxford.
- Portugal (2012). Direção Geral do Tesouro e Finanças. Parcerias Público-Privadas e Concessões – Relatório 2012. Lisboa. http://www.dgtf.pt/ResourcesUser/PPP/Documentos/Relatorios/2012/Relatorio_Anuar_PPP_2012.pdf
- Portugal (2018). Parcerias Público-Privadas no setor da Saúde. Serviço Nacional de Saúde, Administração Central de Sistema de Saúde, ACSS. Disponível em: <http://www2.acss.min-saude.pt/Default.aspx?TabId=1222&language=en-US>.
- Portugal (2020). Unidade Técnica de Apoio de Projetos. Ministério das Finanças. Disponível em: <http://www.utap.pt/>.
- Prats, J. (2019). The Governance of Public–Private Partnerships A Comparative Analysis Washington D. C: BID Disponível em: https://publications.iadb.org/publications/english/document/The_Governance_of_Public-Private_Partnerships_A_Comparative_Analysis.pdf.
- PWC (2010). Health Research Institute Build and Beyond: The (r)evolution of healthcare PPPs.
- Quivy, R. Campenhoudt, L.V. (1988). Manual de investigação em ciências sociais. Lisboa: Gradiva.
- RadarPPP. (2014). Guia prático para a estruturação de programas e projetos de PPP. Disponível em: <https://www.radarppp.com/wp-content/uploads/GuiaRadarPPP.pdf>.
- Ragin, C. (1987), *The Comparative Method. Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies*. Berkeley, Los Angeles and London: University of California Press.

- Reich, M. R. (2018). The core roles of transparency and accountability in the governance of global health Public-Private Partnerships. *Health Systems Reform*, 4(18): 1-10. doi: 10.1080/23288604.2018.1465880.
- Reis, R. F., & Sarmiento, J. M. (2017). “Cutting costs to the bone”: the Portuguese experience in renegotiating public private partnerships highways during the financial crisis. *Transportation*. doi: 10.1007/s11116-017-9807-x.
- Reynaers, A. M. & Grimmelikhuijse, S. (2015). Transparency in public-private partnerships: Not so bad after all?. *Public Administration*, 93(3), 609-626. doi:10.1111/padm.12142.
- Reynaers, A. M., Graaf, G. (2014). Public values in Public-Private Partnerships. *International Journal of Public Administration*, 37(2), 120-128. doi: 10.1080/01900692.2013.836665.
- Reynaers, A. M., Grimmelikhuijse, S. (2015). Transparency in public-private partnerships: not so bad after all?. *Public Administration*, 93(3), 609-626. doi:10.1111/padm.12142.
- Reynaers, A.-M., & Parrado, S. (2016). Responsive regulation in public-private partnerships: between deterrence and persuasion. *Regulation & Governance*, 11(3), 269-284. doi: 10.1111/rego.12121.
- Robinson, M. P. H. (2010). Impact of governance on project delivery of complex NHS PFI/PPP schemes. *Journal of Financial Management of Property and Construction*, 15(3), 216-234. doi: 10.1108/13664381011087489
- Roehrich, J. K. Lewis, M. A. & George, G. Are public-private partnerships a healthy option? A systematic literature review. *Social Science ,Medicine*, 113(2), 110-119. doi: 10.1016/j.socscimed.2014.03.037.
- Rosell, J., & Saz-Carranza, A. (2019). Determinants of public-private partnership policies. *Public Management Review*, 22(3), 1-20. doi: 10.1080/14719037.2019.1619816.
- Rufin, C. & Rivera-Santos, M. (2012). Between commonweal and competition: understanding the governance of public-private partnerships. *Journal of Management*, 38(5), 1634-1654. doi: 10.1177/0149206310373948.
- Sabry, M. I. (2015). Good governance, institutions and performance of public private partnerships. *International Journal of Public Sector Management*, 28(7), 566-582 doi: 10.1108/IJPSM-01-2015-0005.
- Santandrea, M., Bailey, S. & Giorgino, M. (2015). Value for money in UK healthcare public-private partnerships: a fragility perspective. *Public Policy and Administration*, 31(3), 260-279. doi: 10.1177/0952076715618003.
- Sarmiento, J. M. (2010). Do Public-Private Partnerships Create Value for Money for the Public Sector? The Portuguese Experience. *OECD Journal on Budgeting*, 2010(1), 93-119.
- Sarmiento, J. M. & Curado, V. (2017). Análise dos arranjos contratuais das Parcerias Público-Privadas: o caso das renegociações em Portugal. *Revista do Tribunal de Contas de Minas Gerais*, 35(2), 50-70.

- Sartori, G. & Morlino, L. (1994). *La comparación en las ciencias sociales*. Madrid: Alianza Editorial.
- Sastoque, L. M., Arboleda, C. A., & Ponz, J. L. (2016). A proposal for risk allocation in social infrastructure projects applying PPP in Colombia. *Procedia Engineering*, 145, 1354-1361. doi: 10.1016/j.proeng.2016.04.174.
- Schneider, S. & Schimitt, C. J. (1998) O uso do método comparativo nas Ciências Sociais. *Cadernos de Sociologia*. 9 (1), 49 – 87.
- Sekhri, N., Feachem, R., & Ni, A. (2011). Public-Private Integrated Partnerships Demonstrate The Potential To Improve Health Care Access, Quality, And Efficiency. *Health Affairs*, 30(8): 1498–1507. doi: 10.1377/hlthaff.2010.0461.
- Shaoul, J.; Stafford, A. & Stapleton, P. (2010). Financial black holes: the disclosure and transparency of privately financed roads in the UK. *Accounting, Auditing, and Accountability Journal*, 23(2), 229-255. doi: 10.1108/09513571011023200.
- Shaoul, J. (2002). A Financial Appraisal of the London Underground Public-Private Partnership. *Public Money and Management*, 22(2), 53–60. doi: 10.1111/1467-9302.00308.
- Siemiatycki, M. & Farooqi, N. (2012). Value for Money and Risk in Public-Private Partnerships. *Journal of the American Planning Association*, 79(3), 286-29. doi: 10.1080/01944363.2012.715525.
- Siqueira M. M. (2017). Os impactos fiscais dos contratos de parceria público-privada: estudo de caso do ambiente institucional e da prática no Brasil. M. Siqueira Moraes e G. Reyes-Tagle (Nota técnica do BID, 1246).
- Skelcher C. (2010). Governance of public-private partnerships. In Hodge G., Greve C., Boardman A. (Eds.), *International handbook on public-private partnerships* (pp. 292-304). Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Snyder, H. (2019). Literature review as a research methodology: an overview and guidelines. *Journal of Business Research*, 104, 333-339. doi: 10.1016/j.jbusres.2019.07.039.
- Sorauf, F. J. (1957). The public interest reconsidered. *The Journal of Politics*, 19(4), 616-639.
- Souza, M. T.; Silva, M. D., & Carvalho, R. (2010). Revisão integrativa: o que é e como fazer. *Einstein*, 8(1), 1-5. doi: 10.1590/s1679-45082010rw1134.
- Stafford, A., & Stapleton, P. (2017). Examining the Use of Corporate Governance Mechanisms in Public-Private Partnerships: Why Do They Not Deliver Public Accountability? *Australian Journal of Public Administration*, 76(3), 378–391. doi:10.1111/1467-8500.12237.
- Steijn, B., Klijn, E. K., & Edelenbos, J. (2011). Public private partnerships: added value by organizational form or management? *Public Administration*, 89(4), 1235-1252. doi: 10.1111/j.1467-9299.2010.01877.x.

- Strauss, A. L. & Corbin, J. M. (1998). *Basics of Qualitative Research* (2nd edition), Thousand Oaks, CA: Sage.
- Su, N. (2018). Positivist qualitative methods. In Cassell, C., Cunliffe, A. L., & Grandy, G. *The sage handbook of qualitative business and management research methods* (pp. 17-31). London: Sage Publications Ltd. doi: 10.4135/9781526430212.
- Takano, G. (2017). Public-Private Partnerships as rent-seeking opportunities: a case study on an unsolicited proposal in Lima, Peru. *Utilities Policy*, 48, 184-194. doi: 10.1016/j.jup.2017.08.005.
- Tribunal de Contas da União - TCU (2014). *Referencial básico de governança: aplicável a órgãos e entidades da administração pública*. Brasília: TCU; Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?inline=1&fileId=8A8182A24F0A728E014F0B34D331418D>>.
- Thamer, R. & Lazzarini, S. G. (2015). Projetos de parceria público-privada: fatores que influenciam o avanço dessas iniciativas. *Revista de Administração Pública*, 49(4), 819-846. doi: 10.1590/0034-761211974.
- The Global Health Group - GHG. (2010). *Public-private investment partnerships for health: An atlas of innovation*. San Francisco: GHG. Disponível em: <https://globalhealthsciences.ucsf.edu/sites/globalhealthsciences.ucsf.edu/files/pub/hsi-ppip-atlas.pdf>
- Tonelotto, D. P. & Crozatti, J. (2017). Endividamento público em nível local: estudo comparativo da legislação entre Brasil e Portugal. *Revista Gestão & Políticas Públicas*, 6(2), 74-93.
- Torchia, M. & Calabro, A. (2018). Increasing the Governance Standards of Public-Private Partnerships in Healthcare. Evidence from Italy. *Public Organization Review*, 18(1), 93-110. doi: 10.1007/s11115-016-0363-1.
- Torchia, M. Calabrò, A., & Morner, M. (2015). Public-Private Partnerships in the health care sector: a systematic review of the literature. *Public Management Review*, 17(2), 236-261. doi: 10.1080/14719037.2013.792380.
- Tribunal de Contas de Portugal (2009); *Auditoria ao Programa de Parcerias Público Privadas na Saúde*, Relatório de Auditoria nº 15/2009-2ª Secção. Disponível em: <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/Relatorios/RelatoriosAuditoria/Documents/2009/rel015-2009-2s.pdf>
- Tribunal de Contas de Portugal (2013). *Encargos do Estado com PPP na Saúde*, Relatório nº 18/2013-2ª Secção. Disponível em: <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/Relatorios/RelatoriosAuditoria/Documents/2013/rel018-2013-2s.pdf>
- Unece (2008). *Guidebook on Promoting Good Governance in Public-Private Partnership*. United Nations Economic Commission for Europe. Disponível em: <https://www.unece.org/fileadmin/DAM/ceci/publications/ppp.pdf>. Acesso em 30 de junho de 2019.

- United Nations (2019). Guiding Principles on People-first Public-Private Partnerships in support of the United Nations Sustainable Development Goals. Economic Commission for Europe. Committee on Innovation, Competitiveness and Public-Private Partnerships Working Party on Public-Private Partnerships Disponível em: https://www.unece.org/fileadmin/DAM/ceci/documents/2018/PPP/WP/ECE_CECI_WP_PPP_2018_03-en.pdf. Acesso em 30 de junho de 2019.
- Valero, V. (2015). Government Opportunism in Public-Private Partnerships. *Journal of Public Economic Theory*, 17(1), 111–135. doi:10.1111/jpet.12105.
- Verhoest, K., O. H. Petersen, W. Scherrer, and R. M. Soecipto. 2015. “How Do Governments Support the Development of Public Private Partnerships? Measuring and Comparing PPP Governmental Support in 20 European Countries.” *Transport Reviews* 35 (2): 118–139. doi: 10.1080/01441647.2014.993746.
- Viana, L.; Sarmiento, J. M.; Moreira, J. A.; Alves, P. (2017). The impact of Public Private Partnerships on public accounts: the Portuguese roads sector. In: Anais.. XII CICA, Aveiro, Portugal, 2017. Disponível em: https://www.occ.pt/dtrab/trabalhos/xviicica/finais_site/213.pdf
- Villani, E.; Greco, L. & Phillips, N. (2017). Understanding Value Creation in Public-Private Partnerships: A Comparative Case Study. *Journal of Management Studies*, 54(6), 876–905. doi:10.1111/joms.12270.
- Wang, H.; Xiong, W. Wu, G. & Zhu, D. (2017) Public–private partnership in Public Administration discipline: a literature review, *Public Management Review*. *Public Management Review*, 20, (2), 293-316. doi:10.1080/14719037.2017.1313445.
- Wang, H., Liu, Y., Xiong, W., & Song, J. (2019). The moderating role of governance environment on the relationship between risk allocation and private investment in PPP markets: Evidence from developing countries. *International Journal of Project Management*, 37(1), 117-130. doi: 10.1016/j.ijproman.2018.10.008.
- Wang, N., Gong, Z., Liu, Y., & Thomson, C. (2020). The influence of governance on the implementation of Public-Private Partnerships in the United Kingdom and China: a systematic comparison. *Utilities Policy*, 64, 101-159. doi: 10.1016/j.jup.2020.101059.
- Warsen, R. Nederhand, J. Klijn, E. H. Grotenbreg, S. & Koppenjan, J. (2018): What makes public-private partnerships work? Survey research into the outcomes and the quality of cooperation in PPPs, *Public Management Review*, 20(8), 1165-1185. doi: 10.1080/14719037.2018.1428415.
- Warsen, R., Klijn, E. H., & Koppenjan, J. (2019). Mix and Match: How Contractual and Relational Conditions Are Combined in Successful Public–Private Partnerships. *Journal of Public Administration Research and Theory*. Doi: doi: 10.1093/jopart/muy082.
- Willems, T. & Van Dooren, W. (2016). (De)politicization dynamics in public-private partnerships (PPPs): lessons from a comparison between UK and Flemish PPP policy. *Public Management Review*, 18(2), 199–220.
- Williamson, O. E. (1979). “Transaction-Cost Economics: The Governance of Contractual Relations.” *The Journal of Law and Economics*, 22(2), 233-261. doi: 10.1086/466942

- Williamson, O. E. (1981). The Economics of Organization: The Transaction Cost Approach. *American Journal of Sociology*, 87(3), 548-77.
- Williamson, O. E. (1985). Assessing Contract. *Journal of Law, Economics, and Organization* Vol. 1, Num. 2 pp. 177-208
- Williamson, O. E. (1999). Public and Private Bureaucracies: A Transaction Cost Economics Perspective. *Journal of Law, Economics, & Organization*, 15 (1), 306-342.
- Williamson, O. E. (2005). The economics of governance. *American Economic Review*, 95(2), 1-18. 10.1257/000282805774669880
- Wong, E. L. Y. Yeoh, E. Patsy, Y. K. C. Yam, C. H. K. Gheung, A. W. L. Fung, H. (2015) How shall we examine and learn about public-private partnerships (PPPs) in the health sector? Realist evaluation of PPPs in Hong Kong. *Social Science & Medicine* 147, (7), 261-269.
- World Bank. (2013). *Disclosure of project and contract information in Public-Private Partnerships*. World Bank Institute. Disponível em <http://documents.worldbank.org/curated/pt/190901468159906133/pdf/762780WP0Box370osure0of0Project0PPP.pdf>. Acesso em 3 de abril de 2019.
- World Bank. (2017). *World Development Report 2017: governance and the law*. Washington: The World Bank. Disponível em: <http://www.worldbank.org/en/publication/wdr2017>>.
- World Bank. (2019). *Guidance on PPP contractual provisions*. World Bank Institute. Disponível em: <https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/library/guidance-ppp-contractual-provisions-2019>. Acesso em 3 de abril de 2019.
- Xiong, W., Chen, B., Wang, H., & Zhu, D. (2018). Governing public-private partnerships: A systematic review of case study literature. *Australian Journal of Public Administration*, 0(0): 1-18. Doi: doi: 10.1111/1467-8500.12343.
- Xiong, W., Chen, B., Wang, H., , Zhu, D. (2018). Governing public-private partnerships: A systematic review of case study literature. *Australian Journal of Public Administration*, Vol. 0, pp. 1-18. Doi: doi: 10.1111/1467-8500.12343.
- Xu, R. Y., Sun, Q. G., & Si, W. (2015). The Third Wave of Public Administration: The New Public Governance. *Canadian Social Science*, 11(7), 11-21. doi: 10.3968/7354.
- Yin, Robert K. (2016). *Pesquisa qualitativa do início ao fim* [recurso eletrônico]. Daniel Bueno (Trad.), Dirceu da Silva (Rev. Téc.). Porto Alegre: Penso.
- Zaato, J. J., & Hudon, P.-A. (2015). Governance lessons from public-private partnerships: examining two cases in the Greater Ottawa Region. *Commonwealth Journal of Local Governance*, (16-17): 12-30. doi: 10.5130/cjlg.v0i0.4484