

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ADMINISTRATIVAS

**ANÁLISE DE STAKEHOLDERS COMO INSTRUMENTO PARA IDENTIFICAÇÃO DE
RISCOS NA ESTRUTURAÇÃO DE PROJETO DE PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADA**

CÍRIO IRINEU LEMMERTZ JÚNIOR

Porto Alegre
2019

CÍRIO IRINEU LEMMERTZ JÚNIOR

ANÁLISE DE STAKEHOLDERS COMO INSTRUMENTO PARA IDENTIFICAÇÃO DE RISCOS NA ESTRUTURAÇÃO DE PROJETO DE PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA

Trabalho de conclusão de curso de especialização apresentado ao Departamento de Ciências Administrativas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do grau de Especialista em Administração Pública Contemporânea.

Orientador: Prof. Dr. Ariston Azevedo

Porto Alegre
2019

CIP - Catalogação na Publicação

Lemmertz Júnior, Círio Irineu
ANÁLISE DE STAKEHOLDERS COMO INSTRUMENTO PARA
IDENTIFICAÇÃO DE RISCOS NA ESTRUTURAÇÃO DE PROJETO DE
PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADA / Círio Irineu Lemmertz
Júnior. -- 2019.
61 f.
Orientador: Ariston Azevedo.

Trabalho de conclusão de curso (Especialização) --
Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Escola de
Administração, Administração Pública Contemporânea,
Porto Alegre, BR-RS, 2019.

1. Stakeholders. 2. Parcerias Público-Privada. 3.
Riscos. 4. Gerenciamento de Projetos. 5. Parque
Estadual da Ilha Grande. I. Azevedo, Ariston, orient.
II. Título.

Escola da Administração
Departamento de Ciências Administrativas

**Análise de stakeholders como instrumento para identificação de riscos na
estruturação de Projeto de Parceria Público-Privada**
Círio Irineu Lemmertz Júnior

Aprovado em.....de.....de.....

Prof. Dr. Clezio Saldanha dos Santos PPGA/EA/UFRGS

Orientador: Prof. Dr. Ariston Azevedo PPGA/EA/UFRGS

AGRADECIMENTOS

Sempre, agradeço primeiramente a Deus, pois Ele sempre me conduz e abençoa meus caminhos.

Agradeço à minha amada esposa Luciana, pois está sempre a me apoiar e a segurar forte minha mão.

Agradeço às minhas irmãs, Daniela e Heloisa, pelo constante incentivo e carinho. Ao meu cunhado Carlos, também pelo incentivo e amizade.

Agradeço à UFRGS e seu corpo docente, pelos ensinamentos e dedicação, mas em especial ao apoio do Professor Dr. Clézio Saldanha dos Santos, pela condução da Especialização, e ao Professor Dr. Ariston Azevedo, pela orientação deste trabalho.

Agradeço aos colegas da Caixa Econômica Federal da área da Vice-Presidência de Governo como um todo, pois todos os dias buscamos a melhoria dos serviços e bens públicos ao povo brasileiro, de maneira inesgotável.

Agradeço, por fim, aos meus pais, pois foram estes que me deram todo o alicerce moral e concentraram seus recursos para proporcionar o melhor do ensino que tinham ao nosso alcance.

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho às minhas sobrinhas que amo, Cecília e Anita.

Não cabem nem paixões nem preconceitos
nos assuntos públicos; a única paixão
permitida é a do bem comum.
(NAPOELÃO BONAPARTE)

RESUMO

Este trabalho tem como objeto analisar a capacidade que o processo de análise de stakeholders tem para fornecer subsídios à identificação de riscos em projetos de Parcerias Público-Privadas – PPPs, no Brasil. Para tanto, cabe salientar que a pesquisa restringiu-se à metodologia de gerenciamento de projetos inserida no Guia PMBOK. Neste estudo, buscou-se conhecer sobre o modelo de concessões, sobre o que são riscos e como são identificados, e ainda sobre a Teoria dos Stakeholders e sua análise. Também, o trabalho utilizou o método de estudo de caso para analisar o projeto de Parceria Público Privada da Ilha Grande-RJ, iniciado em 2016, que tinha por objeto conceder o Parque Estadual da Ilha Grande, em Angra dos Reis/RJ. Conclui-se que os riscos sobre o interesse de determinados stakeholders estavam identificados, mas que os níveis de incerteza para aqueles grupos ou indivíduos permaneceram elevados, o que indica ter sido um dos fatores para que o projeto não avançasse até sua concessão.

Palavras-chave: Riscos. Stakeholders. Parcerias Público-Privadas. Gerenciamento de Projetos.

ABSTRACT

The purpose of this paper is to analyze the capacity of the stakeholder analysis process to provide risk identification subsidies in Public-Private Partnership - PPPs projects in Brazil. Therefore, it should be noted that the research was restricted to the project management methodology included in the PMBOK Guide. In this study, we sought to know about the concessions model, about what are risks and how they are identified and also, about Stakeholder Theory and its analysis. The work also used the case study method to analyze the Ilha Grande-RJ Public-Private Partnership project, started in 2016, which aimed to grant the Ilha Grande State Park, in Angra dos Reis / RJ. It was concluded that the risks to the interest of certain stakeholders were identified, but that the levels of uncertainty for those groups or individuals remained high, indicating that it was one of the factors that prevented the project from advancing until its concession.

Keywords: Risks. Stakeholders. Public-Private Partnership. Project Management

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Despesas com Infraestrutura em percentual do PIB.....	14
Figura 2 – Ciclo genérico de projeto de PPP.....	22
Figura 3 – Espectro de Gerenciamento de Riscos.....	25
Figura 4 – Identificar os Riscos.....	28
Figura 5 – Identificar as Partes Interessadas.....	33
Figura 6 – Stakeholders da Ilha Grande.....	39
Figura 7 – <i>WordCloud</i> dos interesses dos <i>stakeholders</i> Ilha Grande.....	41
Figura 8 – Premissas do Modelo de Gestão da Ilha Grande.....	46

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Quadro de valores de investimento em infraestrutura no Brasil – 2018.....	15
Tabela 2 – Quadro de expectativas e interesses dos stakeholders.....	42
Tabela 3 – Associação de risco às expectativas e interesses.....	43

LISTA DE ABREVIações

CGP – Conselho Gestor do PROPAR

EM – Exposição de Motivos

MP – Ministério do Planejamento

MF – Ministério da Fazenda

PEIG – Parque Estadual da Ilha Grande

PMBOK – Project Management Book of Knowledge

PMI – Procedimento de Manifestação de Interesse

PPP – Parceria Público-Privada

PROPAR – Programa de Parcerias Público-Privada

SEDEIS – Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Energia, Indústria e Comércio

ZITH – Zonas de Interesse Turístico e Hoteleiro

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	12
1.1. O PROBLEMA DE PESQUISA.....	13
1.2. OBJETIVOS.....	13
1.2.1. Objetivo Geral.....	13
1.2.2. Objetivo Específico.....	13
1.3. JUSTIFICATIVA.....	13
2. O PROJETO DE PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA	17
2.1. RISCOS.....	23
2.2. A IDENTIFICAÇÃO DE RISCOS EM PROJETOS.....	26
2.3. STAKEHOLDERS.....	29
2.4. A ANÁLISE DE STAKEHOLDERS EM PROJETOS.....	31
3. METODOLOGIA	35
3.1. TIPO DE PESQUISA.....	35
3.2. A COLETA DE DADOS.....	35
4. DESCRIÇÃO E ANÁLISE DE DADOS	37
4.1. A PPP DO PARQUE ESTADUAL DA ILHA GRANDE/RJ.....	37
4.2. A ANÁLISE DOS STAKEHOLDERS E OS RISCOS IDENTIFICADOS.....	39
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	48
6. REFERÊNCIAS	50
7. APÊNDICE	53
8. ANEXOS	54

1. INTRODUÇÃO

O presente estudo tem por finalidade investigar a potencial utilização dos resultados do processo de análise de *stakeholders* como entrada ao processo de identificação de riscos em projetos, especificamente em projetos de concessão de infraestrutura e serviços públicos por Parcerias Público-Privadas, regidas pela Lei nº 11.079 de 30 de dezembro de 2004.

Inicialmente, o estudo recorre aos aspectos metodológicos inerentes aos estudos de caso, bem como ao referencial sobre o desenvolvimento de análises com base no objeto em estudo.

No intuito de alcançar entendimento sobre as questões que permeiam esse dispositivo da administração pública, será analisado no decorrer deste estudo o referencial teórico que trata desta modalidade de concessão.

Uma vez delimitado que os estudos se darão sobre projetos de concessão, será analisado parte do que se dispõe sobre riscos em sua forma mais ampla, e posteriormente restringindo essa análise ao campo da identificação destes riscos em projetos, considerando a metodologia de gerenciamento de projetos consolidada no **Project Management Book of Knowledge** ou Guia *PMBOK*.

Também será necessário debruçar-se sobre os estudos que tangem as partes interessadas dos projetos, conhecidas como *stakeholders*, e os processos através dos quais se identificam esses indivíduos ou grupos, bem como seus interesses se aproximam ou se distanciam dos objetivos do projeto em elaboração, conforme preconiza a metodologia proposta no Guia *PMBOK*.

Por fim, será realizado estudo de caso sobre o projeto de concessão do Parque Estadual da Ilha Grande, em Angra dos Reis/RJ. Neste sentido, foram identificados os *stakeholders* no projeto e seus interesses, e ainda, os riscos relacionados aos interesses, e se o não prosseguimento do projeto à licitação estava relacionado a algum risco identificado previamente através do resultado do processo de análise de *stakeholders*.

1.1. O PROBLEMA DE PESQUISA

Quais as contribuições que o processo de análise de *stakeholders* pode proporcionar para a identificação de riscos na estruturação de projetos de Parcerias Público-Privadas no Brasil?

1.2. OBJETIVOS

1.2.1. Objetivo Geral

Examinar o processo de análise de *stakeholders*, sob a perspectiva da estruturação de projeto de Parceria Público-Privada, para verificar possíveis contribuições daquele processo na identificação de riscos ao projeto.

1.2.2. Objetivos Específicos

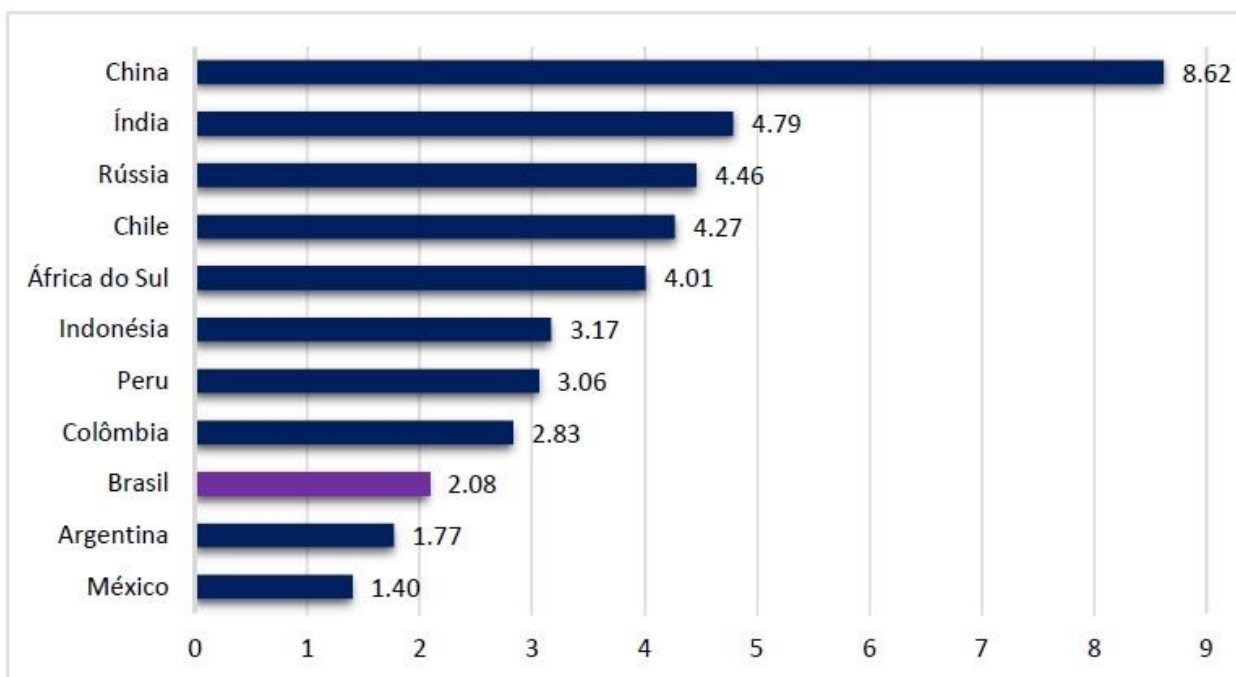
- Descrever o processo do Chamamento Público para estruturação da Parceria Público-Privada do Parque Estadual da Ilha Grande;
- Analisar os *stakeholders* identificados no projeto;
- Examinar os principais interesses dos *stakeholders* identificados;
- Analisar os riscos na estruturação do projeto de Parceria Público-Privada do Parque Estadual da Ilha Grande.

1.3. JUSTIFICATIVA

De acordo com o Banco Mundial (2017, p. 11), a tendência entre economias de mercado emergente, com crescimento rápido, é gastar entre 5% e 7 % do seu PIB ao ano, em investimentos de infraestrutura. No Brasil, os investimentos ficaram em torno de 2,08% do PIB entre os anos 2000 e 2013, conforme apresentado na Figura 1, sendo que a taxa de depreciação fica em torno de 2,03% do PIB ao ano. Este déficit abrange desde áreas como portos, aeroportos e rodovias, ativos da infraestrutura de base, até

mesmo implantação e manutenção de sistemas subnacionais de saneamento básico, de mobilidade urbana e segurança.

Figura 1 – Despesas com Infraestrutura em percentual do PIB



Fonte: Banco Mundial (2017, p.11)

No entanto, as necessidades financeiras para atender este déficit, quando somadas às necessidades anuais de investimentos, representam um grande desafio aos gestores públicos para viabilizarem tais requisições. Considerando que o PIB do Brasil em 2018 foi de R\$6,9 trilhões¹, a Tabela 1 apresenta o valor nominal mínimo que corresponde aos 5% identificados, assim como a diferença em relação ao nível de investimento verificado entre 2000 e 2013.

¹ Conforme dados do IBGE <<https://www.ibge.gov.br/explica/pib.php>>.

Tabela1 – Quadro de valores de investimento em infraestrutura no Brasil – 2018

	%	Nominal
PIB (2018)	100	R\$ 6.9 trilhões
Investimento mínimo observado² (1)	5	R\$ 345 bilhões
Investimento realizado no Brasil entre 2000-2013 (2)	2,08	R\$ 143,5 bilhões
Diferença (1-2)	2,92	R\$ 201,5 bilhões

Fonte: Desenvolvimento próprio a partir de dados do Bando Mundial (2017) e IBGE (2019)

O déficit de investimentos em infraestrutura, bem como a defasagem na prestação de serviços público à sociedade, em parte se deve ao cenário de restrição fiscal para realização destes aportes. Mas não só, como aponta o relatório do Banco Mundial *De volta ao Planejamento: Como preencher a Lacuna de Infraestrutura no Brasil em tempos de Austeridade* (2017), pois outro fator preponderante que se ressalta é a falta de projetos qualificados, que sejam capazes de absorver recursos privados disponíveis no mercado de capitais, investindo em projetos de concessão. Nesta solução é que se enquadram as parcerias público-privadas.

Tal arranjo advém do estabelecimento de um contrato entre os parceiros do setor público, como União, Estados, Distrito Federal e Municípios, e os atores do setor privado, como fornecedores, operadores, investidores, agindo de modo cooperativo, utilizando suas potencialidades e compartilhando os riscos.

No entanto, para cada situação que será alterada, por exemplo, uma nova rodovia, a ampliação de um aeroporto ou a adequação, modernização e expansão de um parque de iluminação pública, serão geradas incertezas naqueles indivíduos ou grupos que de alguma forma se relacionam com a situação atual desses equipamentos. Quem são os atores afetados pela alteração de cada um desses equipamentos ou serviços é um ponto fundamental a ser descoberto, tão logo se decida por iniciar o desenho do projeto, uma vez que tais atores afetam e são afetados de maneira decisiva pelo projeto. Sobre este ponto, a identificação e análise de *stakeholders* busca traçar um mapeamento das partes interessadas, consequentemente afetadas.

² Em países com economias emergentes de crescimento rápido.

Esta capacidade de impactar o projeto, ampliando suas oportunidades ou colocando-o sob ameaça, tangencia a matéria da identificação de riscos em projetos. Determinados riscos tem sua origem nos interesses de cada um dos *stakeholders*.

Diante do caso de suspensão do projeto do Governo do Estado do Rio de Janeiro, que pretendia estabelecer uma concessão do Parque Estadual da Ilha Grande, em Angra dos Reis/RJ, e da mobilização de vários atores locais contrários à concessão, este estudo pretende colaborar para identificar as convergências do referencial teórico na identificação e mitigação dos riscos em projetos de PPP.

2. O PROJETO DE PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA

De acordo com Giambiani e Além (2011), a década de 1980 passou por uma reformulação na organização do setor público e, conseqüentemente, por uma alteração do papel do Estado na economia. Um dos fatores indutores para a busca de parcerias com o setor privado foi a restrição financeira que os entes públicos passaram a enfrentar, buscando assim alternativas para a realização dos investimentos públicos necessários, principalmente em infraestrutura. Sobre este ponto, Dal Pozzo; Jatene (2015) comentam o seguinte em relação às restrições de orçamento:

Dentro desse ambiente, foi editada e sancionada, em 13.02.1995, a Lei Federal 8.987, que tratou de disciplinar os institutos da concessão e da permissão da prestação de serviços públicos pela iniciativa privada, mantendo para o Estado a sua titularidade, atendendo as previsões constitucionais dos arts. 231 e 175 da Carta.

Essa possibilidade de concessão ou permissão da prestação de serviços públicos tem sua origem no Art. 175 da Constituição Federal, que assim normatiza:

Art. 175. Incumbe ao poder público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

Parágrafo único. A lei disporá sobre:

I - o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão;

II - os direitos dos usuários;

III - política tarifária;

IV - a obrigação de manter serviço adequado.

Vista a possibilidade de conceder ou permitir a prestação de serviços públicos pela iniciativa privada, para efeitos desta análise, é pertinente estabelecer o entendimento que está contido no conceito de serviço público. Em vista disto, dentro da disciplina de Direito Administrativo, encontra-se a seguinte definição:

Serviço público é atividade administrativa concreta traduzida em prestações que diretamente representam, em si mesmas, utilidades ou comodidades materiais para a população em geral, executada em regime jurídico de direito público pela administração pública ou, se for o caso, por particulares delegatários (concessionários e permissionários, ou ainda, em restritas hipóteses, detentores de autorização de serviço público). (ALEXANDRINO; PAULO, 2015, p. 754)

Uma vez estabelecido o conceito ao que se denomina serviço público, para este estudo, é importante retornar à Lei nº 8.987/1995, que regulamentou a concessão e

permissão de serviços públicos. Neste ponto, a fim de prosseguir a análise, o segundo artigo da referida lei delimita a abrangência à que a norma se refere, deste modo:

Art. 2º Para os fins do disposto nesta Lei, considera-se:

I - poder concedente: a União, o Estado, o Distrito Federal ou o Município, em cuja competência se encontre o serviço público, precedido ou não da execução de obra pública, objeto de concessão ou permissão;

II - concessão de serviço público: a delegação de sua prestação, feita pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade de concorrência, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado;

III - concessão de serviço público precedida da execução de obra pública: a construção, total ou parcial, conservação, reforma, ampliação ou melhoramento de quaisquer obras de interesse público, delegada pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade de concorrência, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para a sua realização, por sua conta e risco, de forma que o investimento da concessionária seja remunerado e amortizado mediante a exploração do serviço ou da obra por prazo determinado;

IV - permissão de serviço público: a delegação, a título precário, mediante licitação, da prestação de serviços públicos, feita pelo poder concedente à pessoa física ou jurídica que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco.

Assim, conforme o artigo traz em sua redação, estão previstas duas formas de concessão. A primeira forma se refere à concessão do serviço público, ou seja, apenas a concessão da atividade que resulta em benefícios para a população. No entanto, a segunda forma se refere a um escopo maior, pois permite a concessão do serviço público e também de obras públicas inerentes ao serviço prestado, também denominadas como bens de uso público. Faz-se relevante salientar que, conforme a norma, e o retorno do investimento realizado pela concessionária ocorre através da exploração do serviço ou da obra, e essa é a única maneira da concessionária obter receita advinda da operação. Como será analisada posteriormente, a origem das receitas da concessionária é o principal fator de diferenciação entre as atuais modalidades de concessão.

Tendo decorrido quase dez anos de vigência da Lei nº 9.987, de 1995, houve a necessidade de publicação da Lei nº 11.079, de 2004, que pretendia complementar a legislação vigente e não substituí-la³. Assim, a nova lei instituiu a regulamentação das

³ “Tal extensão é consentânea com a filosofia do projeto de não propor um marco regulatório totalmente novo, mas adaptar a legislação existente, com uso consagrado, às características típicas da parceria

parcerias público-privadas nos dispositivos contratuais da administração pública no Brasil.

Foi no Reino Unido que o modelo de Parceria Público-Privado teve origem, e naquele contexto é compreendido da seguinte maneira, conforme Boussabaine (2007, p. 4, tradução nossa):

Parcerias público-privadas (PPPs) são um termo genérico para as relações formadas entre o setor privado e os órgãos públicos, geralmente com o objetivo de introduzir recursos e / ou conhecimento do setor privado, a fim de ajudar a fornecer e fornecer bens e serviços do setor público. O termo PPP é usado para descrever uma ampla variedade de acordos de trabalho, desde parcerias soltas, informais e estratégicas até o design, construção, financiamento e operação (DBFO⁴), contratos de serviços e empresas formais de joint venture.

No Brasil, para fins deste estudo, é possível utilizar a definição encontrada no *Certified PPP Professional (CP3P) Guide - 2016*⁵, onde as parcerias público-privadas são definidas como:

“Um contrato de longo prazo entre um ente público e uma parte privada, para o desenvolvimento e/ou gestão de bem ou serviço público, em que o agente privado arca com risco significativo e com a responsabilidade pela gestão ao longo da vida do contrato, sendo que a remuneração é significativamente vinculada ao desempenho e/ou à demanda ou uso do bem ou serviço”. (APMG, 2016, p. 18)

As Parcerias Público-Privadas no Brasil estão estabelecidas em bases de modalidades de concessão que estão além das delimitadas pela Lei nº 9.987, de 1995, pois admite a adoção de duas modalidades distintas, a administrativa e a patrocinada.

Contudo, é importante distinguir essas modalidades de concessões que compõe as parcerias público-privadas das concessões previstas na Lei nº 8.987, de 1995. Dentro de suas principais características, que diferenciam uma modalidade da outra, é justamente os serviços públicos que serão concedidos, considerando qual público é o usuário daquele determinado serviço, e como o fluxo financeiro será estabelecido. Esse arranjo entre as modalidades de concessão ficou definido no segundo paragrafo daquela lei, conforme se observa a seguir:

público-privada.” – EM nº 355/2003 – MP/MF à Presidência da República pelo encaminhamento do Projeto de Lei.

⁴ Em inglês, a sigla é a abreviação à *Design, Build, Finance and Operate*

⁵ Versão em Português – Nível *Foundation*

Art. 2º Parceria público-privada é o contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa.

§ 1º Concessão patrocinada é a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, quando envolver, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado.

§ 2º Concessão administrativa é o contrato de prestação de serviços de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens.

§ 3º Não constitui parceria público-privada a concessão comum, assim entendida a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, quando não envolver contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado.

Como bem observam Alexandrino e Paulo (2015, p. 821), houve a necessidade de afastar o modelo de concessão que estava prevista na Lei nº 9.987, de 1995, porque:

Na verdade, fica claro que essas disposições da Lei 11.079/2004 traduzem simplesmente um cuidado exagerado por parte do legislador, cujo objetivo, ao fim e ao cabo, foi asseverar que **a Lei 11.079/2004 não se aplica a nenhum outro contrato administrativo⁶ que não sejam os contratos de concessão patrocinada e de concessão administrativa.**

Aliás, o legislador teve, ainda, a preocupação de explicitar que deve ser entendida por **concessão comum** a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei 8.987/1995, **quando não envolver contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado.** (grifos dos autores)

Entre as razões para adoção das parcerias público-privadas, Giambiani e Além (2011, p. 431) fazem a seguinte observação:

A menor capacidade financeira dos governos As parcerias público-privadas (PPP) surgiram como uma importante possibilidade de viabilizar investimentos em infraestrutura que em razão do seu perfil – grandes montantes de recursos envolvidos e longos prazos de maturação – desencorajam uma participação de 100% de capital privado.

De modo a traçar limites ao objeto deste estudo, é relevante realizar a distinção entre projetos e processos. Ao buscar suporte em Salles Júnior (2010, p. 32), encontra-se que “os processos mantêm as operações de determinada organização, a sua produção, mantendo o *status quo*”. No entanto, em relação aos projetos, aquele autor identifica que “os projetos alteram as operações, alterando então o *status quo*.” Em

⁶ Os autores usam também os contratos administrativos regidos pela Lei nº 8.666/1993, como contraponto às modalidades e PPPs propostas.

auxílio a esta diferenciação entre projetos e processos, o Guia PMBOK (2017, p. 720) realiza a seguinte distinção:

Processo: Uma série de atividades sistemáticas direcionadas para alcançar um resultado final de tal forma que se aja em relação a uma ou mais entradas a fim de criar uma ou mais saídas.

[...]

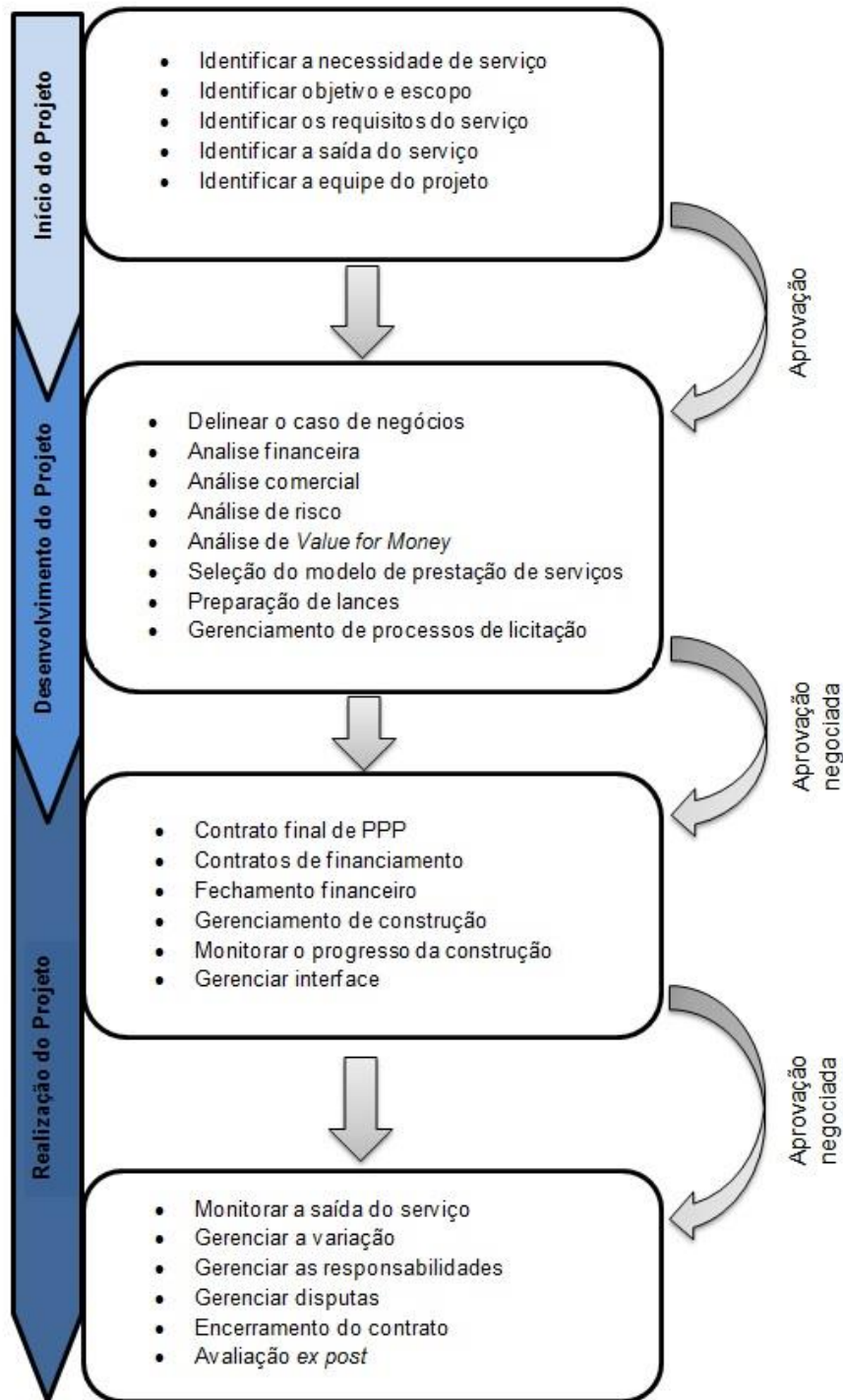
Projeto: Um esforço temporário empreendido para criar um produto, serviço ou resultado único.

Realizada a diferenciação entre processos e projetos, percebe-se que aos processos está ligada uma percepção de rotina, de continuidade, ou ainda que os elementos envolvidos no processo sejam elementos de modo geral conhecidos, enfim, com determinado nível de certeza da operação e de seu resultado. Pela natureza dos projetos, em que a alteração é seu objetivo, seja através da alteração, substituição ou ainda a inclusão de um novo processo dentro da operação da organização, esta carrega o elemento da mudança, e sendo assim, guarda algum nível de incerteza sobre sua implantação e seus resultados.

Como as parcerias público-privadas se constituem na realização de contratos entre o setor público e agentes do setor privado, a fim de obter investimentos, compartilhamento de riscos e prestar os serviços de maneira mais vantajosa à sociedade, é necessária a realização de uma série de estudos conhecidos como Estudos de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental (EVTEA), estando inseridos também levantamentos sociais e de ordem jurídica. Posteriormente o avanço às etapas de modelagem econômico-financeiro da futura concessão, bem como a elaboração de toda a documentação pertinente ao processo licitatório. Assim, desde a decisão pela realização da concessão até sua fase licitatória, existe a elaboração e desenvolvimento de um projeto de concessão, onde os diversos fatores que estão nas etapas de gerenciamento de projetos, constituem partes a serem gerenciadas por um gerente de projeto.

De maneira a exemplificar esse modelo de projeto de PPP, Boussabaine (2014, p.7) apresenta vários estágios, desde a estruturação até o fim da concessão, conforme a Figura 2.

Figura 2 - Ciclo genérico de projeto de PPP



Fonte: BOUSSABAINÉ (2014, p. 7, versão nossa)

Para o presente estudo, duas áreas do gerenciamento de projetos que o Guia PMBOK (2017) prevê estão contempladas: o gerenciamento de riscos em projetos e o gerenciamento de partes interessadas.

2.1. RISCOS

Advindos de um cenário de incertezas, os riscos são fatores que podem ocorrer ao longo de um período delimitado e em decorrência de suas probabilidades. Em busca de uma definição, Salles Júnior recorre às ideias de Bernstein para uma apresentação genérica:

A palavra risco deriva originalmente, do italiano antigo *risicare*, que quer dizer ousar e, no sentido de incerteza, é derivada do latim *risicu* e *riscu*. Neste contexto, a palavra risco deve ser interpretada como um conjunto de incertezas encontradas quando ousamos fazer algo, e não apenas como problema (Sales Júnior, 2010, p. 19).

Mais especificamente, Salles Júnior (2010, p.28) escreve que riscos seriam “eventos incertos que podem ocorrer ou não, e seguramente, vão afetar os objetivos do projeto. Não temos certeza se vão ocorrer ou não, e não temos certeza em que grau eles vão ocorrer.” Essa característica torna difícil, senão impossível, a gestão do risco.

Embora sejam os riscos eventos incertos, eles podem ser mais ou menos previsíveis, de acordo com a observação do ambiente e a percepção do observador sobre as causas, sua ocorrência ao longo do tempo e seus efeitos produzidos. Assim, de forma a tornar os processos produtivos e organizacionais menos vulneráveis à incerteza que é própria do risco, Sales Júnior pontua que “a administração do risco apareceu a partir da atividade de previsão, pela necessidade de controlar o futuro, de modo a assegurar a entrega dos insumos dentro dos prazos, por exemplo, e com os resultados esperados previamente” (2010, p. 20).

De acordo com Salles Júnior (2010, p. 30), a composição dos riscos ocorre através de uma tríade formada pelos seguintes componentes: o evento do próprio risco em si, com identificação de suas causas e efeitos gerados; a probabilidade de ocorrência do risco; e, por fim, o impacto gerado. Para a presente pesquisa, riscos são

oportunidades ou ameaças, capazes de produzir alterações no escopo, no prazo e/ou nos custos incorridos para que se alcance os resultados esperados.

Segundo Alencar e Schmitz (2009, p.18), existe uma diferenciação entre o que é fator de risco e o próprio risco:

- Fator de risco é qualquer evento que possa prejudicar, total ou parcialmente, as chances de sucesso do projeto, isto é, as chances do projeto realizar o que foi proposto dentro do prazo e fluxo de caixa que foram estabelecidos.
- Risco é a probabilidade de que um fator de risco venha a assumir um valor que possa prejudicar, total ou parcialmente, as chances e sucesso de um projeto.

Dada essa questão que traz o risco, ou seja, a possibilidade de que determinado evento venha ou não a ocorrer, a observação e a informação sobre os eventos são fundamentais. Por isso que não é necessário que um indivíduo observe atentamente determinada realidade, durante todo o período em que se deseje realizar a análise sobre determinada incidência de riscos, mas que ele recorra a registros de informação que permitam, então, inferir sobre as causas, ocorrências e efeitos de determinado risco. Esta percepção encontra reforço na afirmação de Salles Júnior (2010, p. 26), que afirma que “a total desinformação só existe até que as coisas aconteçam pela primeira vez. A partir daí, deixa de ser desconhecida, porque passa a existir informações históricas.” É importante que se reforce a necessidade do registro do acontecimento ou evento, pois a ocorrência não registrada permanece desconhecida, deixando de subsidiar a análise posterior de riscos.

Assim, seja pela observação e acompanhamento de determinado evento (risco) e/ou as consequências dele decorrente (ainda que possam ser múltiplas), seja pelo acesso a registros que permitam concluir sobre sua causa, ocorrência e efeito, é perfeitamente possível que se identifique os riscos que estejam relacionados a um projeto específico. Como disse Salles Júnior, “se quisermos ter algum domínio sobre acontecimentos futuros, devemos exercitar prevê-los” (2010, p. 25). Alencar e Schmitz (2009, p. 20) também apontam para essa mesma necessidade, pois, segundo eles, “o que torna a análise de riscos uma atividade ímpar em sua natureza mais íntima é o fato dela estar sempre ligada à incerteza sobre a ocorrência de um ou mais eventos que podem prejudicar as chances de sucesso de um projeto.” Então, em razão da

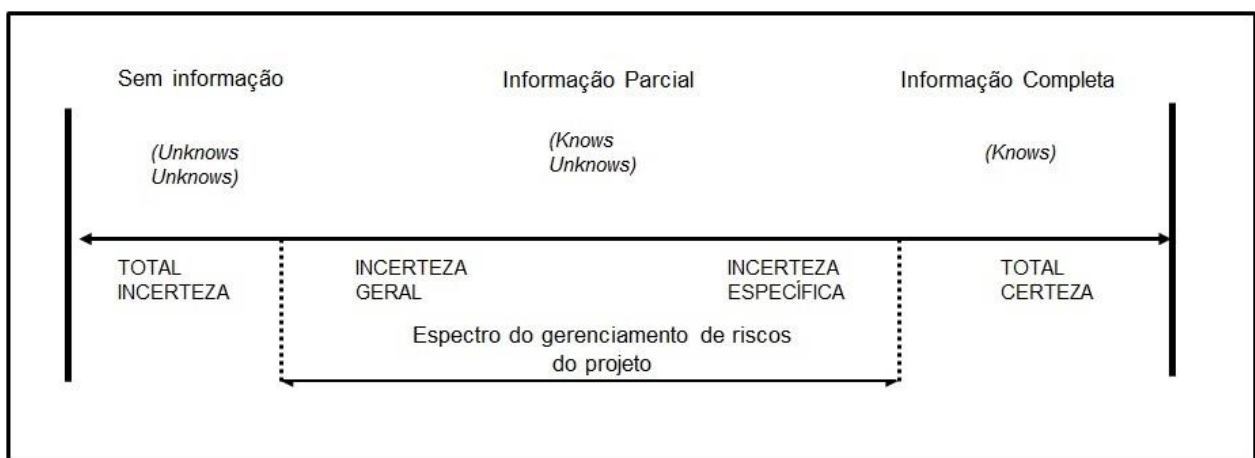
necessidade de se aumentar as chances de sucesso de um projeto, há a necessidade de previsão de determinados eventos que interessam: “se tivéssemos certeza da ocorrência destes eventos, então o problema se reduziria a encontrar a melhor forma de se evitar que estes eventos viessem a ocorrer, ou alternativamente, se sua ocorrência fosse inevitável, minorar seus efeitos sobre o projeto.” (Alencar & Schmitz, 2009, p. 20).

Na opinião de Sales Júnior, este exercício de previsão requer a disponibilidade de um conjunto de informações:

- . quando temos todas as informações sobre algo, temos absoluta certeza. Se tivermos absoluta certeza, isto não pode ser classificado como risco; é coisa conhecida;
- . quando temos informação parcial, ou estamos em uma ambiente mutável, não temos certeza e, por ser uma incerteza, existe a probabilidade de ocorrer ou não;
- . quando não temos absolutamente nenhuma informação, isto é o total desconhecimento; é coisa que ‘a gente não sabe que não sabe’, total incerteza.” (Sales Júnior, 2010, p. 25)

O autor denomina essa distribuição no volume de informações de **Espectro de Gerenciamento de Riscos**, que pode ser representado graficamente da forma exposta abaixo na Figura 3.

Figura 3 – Espectro de Gerenciamento de Riscos



Fonte: Salles Júnior, 2010: 27

Deste modo, conforme o arcabouço teórico utilizado, verifica-se a possibilidade de redução de incertezas em relação ao projeto com o aumento de informações obtidas através de processos de identificação dos riscos. Grosso modo, essa identificação poderia advir do conhecimento empírico, como a própria experiência individual com a situação analisada, ou de conhecimento teórico, formado através da análise de registros das ocorrências.

2.2. A IDENTIFICAÇÃO DE RISCOS EM PROJETOS

É necessário apontar que a identificação de riscos está inserida dentro do gerenciamento de riscos, que por sua vez faz parte das áreas do gerenciamento de projetos, conforme o PMBOK (2017). Dentro do gerenciamento de riscos, para Salles Júnior (2010, p.16), estes são os principais benefícios: minimizar o gerenciamento por crises e a ocorrência de surpresas e problemas; alavancar vantagens competitivas efetivas; e aumentar substancialmente a chance de sucesso do projeto. No entanto, a identificação de riscos é vista como um processo crítico, em que é retomada a percepção de que apenas os riscos conhecidos ou identificados podem ser adequadamente tratados.

O objetivo do processo de identificação dos riscos é gerar uma lista refinada daqueles riscos que podem ameaçar ou gerar oportunidades com relação aos objetivos do projeto. Segundo Salles Júnior, o processo de identificação de riscos está estruturado da seguinte forma:

A identificação, na verdade, dá início ao processo de tratamento de riscos do projeto anteriormente planejado, e pode ser vista como um procedimento a ser desenvolvido em três etapas distintas e complementares, podendo ser realizado por meio de várias rodadas. São elas: **analogia com projetos anteriores**, **categorização dos riscos** e **identificação de novos riscos**, com consequente desenvolvimento de uma lista de riscos do projeto. (2010, p. 40) (grifos nossos)

Sendo objetivo deste estudo, verificar a possibilidade da utilização do resultado de um processo, no caso a análise de *stakeholders*, no processo de identificação de riscos, ampliando o nível de certeza em relação ao projeto, auxiliando na identificação

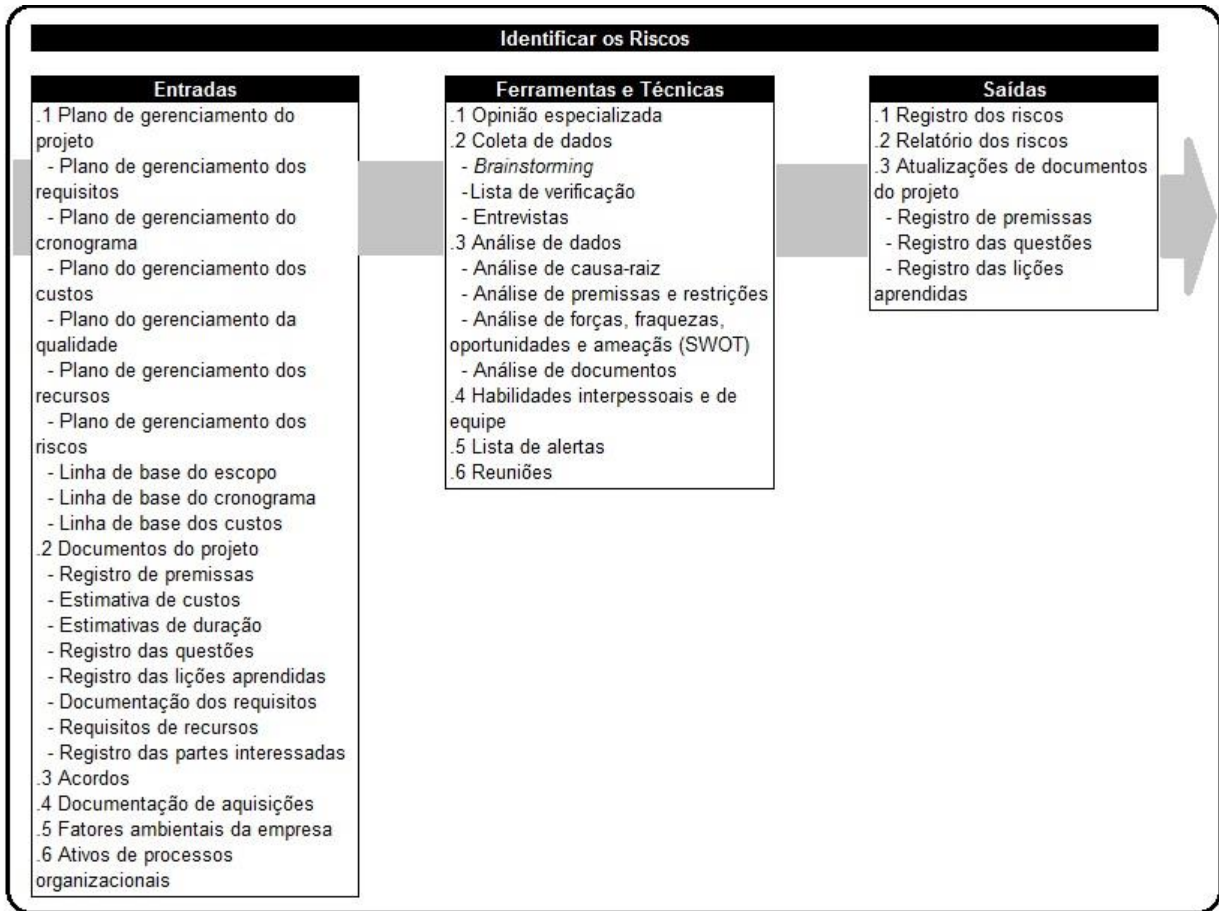
de novos riscos, acabam por afastadas as duas primeiras etapas propostas por Salles Júnior (2010). Desta maneira, apenas a identificação de novos riscos permanece no recorte do objeto de estudo, pois a analogia com projetos anteriores carrega uma lista de riscos já conhecidos para um novo projeto, e a categorização dos riscos dá conta do tratamento de riscos já identificados.

Salles Júnior (2010, p.44) aponta que áreas do conhecimento de gerenciamento de projetos podem ser fontes geradoras potenciais de riscos, como, por exemplo:

- riscos associados à integração – ambiente do projeto;
- riscos associados ao escopo – escopo mal definido;
- riscos associados aos prazos – prazos apertados ou inviáveis;
- riscos associados aos custos – orçamentos apertados ou inviáveis;
- riscos associados aos recursos humanos em projetos – doenças, absenteísmo, produtividade, demissão, capacitação;
- riscos associados à falha de comunicação – perda de informações, comunicação ineficaz;
- riscos associados à perda de qualidade – falhas e inadequação de conteúdo;
- riscos associados a suprimentos e aquisições – baixa performance, produtos fora das especificações, não cumprimento de prazos.

No entanto, é importante ressaltar que essas áreas apontadas pelo autor, são as áreas de gerenciamento de projetos com base na quarta edição do PMBOK, de 2008. Na versão lançada em 2017, sexta edição, o **Gerenciamento das Partes Interessadas** constitui uma das áreas de gerenciamento de projeto. No entanto, conforme a Figura 4, permanece o resultado da análise de *stakeholders*, ou das partes interessadas, como também é chamada, não se configurando em entrada ao processo de identificação de riscos, apenas o chamado **Registro das partes interessadas**.

Figura 4 – Identificar os riscos



Fonte: Guia PMBOK, 2017: 409

De acordo com Kvam (2017, p. 17):

A análise dos riscos de um projeto deve considerar tanto os riscos de impactos adversos causados por ele às pessoas ou ao meio ambiente como os riscos de que ele não consiga atingir seus objetivos. Ao identificar questões prioritárias para consulta e interação com as partes interessadas, é útil agrupar os riscos em três categorias, em termos de possíveis impactos adversos de/para o projeto:

- Impactos diretos: impactos adversos causados pelo projeto e atribuíveis diretamente a ele, como o deslocamento provocado pela aquisição de terras ou os impactos negativos sobre os habitats naturais.

- Impactos indiretos e cumulativos: impactos em que o projeto é um entre vários fatores contribuintes. Exemplos: o influxo de mão de obra causado pelo aumento das oportunidades econômicas para o qual o projeto contribuiu, o trabalho infantil ou forçado em uma cadeia de suprimentos, a redução da renda dos comerciantes locais em caso de desvio de uma rodovia e o aumento da poluição em uma bacia hidrográfica onde haja muitas outras fontes de poluição.

- Risco contextual: há fatores de risco que são atribuídos ao projeto mas para os quais ele nem contribui, embora possam agravar eventuais riscos específicos para as pessoas, o meio ambiente ou o sucesso do próprio projeto. Os riscos dessa categoria incluem conflitos e violência, instabilidade política, fragilidade das estruturas de governança, tensão étnica e religiosa,

vulnerabilidade e baixa resiliência ao choque entre as populações afetadas e riscos decorrentes de desastres naturais ou da mudança do clima.

Ao longo da literatura, é percebido que fatores pessoais ainda permanecem pesando sobre os indivíduos que realizam a identificação dos riscos e seu gerenciamento, carregando parte da experiência com determinado nível de incerteza sobre o projeto. Esta percepção encontra reforço em Salles Júnior (2010, p. 30), que aponta:

Qualquer decisão relativa ao gerenciamento de riscos em projetos envolve um evento objetivo e uma visão subjetiva do valor desse evento. Cada atividade tem um benefício (ou utilidade) que é percebido de modo distinto por pessoas diferentes.

Desta maneira, a experiência de cada indivíduo é uma fonte de informação sobre possíveis riscos, sobre determinada situação. Com esse entendimento, corroboram os apontamentos de Alencar e Schmitz (2009, p. 19), onde afirmam que embora os riscos sejam eventos reais, a análise dos riscos esta baseada mais na percepção individual da existência de determinado risco do que a própria existência daquele risco.

2.3. STAKEHOLDERS

Em um ambiente de projetos, as pessoas que por vezes são moradores de determinada região onde ocorrerá uma concessão na modalidade de parceria público-privada, são alçadas à uma categoria denominada de *stakeholders*. Esta denominação se dá em perspectiva comparada aos objetivos do projeto, pois os interesses destes *stakeholders* podem estar de acordo com os resultados pretendidos pelo projeto, e todos os processos necessários até que se atinjam esses objetivos, ou podem ser contrários, envidando esforços para interromper determinado projeto para que este não produza seus efeitos sobre esses indivíduos ou grupos.

Assim, retoma-se a condição essencial de projeto vista anteriormente, que é a alteração de *status quo*, produzindo mudança. Com tal previsão de mudanças futuras, retomamos a visão de Salles Júnior (2010, p.20) sobre tal aspecto: “Sempre que olhamos para o futuro, temos que lidar com incertezas. As pessoas sempre tiveram que lidar com este fato, e conseqüentemente, correr riscos ao longo de toda a história da humanidade.”. Destes cenários de incertezas, e sobre como os resultados de

determinado projeto poderão impactar as vidas de determinadas pessoas, pode surgir reações a estas incertezas, e são estas reações, que, ao projeto, podem representar riscos à sua continuidade, o alcance de seus objetivos e seu sucesso.

O termo *stakeholders*, segundo Freeman (2001, p. 31, tradução nossa), teve sua origem diante do seguinte contexto:

O termo atual "stakeholders" apareceu pela primeira vez na literatura de administração em um memorando interno no Stanford Research Institute (agora SRI International, Inc), em 1963. O termo pretendia generalizar a noção de acionistas como o único grupo para quem a administração precisa ter compromisso. Assim, o conceito de stakeholders foi originalmente definido como "aqueles grupos sem os quais a organização deixaria de existir". Essa lista de stakeholders originalmente incluía acionistas, funcionários, clientes, fornecedores, credores e sociedade. Partindo do trabalho de Igor Ansoff e Robert Stewart, no departamento de planejamento da Lockheed, e mais tarde Marion Doscher e Stewart, da SRI, a abordagem original teve uma importante função no processo de planejamento corporativo da SRI. As pesquisas do SRI argumentaram que, a menos que os executivos entendessem as necessidades e os aprendizados desses grupos de partes interessadas, eles não poderiam formular objetivos corporativos contando com o apoio necessário para a sobrevivência contínua da empresa.

Também é possível encontrar o entendimento de "*stakeholder* como uma pessoa que tem a participação em algo que é desenvolvido por outros. A noção de *stakeholder* está relacionada, assim, com o fato de que algo está "em jogo". Existe, portanto, um risco de ganho ou de perda de algo pelo *stakeholder* (Sternberg apud Valle, 2014, p. 13)". Ainda outra definição, inerente à metodologia de gerenciamento de projetos, é encontrada no Guia PMBOK (2017, p.719), que descreve como "Um indivíduo, grupo ou organização que possa afetar, ser afetado, ou sentir-se afetado por uma decisão, atividade, ou resultado de um projeto, programa ou portfólio".

Outra definição para *stakeholders* é encontrada em Sternberg (apud Valle, 2014 p.14), onde:

[...] uma pessoa que tem participação em algo que é desenvolvido por outros. A noção de stakeholders está relacionada, assim, com o fato de que algo está "em jogo". Existe, portanto, um risco de ganho ou de perda de algo pelo stakeholders. O autor afirma ainda que a definição de stakeholders está relacionada com três conceitos distintos, apresentados a seguir:

- conceito 1: interesse – é mais provável que as pessoas deem importância a um processo quando possuem interesse em seu resultado. Observe que o interesse não precisa ser financeiro. Nesse contexto, é necessário identificar quem tem interesse no projeto e quais são seus interesses. A busca pelo equilíbrio de interesses é a chave para o sucesso do projeto;
- conceito 2: complexidade da realidade – a realidade é complexa. Diversos atores estão envolvidos e podem exercer influência sobre determinado projeto. Até quem não tem interesse direto em um projeto pode prejudicar seu

andamento em função de suas ações ou da falta de ações. Um exemplo clássico é a burocracia estatal, que torna lento o processo de obtenção de licenças. Nesse contexto, é necessário identificar as partes interessadas e definir uma estratégia para que a influência das mesmas não impeça o desenvolvimento do projeto;

- conceito 3: partes interessadas como detentoras de direitos – esse conceito não está relacionado com a motivação financeira ou relações funcionais com o projeto. O conceito de stakeholders existe em função da existência de direitos das partes interessadas. Um exemplo são as futuras gerações. Existe consenso, na sociedade contemporânea, de que as gerações futuras merecem herdar um mundo ambientalmente preservado. A admissão de que as gerações futuras têm esse direito pode criar uma situação de legitimidade da intervenção governamental em quase qualquer tipo de projeto.

Diante dos conceitos elencados pelo trecho abordado, é o conceito referente ao interesse que está ligado aos riscos do projeto, pois a identificação dos *stakeholders* pode deixar de identificar algum indivíduo ou grupo, ou ainda o identificando, não compreendendo quais são seus interesses em relação ao projeto.

2.4.A ANÁLISE DE STAKEHOLDERS EM PROJETOS

A identificação das partes interessadas é um dos processos contidos no gerenciamento de partes interessadas do projeto, conforme descrito no Guia PMBOK (2017, p.503):

Identificar as partes interessadas – O processo de identificar regularmente as partes interessadas do projeto e analisar e documentar informações relevantes sobre seus interesses, envolvimento, interdependência, influência e impacto potencial no sucesso do projeto.

Embora a nomenclatura do processo indique apenas a identificação das partes interessadas, seu escopo se estende também a análise destes *stakeholders*. Buscando maior aprofundamento na identificação dos *stakeholders*, encontramos em Valle (2014, p. 18) os seguintes tipos de *stakeholders* em projetos:

- qualquer um que esteja diretamente relacionado com o projeto, como fornecedores, consumidores e todos os envolvidos no processo do projeto;
- aqueles que têm influência sobre as condições físicas, infraestrutura, tecnologia e condições comerciais, financeiras, socioeconômicas e políticas que afetam o projeto;
- aqueles que têm uma relação hierárquica com o projeto, como por exemplo autoridades governamentais;

- indivíduos, grupos ou associações que possuem direitos adquiridos, muitos dos quais diretamente envolvidos com o projeto, mas que podem vê-lo como uma oportunidade de ampliação ou ameaça desses direitos.

E é frente às decisões que cada indivíduo ou grupo pode tomar em relação às incertezas do projeto e seus resultados que essa possibilidade deriva em riscos ao projeto, pois conforme Salles Júnior (2010, p.24) diz, “[...] diante do mesmo conjunto de informações, não existe uma resposta única, e pessoas diferentes, perante a mesma situação de incerteza (risco), poderão tomar decisões diferentes.”

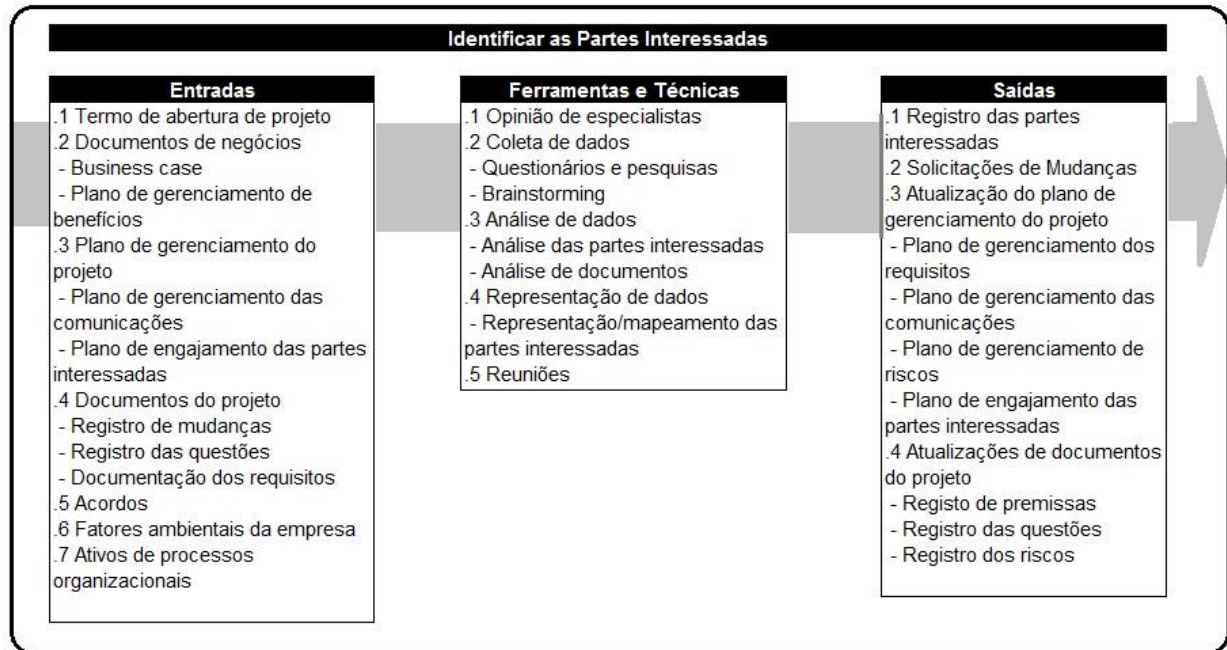
Dentro deste contexto, Boutillier (apud Valle, 2010, p. 26-7) apresenta o conceito de licença social para operar:

Stakeholders podem reduzir ou bloquear o acesso de uma empresa aos recursos necessários para determinado empreendimento. Quando os recursos são acessíveis, pode-se dizer que a empresa possui uma licença social para operar algo, como por exemplo, desenvolver um projeto ou operar uma fábrica. A licença social de operação é definida como o nível de aceitação ou rejeição acordado em um projeto pela sua rede de stakeholders. Observe que é algo distinto de uma licença legal emitida por algum órgão público. Quando se fala de licença social de operação, o poder dos stakeholders está institucionalizado e pode ser tão efetivo quanto em uma licença legal. A licença social de operação se justifica a partir da legitimidade conferida por meio da rede de stakeholders em relação a um projeto. Por isso é uma licença no sentido metafórico.

Ainda sobre o mesmo ponto, segundo Valle (2014, p. 26), “um projeto pode se tornar inviável se for rejeitado pela sua rede de *stakeholders*”. Estas observações sobre o interesse dos *stakeholders*, ou seja, dos indivíduos e grupos envolvidos com o projeto, são fundamentais para reforçar a necessidade de identificar quais são estas partes interessadas e seus interesses em relação ao projeto, de modo a reduzir, ao máximo, sua inviabilidade. Sua incerteza ou até mesmo a expectativa de redução dos seus direitos adquiridos desperta na matriz de riscos a possibilidade de realização de algum determinado risco que coloque em dúvida o prosseguimento do projeto ou a obtenção dos resultados esperados.

Sobre o processo de identificação de *stakeholders*, o Guia PMBOK (2017) apresenta o seguinte quadro, que representa o processo com suas entradas e saídas, e quais os procedimentos que se adotam para obter os resultados do processo. Esse processo pode ser verificado através da Figura 5.

Figura 5 – Identificar as Partes Interessadas



Fonte: Guia PMBOK, 2017, p. 507

Para Valle (2014, p. 27), o processo de identificar as partes interessadas consiste em avaliação da importância, do poder, dos interesses, das necessidades e expectativas de cada uma. Ainda para o autor:

a análise é uma técnica usada para obter sistematicamente e analisar quantitativamente e qualitativamente as informações sobre os stakeholders, visando identificar seus interesses, expectativas e influências e relacioná-los aos propósitos do projeto (Valle, 2014, p. 27).

Ainda sobre a questão da análise, Valle (2014, p.29) prossegue:

As técnicas analíticas são usadas para identificar as lacunas – *gaps* – entre os níveis desejados e atual de engajamento dos stakeholders ao longo do projeto. O nível de engajamento dos stakeholders é crítico, e nem sempre o engajamento necessário corresponde ao engajamento atual. Os níveis de engajamento variam conforme individuo a seguir:

5 = forte apoio à atividade do projeto;

4 = pouco apoio à atividade do projeto;

3 = apoio neutro à atividade do projeto – nem contra nem a favor;

2 = pequena rejeição à atividade do projeto;

1 = forte rejeição à atividade do projeto.

Seguindo novamente pelo processo de identificação dos *stakeholders*, Valle (2014, p.33) ressalta que:

A equipe do projeto deve detalhar e validar progressivamente a lista de stakeholders ao longo da vida do projeto, especialmente em seu processo de planejamento. É necessário segmentar e decompor vários desses grupos, para uma interação mais eficiente com seus participantes. O objetivo é identificar os stakeholders, avaliar sua influência e seus interesses no projeto, documentar suas necessidades, desejos e expectativas, e orientar as ações e respostas visando à ampliação de sua cooperação para o sucesso do projeto.

É importante salientar que, seja através da realização de técnicas como *brainstorming*⁷, utilização de questionários e pesquisa, ou até mesmo da opinião de especialistas, são atribuições de pessoas, com maior ou menos nível de conhecimento sobre o projeto identificando outros indivíduos ou grupos, o que carrega alto grau de subjetividade agregada às visões particulares sobre as delimitações do projeto.

⁷ Segundo o Guia PMBOK: “Esta técnica é usada para identificar uma lista de ideias em um curto intervalo de tempo. É realizada em um ambiente de grupo e liderada por um facilitador. O *brainstorming* é composto de duas partes: geração e análise de ideias. O brainstorming pode ser usado para coletar dados, soluções ou ideias de partes interessadas, especialistas no assunto e membros de equipe no momento do desenvolvimento do termo de abertura do projeto.”. (2017, p.80)

3. METODOLOGIA

3.1. TIPO DE PESQUISA

Através da perspectiva de concatenar o resultado do processo de análise de stakeholders à entrada de informações no processo de identificação de riscos nos projetos de parceria público-privada, foram empregados os recursos provenientes do método de estudo de caso, em decorrência da aderência desta metodologia aos objetivos deste estudo. Com caráter qualitativo, o estudo de caso comporta as análises que priorizam a descrição, compreensão e interpretação de fatos e fenômenos, conforme instruem Martins, Theóphilo (2016, p.59), sendo que os autores ainda prosseguem com o aprofundamento da descrição do método:

A estratégia de pesquisa Estudo de Caso pede avaliação qualitativa, pois seu objetivo é o estudo de uma unidade social que se analisa profunda e intensamente. Trata-se de uma investigação empírica e que pesquisa fenômenos dentro do seu contexto real (pesquisa naturalística), onde o pesquisador não tem controle sobre eventos e variáveis, buscando aprender a totalidade de uma situação, e criativamente, descrever, compreender e interpretar a complexidade de um caso concreto. Mediante um mergulho profundo e exaustivo em um objeto delimitado – o problema de pesquisa -, o Estudo de Caso possibilita a penetração na realidade social [...].

Sob esta ótica de análise aprofundada em determinado recorte ou objeto de análise, no caso a estruturação da PPP do Parque Estadual da Ilha Grande, tantos os fatores *stakeholders* como suas implicações no cenário de riscos foram evidenciados diante da situação crítica ao prosseguimento do projeto. Para Martins e Theóphilo (2016, p. 61), “um caso suficiente é aquele em que os limites, isto é, as fronteiras entre o fenômeno que está sendo estudado e seu contexto, estão claramente delimitados, evitando-se interpretações e descrições indevidas ou não contempladas pelo estudo.”

3.2. A COLETA DOS DADOS

Os dados que serviram de subsídio ao estudo foram obtidos através da documentação que compunha o processo de Chamamento Público do PMI Ilha Grande, nº 001/2016, obtidos através do Serviço Eletrônico de Informações ao Cidadão⁸ (e-SIC.RJ), sob o protocolo nº 3820, de 29/01/2019. Também serviu de base para o

⁸ <http://www.esicrj.rj.gov.br/>

estudo o Processo nº E-07/001/256/2016, da Secretária de Estado do Ambiente – SEA/RJ.

As repercussões do processo do chamamento público analisadas neste estudo foram realizadas através de pesquisa em sites na *web*, referenciadas no decorrer do trabalho e restringido às fontes de dados secundários.

Em setembro de 2018 foram obtidos os primeiros dados para o estudo. Em grande parte, esses dados eram relativos à percepção e a reação de *stakeholders* sobre o chamamento para a estruturação e sua mobilização contrária ao modelo contratual proposto. Posteriormente, decorreu a busca pela documentação que suportava a proposta para estruturação de PPP do Parque Estadual da Ilha Grande, sendo que até dezembro de 2019 foram incorporados documentos nesta análise.

4. DESCRIÇÃO E ANÁLISE DE DADOS

4.1. A PPP DO PARQUE ESTADUAL DA ILHA GRANDE/RJ

A Ilha Grande faz parte do Município de Angra dos Reis – RJ, onde se localiza o Parque Estadual da Ilha Grande, sendo seu entorno composto por 18 bairros, sendo alguns inseridos no parque⁹. Conforme o Censo do IBGE (2010), a população da Ilha Grande era de 5.021 habitantes.¹⁰

Em 01 de julho de 2016, a Secretária de Estado, de Desenvolvimento Econômico, Energia, Indústria e Serviços do Rio de Janeiro, publicou o Edital de Chamamento Público do PMI Ilha Grande, nº 001/2016, que tinha por objeto:

[...] o recebimento de estudos técnicos complementares, consistentes em propostas, levantamento de dados, pesquisas, projetos, informações técnicas, investigações, dados, métodos, pareceres, e quaisquer outros documentos acerca da viabilidade técnica, ambiental, econômico-financeira e jurídica, com vistas à consolidação e modelagem do PROJETO, conforme as condições informadas no Edital de Chamamento Público nº01/2016.¹¹

Neste ponto, é necessário que se busque o entendimento trazido por Grotti e Saadi (2015, p.154), na definição de PMI, da forma que segue:

O hodiernamente denominado “Procedimento de Manifestação de Interesse”, - PMI configura-se como instrumento pelo qual pessoas físicas e jurídicas formalizam seu interesse em propor estudos, projetos e soluções para o Poder Público, com o objetivo de embasar a realização de licitações para outorga de concessões ou permissões.

No chamamento realizado, o objetivo do projeto estava delimitado pela intenção expressa da seguinte forma:

[...] buscar a sustentabilidade financeiro do Sistema Estadual de Unidades de Conservação por meio de uma parceria público privada a ser implementada na Ilha Grande, conforme o regime e a modelagem a serem definidas pelos ESTUDOS TÉCNICOS, levando em consideração os estudos existentes, as diretrizes e premissas que orientam a sua elaboração, na forma estabelecida nos Anexos a este chamamento.¹²

⁹ Chamamento Público nº 001/2016 – Anexo 2, p.6.

¹⁰ Chamamento Público nº 001/2016 – Anexo 2, p.18.

¹¹ Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro. Ano XLII – Nº 120 – Parte 1. Id: 1967427

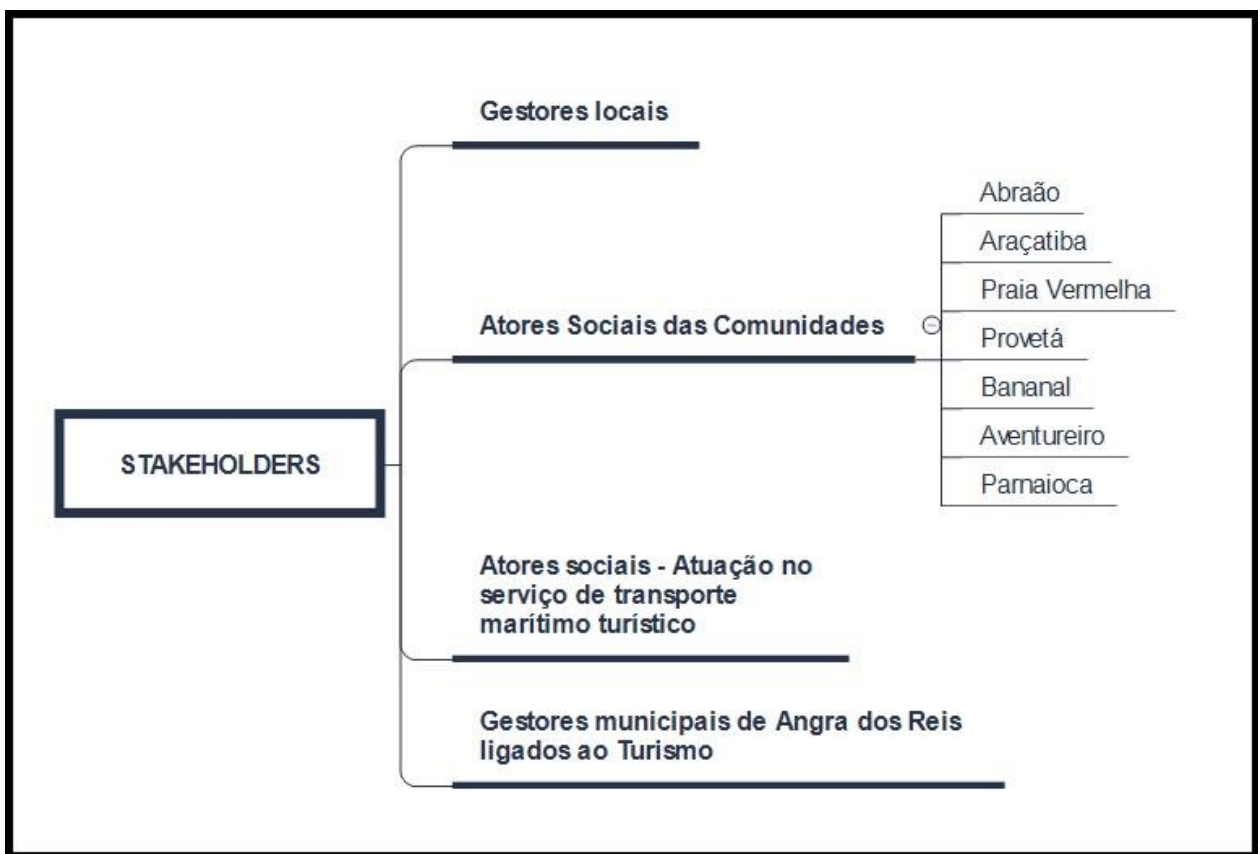
¹² Ibidem, Ano XLII – Nº 120 – Parte 1. Id: 1967427

O escopo do projeto do Governo do Estado do Rio de Janeiro com a abertura deste PMI era estabelecer uma PPP para o Parque Estadual da Ilha Grande (PEIG). Entre os documentos anexados ao edital, constava o “Anexo 2 – Descrição dos principais aspectos da Ilha Grande”. Este anexo, além de compilar estudos realizados, que caracterizavam a Ilha Grande sob diversos aspectos multidisciplinares, dentre eles ambientais, econômicos e administrativos, também incluía estudos sobre os fatores sociais da localidade. O conteúdo do anexo antecipava aos estudos do projeto de PPP, os perfis das comunidades que seriam impactadas pelo projeto, seus interesses e expectativas, realizando assim o processo de identificação de *stakeholders*, que incorpora a análise daqueles *stakeholders*.

4.2. A ANÁLISE DOS STAKEHOLDERS E OS RISCOS IDENTIFICADOS

Os estudos que descreveram os aspectos da Ilha Grande, sob a intenção de subsidiar o processo de estruturação identificaram os principais *stakeholders* da Ilha Grande, foram agrupados conforme a Figura 6. Faz-se necessário ressaltar que na documentação analisada, não se encontrou definição sobre quais indivíduos ou grupos constituíram cada categoria de *stakeholders*, bem como não estão estabelecidos os critérios para a constituição de cada categoria.

Figura 6 – Stakeholders da Ilha Grande



Fontes: Elaboração própria¹³.

Esses grupos foram identificados com interesses e expectativas no projeto, e também como detentores de incertezas quanto ao modelo administrativo. Assim, os interesses destes *stakeholders* no projeto constitui parte do risco, sendo que a mobilização social poderia adotar uma característica de oportunidade, mas também

¹³ Compilado de ANEXO 2: Descrição dos principais aspectos da Ilha Grande. Chamamento Público nº 001/2016, Governo do Estado do Rio de Janeiro.

poderia constituir uma ameaça ao projeto. Essa perspectiva permeia o Anexo 2 (2016, p. 72) da seguinte maneira:

Os atores sociais entrevistados e as expectativas sistematizadas não devem ser consideradas, de antemão, uma posição favorável ou desfavorável ao processo. Por mais que alguns atores sociais tenham manifestado posição definida a favor ou contrária à proposta de PPP, na expressão sobre as expectativas muitos deles ressaltaram aspectos que podem ser positivos e/ou negativos em um mesmo contexto.

E ainda prossegue:

Desta forma, não se considera fundamental neste momento identificar nominalmente os atores sociais que possam representar riscos diretos para o processo mas, de outra forma, considerar os riscos gerais do processo e, por vezes, interpretá-los de forma associada aos atores sociais aos quais estes riscos estão relacionados.

Sobre o que foi posto, importante considerar ainda a questão do engajamento desses atores que, em princípio, se manifestam desfavoráveis à PPP, considerando que se as ações de mitigação de risco forem atendidas na implementação do projeto aponta-se a tendência de se promover o engajamento desses atores, em princípio desfavoráveis, na implementação da PPP para a gestão do PEIG.

Esses apontamentos evidenciam que o documento estava permeado pela percepção entre o Gerenciamento de Partes Interessadas, ou *stakeholders*, e o Gerenciamento de Riscos. Assim, se estabelece uma corrente lógica que aponta no sentido de: a) Os stakeholders podem identificar aspectos positivos e negativos no projeto, sem definição favorável ou desfavorável ao projeto; b) o principal objetivo naquele momento não era personificar os riscos inerentes, mas sim identificar quais eram os riscos ao projeto para então relacioná-los aos atores sociais; e c) a possibilidade de operar a mudança na percepção dos atores sociais mediante a mitigação dos riscos percebidos, e engajá-los no projeto.

Utilizando a frequência com que cada palavra estava inserida nos registros de interesses e expectativas, foi possível, através de software específico¹⁴, identificar as palavras recorrentes, formando a chamada “nuvem de palavras” e, assim, iniciar um aprofundamento nos discursos daqueles atores e verificar se os interesses seriam ameaças ou oportunidades do ponto de vista do gerente do projeto.

¹⁴ Linguagem R de programação

somente, nas palavras “local”, “implementação”, “conflitos”, e “turismo”. Com base neste recorte preliminar, para efeitos deste estudo, é possível extrair, de forma amostral, algumas expectativas e interesses, conforme Tabela 2.

Tabela 2 – Quadro de expectativas e interesses dos stakeholders

Stakeholders	Expectativas	Interesses
Gestores Locais	Demandas da gestão que não serão realizadas comprometendo a implementação da UC caso estas não estejam previstas no contrato da PPP;	
	Possibilidade de influência política na gestão UC e comprometimento das ações técnicas previstas para a implementação do PEIG.	
		Ampliação da presença de representantes de ONG conservacionistas e de pesquisadores ligadas à proteção da natureza na gestão de UC, visando apoiar técnica e politicamente as ações de conservação no PEIG;
Atores Sociais das Comunidades	Receios de que a empresa gestora da PPP/PEIG não realize processos participativos para que as comunidades sejam ouvidas e suas percepções consideradas na implementação do processo de gestão;	
	Que não seja prevista a construção de nenhum hotel do tipo Resort na Ilha Grande;	
		Que alguma reunião em relação à gestão do PEIG seja realizada na comunidade
		Estimulo ao turismo primitivo com hospedagem de campings e não a atividades de turismo de massa em função do impacto que seria gerado no local.

Fonte: Elaboração própria com base no Anexo 2 do Chamamento Público nº 01/2016

De modo a aprofundar a análise, considerando o fluxo de processo inserido no PMBOK, representado na Figura 4, em que o Registro das Partes Interessadas é entrada para a Identificação de Riscos, na Tabela 3 inseriu-se uma nova coluna denominada “Risco Associado”, em que as expectativas e interesses apontam para

algum possível risco, que através de um processo de *brainstorming*, seria analisado pelo grupo de profissionais participantes da sessão.

Tabela 3 – Associação de risco às expectativas e interesses

Stakeholders	Expectativas e Interesses	Riscos
Gestores Locais	Demandas da gestão que não serão realizadas comprometendo a implementação da UC caso estas não estejam previstas no contrato da PPP;	Não atendimento aos padrões de desempenho de forma satisfatória em relação à prestação de serviço pelo parceiro privado
	Possibilidade de influência política na gestão UC e comprometimento das ações técnicas previstas para a implementação do PEIG.	Interesses difusos em relação ao desenvolvimento turístico do PEIG
	Ampliação da presença de representantes de ONG conservacionistas e de pesquisadores ligadas à proteção da natureza na gestão de UC, visando apoiar técnica e politicamente as ações de conservação no PEIG;	Parcerias ineficientes com instituições de pesquisa; empresas públicas e privadas; ONG e parcerias internacionais não gerando benefícios para a Ilha Grande
Atores Sociais das Comunidades	Receios de que a empresa gestora da PPP/PEIG não realize processos participativos para que as comunidades sejam ouvidas e suas percepções consideradas na implementação do processo de gestão;	Insatisfação por parte da sociedade caso não haja um sistema de comunicação direta entre as comunidades e os gestores do PEIG.
	Que não seja prevista a construção de nenhum hotel do tipo Resort na Ilha Grande;	Conflitos com a população local caso as propostas de incremento do turismo envolva a instalação hospedagem tipo Resort
	Que alguma reunião em relação à gestão do PEIG seja realizada na comunidade	Pouca participação social em função de histórico de limitada mobilização por parte dos atores sociais locais.
	Estimulo ao turismo primitivo com hospedagem de campings e não a atividades de turismo de massa em função do impacto que seria gerado no local.	Resistência de proprietários de campings locais à criação de novos campings e necessidade de adequações aos campings existentes.

Fonte: Elaboração própria com base no Anexo 2 e Anexo 3 do Chamamento Público nº 01/2016.

Embora tenham sido agrupadas as colunas “Expectativas” e “Interesses”, por ambas representarem incertezas sobre o futuro que resultaria pelo efeito da execução

do projeto, a nova coluna “Risco” estabelece significativa relação com a anterior, e conseqüentemente com a coluna “Stakeholders”. Tais riscos são oriundos do Anexo 3 ao Chamamento Público nº 001/2016, que estabelece a Proposta de Riscos (2016, p. 50-60), como matriz a ser incorporada à concessão. Importante notar que os riscos elencados já estão no formato, em que, incorporados à matriz de riscos, estabelecem a alocação ao parceiro que melhor gerencia determinado risco, assim como também prevê quais medidas serão adotadas caso se efetive a ocorrência de determinado risco.

No entanto, é necessário retroagir para verificar quais os prováveis riscos desencadeados que deixaram de se constituir como incertezas e passaram a concretude, até a decisão do Governo do Estado pela suspensão da proposta de PPP para o PEIG.

Em estudos realizados em 2011, são apontados conflitos entre a população e o PEIG, conforme descrito da seguinte maneira¹⁶:

Já o PEIG, em grande parte de sua vida foi meramente um posto avançado de fiscalização. Como o Parque não foi efetivamente implantado, cresceram os conflitos. As campanhas de divulgação e educação ambiental não têm atingido a ilha como um todo ou a mensagem vem sendo passada de maneira errada, ou ambas. Para piorar, poucos foram os esforços para estabelecer qualquer tipo de alianças com a comunidade para viabilizar o Parque. O Conselho Consultivo do Parque foi estabelecido somente agora, em 2008. Alguns alegam que o Parque e a Reserva foram criados de cima para baixo, de forma impositiva, sem levar em conta a opinião da sociedade local. O Presídio, criado da mesma forma, não é criticado, nem tampouco as fábricas de sardinha, pois estes geraram empregos, além de não limitarem o uso dos recursos naturais.

Em 2012, como apresentado no Anexo IV¹⁷, foi publicada matéria no jornal “O Eco” elabora várias críticas em relação ao processo de parceria público-privada, tratando a proposta de concessão como privatização de praias e ilhas, assim como questiona investimentos do Banco Mundial, e aponta que os processos adotados pelo governo estadual excluem da participação da comunidade local.

Em relação à documentação disponível localizada, é possível verificar que o tema voltou à pauta em 18 de abril de 2016, com reunião do Grupo de Trabalho formado pela prefeitura, com o intuito de debater as questões pertinentes à criação de

¹⁶ Plano de Manejo – (Fase 2) (2011, p. 206)

¹⁷ Jornal “O Eco”. (2012, p. 9)

uma PPP para o PEIG. Dentre as principais manifestações disponíveis, algumas tangenciam em especial o objeto deste estudo, como por exemplo: “Não dá para implantarem uma PPP de cima para baixo sem discussão com a comunidade”; e “O governo do estado deve parar imediatamente o andamento dessa proposta de PPP e vir aqui debater com a comunidade e a prefeitura”, ambas oriundas do Presidente da Fundação Turisangra, Klauber Valente.¹⁸

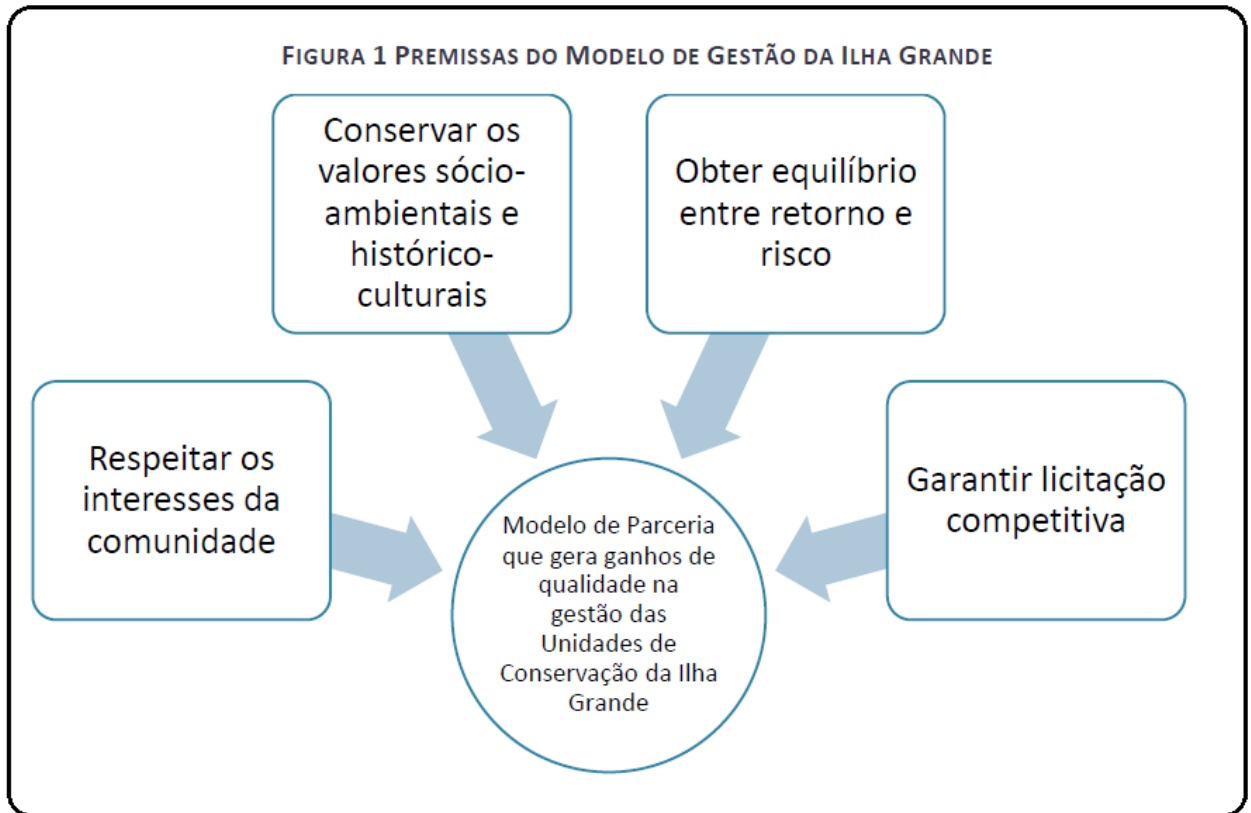
Em 10 de maio de 2016, conforme Ofício nº 434/2016/GP (conforme Anexo V), enviado pela prefeitura ao governador, foi apontada uma série de questionamentos sobre o trâmite do projeto, considerando inclusive não haver diálogo com o ente público responsável pela gestão da ocupação territorial, assim como reforçando a necessidade do amplo debate e da participação da sociedade na elaboração do projeto.

Ainda foram percebidas, para além dos debates ocorridos em âmbito institucional e das organizações da sociedade civil, mobilizações da população em oposição ao projeto, conforme verificado através do clipe da música “Não dá mais”, do cantor Marcelo Rasta (Anexos I) e de carta manifesto junta ao vídeo (Anexo II).

A fim de subsidiar o entendimento sobre os estudos para concessão da Ilha Grande, ainda encontrava-se disponível a ilustração que trazia entre suas premissas, a questão do Respeito aos interesses da comunidade, conforme Figura 8, disponível no Anexo 2, do Chamamento Público nº01/2016 SEDEIS/SEA.

¹⁸ Notícia publicada no site da Prefeitura Municipal de Angra dos Reis, em 18 de abril de 2016, sob o título: GT discute Parceria Público-Privada na Ilha Grande

Figura 8 – Premissas do Modelo de Gestão da Ilha Grande



Fonte: Chamamento Público nº 01/2016 – SEDEIS/SEA

Neste ponto, ao retornarmos a análise da Tabela 3, é possível estabelecer uma relação entre os fatos observados, em que os atores locais questionam por maior comunicação e participação no desenho do projeto, ao risco *”Insatisfação por parte da sociedade caso não haja um sistema de comunicação direta entre as comunidades e os gestores do PEIG.”*. No entanto, para o tratamento deste risco específico, encontram-se as seguintes medidas como solução:¹⁹

1. Vinculação contratual de recebimento de parcela da receita mediante implantação de sistema de governança local para envolvimento e acompanhamento das atividades da SPE;
2. Aplicação de penalidades no caso do descumprimento de processos participativos para o desenvolvimento dos programas do Plano de Manejo das UCs e outras legislações ambientais aplicáveis;
3. Penalidades por não cumprimento das regras previstas no Sistema de Ordenamento Turístico (SOT) da Ilha Grande.

¹⁹ Chamamento Público nº 001/2016 – Anexo 3, p.57.

Embora se verifique que a estruturação do projeto adotou os processos de identificação dos stakeholders e de seus interesses, e como estes poderiam se refletir em riscos ao projeto, elaborando ainda uma série de medidas mitigadoras em caso de efetivação dos riscos, a previsão temporal para adoção de tais medidas só é válida posteriormente à licitação e à constituição da SPE. Essa validade decorre da previsão de arranjos e penalidades contratuais possíveis somente após o estabelecimento de um contrato válido, o que implicaria afirmar que o resultado do projeto da PPP da Ilha Grande teria obtido sucesso, e se diferenciaria da afirmação que a concessão obteve sucesso.

No entanto, desde a manifestação da intenção em conceder o Parque Estadual da Ilha Grande, não foram encontradas evidências relativas ao registro de riscos para a estruturação, que por suas características também se constituiu em um projeto, pois implicará em mudanças do *status quo*, assim como quaisquer medidas identificadas como mitigadoras do risco ligado à demanda de participação por parte daquelas partes interessadas. Assim, tendo sido identificado os riscos, mas com previsão de tratamento durante a concessão, sem prever tratamento durante a estruturação, quando um dos riscos ocorreu, não havia previsão de tratamento.

Embora seja possível afirmar que o projeto não obteve sucesso, por não ter sido licitado e a concessão do PEIG ter sido efetivada, o estudo não pode determinar qual foi o risco determinante para o insucesso do projeto, podendo ser um fator totalmente oculto ao conhecimento da equipe do projeto, ou aos *stakeholders* envolvidos.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Inicialmente, abordou-se na proposta do estudo pesquisar os aspectos que o processo de análise de stakeholders em projetos de PPP no Brasil pode contribuir para a identificação dos riscos destes projetos. Diante de tal proposta, verificou-se o referencial sobre concessões e parcerias público-privadas, especialmente no contexto brasileiro, e que estão sujeitas aos riscos como os demais projetos, independente de área ou finalidade. Como visto, esses projetos alteram o *status quo*, dos indivíduos ou grupos interessados, também denominados de *stakeholders*.

Para os *stakeholders*, munidos de seus próprios interesses em relação a situação inicial, o cenário de incertezas que resultaram dos efeitos produzidos pelo projeto podem os jogar em um cenário de paralisia ou causar uma reação adversa ao projeto, fazendo com que empenhem seus recursos, não exclusivamente financeiros, para alterar ou até mesmo suspender o projeto.

Para o caso analisado do projeto de parceria público-privada do Parque Estadual da Ilha Grande/RJ, verificou-se a existência material em que as partes interessadas do projeto foram identificadas. Além do mapeamento realizado, também constaram os interesses e expectativas destes *stakeholders* em relação ao projeto e à futura concessão. Assim, constata-se que a construção de subsídios ao processo de identificação de riscos foi realizada. No entanto, ao longo das interações que ocorreram na Ilha Grande, entre os atores governamentais e as partes interessadas, também se verificou haver elevado engajamento e participação social daquela população na tomada de decisão, conforme verificado de maneira desfavorável ao projeto, derivada de diversas perspectivas daqueles atores sociais.

Tendo sido identificado que havia tal demanda por participação, e que além da demanda havia também indicadores de mobilização da população para que participassem no processo decisório do projeto, em vistas de reduzir sua incerteza sobre quais mudanças seriam implantadas naquela realidade, e ainda se estas seriam suportadas. No entanto, tais demandas se constituíram em riscos ao sucesso do projeto, e que sem tratamento adequado, pelo menos não observado no material analisado, incorreu em suspensão, sem atingir o objetivo que era o estabelecimento de um Processo de Manifestação de Interesse.

Resta claro, que para aquele ambiente não era suficiente à previsão de audiência pública, atendendo estritamente sua previsibilidade legal, visto que esta ocorre quando o projeto já está estruturado, e a inserção ou alteração das premissas tem menor possibilidade de alteração no escopo do projeto. Sob este aspecto, se abre a possibilidade de estudos sobre a suficiência da audiência pública como instrumento de participação social em projetos de PPP, a necessidade de previsão legal estabelecendo outros procedimentos para participação social, ou se esta participação independe de previsão legal. Ainda também se abre espaço para a análise do tema sobre o conceito “Licença Social” sob a perspectiva de projetos de concessão.

De maneira específica, pode-se compreender através do caso examinado que o processo de análise de *stakeholders*, realizado como subsídio à estruturação do projeto do Parque Estadual da Ilha Grande, possibilitava a identificação de riscos naquele contexto, mas sem tratar a estruturação como um projeto em si, e assim não elaborando uma matriz de riscos própria, a fim de alcançar o objetivo que era efetivamente conceder o PEIG.

6. REFERÊNCIAS

A ESTRATÉGIA das concessões e privatizações. **Jornal O Eco**, Angra dos Reis, 2012, n. 120, p. 9, setembro de 2012. Disponível em: <<https://issuu.com/oecoilhagrande/docs/especial-set-2012>> . Acesso em: 02 out de 2019.

ALENCAR, A. J.; SCHIMITZ, E. A. Análise de riscos para gerência de projetos. 2. Ed. Rio de Janeiro: Editora Brasport, 2009.

ALEXANDRINO, M; VICENTE, P. Direito administrativo descomplicado. 23. Ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2015.

ANGRA DOS REIS. GT discute Parceria Público-Privada. 2016. Disponível em: <https://www.angra.rj.gov.br/noticia.asp?vid_noticia=49909&IndexSigla=imp>. Disponível em: 05 out. 2019.

APMG. Certified PPP Professional (CP3P) Guide – Nível Foundation. 2016. Disponível em: <<https://ppp-certification.com/sites/www.ppp-certification.com/files/documents/Cap%C3%ADtulo%201%20-%20Parceria%20P%C3%ABlico-Privada%20-%20Introdu%C3%A7%C3%A3o%20e%20Perspectiva%20Geral%20-%20Aug%202019.pdf>> . Acesso em: 20 de nov. 2019. 195 p.

BRASIL. Lei nº 8.987 de 13 de Fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8987compilada.htm> . Acesso em 18 set. 2018.

_____. Lei nº 11.079 de 30 de Dezembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L11079.htm> . Acesso em 18 de set. de 2019.

BOUSSABAINÉ, Abdelhalim. Cost planning of PFI and PPP building projects. 1. Ed. Abingdon: Routledge, 2007.

BOUSSABAINÉ, Abdelhalim. Risk pricing strategies for public-private partnership projects. 1. Ed. Oxford: Wiley Blackwell, 2014.

DAL POZZO, A. N; JATENE, P. Os principais atrativos das Parcerias Público-Privadas para o desenvolvimento de infraestrutura pública e a necessidade de planejamento adequado para sua implantação. In: JUSTEN FILHO, M; SCHWIND, R. W. (Org.). **Parcerias Público-Privadas – Reflexões sobre os 10 anos da Lei 11.079/2004**. 1. Ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015. 783 p.

FREEMAN, Robert Edward. **Strategic Management: A Stakeholder Approach**. Cambridge: Cambridge University Press, 2010. 276 p.

GIAMBIANI, F.; ALÉM, A. C. **Finanças públicas: teoria e prática no Brasil**. 4. Ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

GROTTI; D.A. M; SAADI, M. O Procedimento de Manifestação de Interesse. In: JUSTEN FILHO, M; SCHWIND, R. W. (Org.). **Parcerias Público-Privadas – Reflexões sobre os 10 anos da Lei 11.079/2004**. 1. Ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015. 783. P.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. 2019. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/explica/pib.php>>. Acesso em: 15 dez. 2019.

INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE. Plano de Manejo (Fase2) – Parque Estadual da Ilha Grande/RJ. Rio de Janeiro, 2011. 355 p. Disponível em: <<http://www.inea.rj.gov.br/cs/groups/public/documents/document/bmvh/mdey/~edisp/inea012819.pdf>>. Acesso em: 17 dez. 2019

KVAM, Reidar. Consulta Significativa às Partes Interessadas: Série do BID sobre riscos e oportunidades ambientais e sociais. Banco Interamericano de Desenvolvimento. 2017. 104 p.

MARTINS, G. A.; THEÓPHILO, C. R; Metodologia da investigação científica para ciências sociais aplicadas. 3. Ed. São Paulo: Atlas, 2016. 247 p.

PMI (Project Management Institute). Um Guia do Conhecimento em Gerenciamento de Projetos (Guia PMBOK). 6. Ed. Newton Square, PA: PMI, 2017.

RAISER, Martin et al. Relatório nº 117392-BR – De volta ao Planejamento: Como Preencher a Lacuna de Infraestrutura no Brasil em Tempos de Austeridade. Grupo Bando Mundial. 2017. 49 p.

RASTA, Marcelo. **Não dá mais (VIDEOOFICIAL)**. 2016. (3:08). Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=SY3MmqCVII4>>. Acesso em: 02 out. 2019.

RIO DE JANEIRO. Chamamento Público nº001/2016. Anexo 2 – Descrição dos Principais Aspectos da Ilha Grande. Conselho Gestor do Propar – CGP. 2016.

_____. Chamamento Público nº001/2016. Anexo 3 – O Modelo de Parceria Público-Privada. Conselho Gestor do Propar – CGP. 2016;

_____. Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro. Ano XLII – Nº 120 – Parte 1. Id: 1967427

SALLES JÚNIOR, Carlos Alberto Corrêa. et al. Gerenciamento de riscos em projetos. 2. Ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

VALLE, José Ângelo Santos do. et al. Gerenciamento de stakeholders em projetos. 1. Ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2014.

7. APÊNDICE

APÊNDICE A - Código na Linguagem R para Wordcloud

```
library('tm')
library("wordcloud")
library("SnowballC")
library("RColorBrewer")
library("abjutils")

setwd ("C:/Users/Drive/Documents/temp2/")

Inter <- Corpus(DirSource("C:/Users/Drive/Documents/temp2/"))

inspect(Inter)
Inter <- tm_map(Inter, stripWhitespace)
Inter <- tm_map(Inter, removeNumbers)
Inter <- tm_map(Inter, tolower)
Inter <- tm_map(Inter, removePunctuation)
Inter <- tm_map(Inter, removeWords, stopwords('pt'))
Inter <- tm_map(Inter, stemDocument)
Inter <- tm_map(Inter, removeWords, c("que", "para", "com", "por", "de", "haja", "dos",
"das", "seja", "uma", "como" ))

dtm <- TextDocument(Inter)
m <- as.matrix(dtm)
v <- sort(rowSums(m),decreasing=TRUE)
d <- data.frame(word = names(v),freq=v)
head(d, 10)

set.seed(1234)
wordcloud(words = d$word, freq = d$freq, min.freq = 3,
          max.words= 250, random.order=FALSE, rot.per=0.35,
          colors=brewer.pal(8, "Dark2"))
```

8. ANEXOS

Anexo I – Música: Não dá mais – Marcelo Rasta (videooficial)

- Jamaica! Jamaica!
- Oi!
- Bora irmão, “tamo” atrasando o protesto, irmão!
- Beleza irmão!
- Pô! “Bora” “cumpadi”!
- Beleza! Já to descendo.

Não dá, pra confiar em PPP.

*Eles querem nos roubar, querem nos privatizar
mas desse jeito a comunidade nunca vai deixar.
Querem nos roubar, querem nos privatizar
mas desse jeito a comunidade nunca vai deixar.*

*Entra ladrão, sai ladrão pra nos roubar,
não vem dizer pra mim que preto só sabe matar.
E cobra taxa pra entrar no Abraão,
esqueceram de perguntar se existe outra solução.
Cultura liberta, junto da educação,
A mentira que mata, desse jeito não dá não.
Praia pra todos, tem que ter moderação.
O caminho já sabemos, avante com união.*

*|: Não dá mais, pra viver,
separado não.
Não dá mais, pra viver,
longe do irmão.
Não dá mais, pedindo,
uma vida melhor.
A comunidade, sempre,
Nunca esteve só. :|*

*Preto, branco, pobre, rico, amarelo,
Brasileiro, africano ninguém bate o martelo.
Ajuda a privatizar sem antes saber o certo,
Caiçara já esta de olho aberto!
Preto, branco, pobre, rico, amarelo,
Brasileiro, africano ninguém bate o martelo.
Ajuda a privatizar sem antes saber o certo,
Nativo, caiçara já estão de olho aberto!*

*Eles querem nos roubar, querem nos privatizar
mas desse jeito a comunidade nunca vai deixar.
Querem nos roubar, querem nos privatizar
mas desse jeito a comunidade nunca vai deixar.*

*- Sou Clarindo, nascido e criado aqui! Setenta anos!
Nunca vi isso acontecer com nós! Não dá mais!*

Anexo II – Publicação na descrição da música “Não dá mais”, no Youtube.

“Está em andamento o processo de Parceria Público-Privada (PPP) para ser implantado na Ilha Grande, para ser mais claro, a privatização da Ilha Grande, onde a gestão do Parque Estadual da Ilha Grande será entregue para uma grande empresa, que entre outras coisas terá o controle da taxa de cobrança e da visitação em toda Ilha.

Nós, das comunidades e lideranças locais da Ilha somos contra a instalação de uma PPP, todos nós acreditamos que entregar a Ilha para uma empresa privada não é a melhor solução para os problemas que vivemos aqui. Acreditamos que o governo precisa encontrar uma forma de gestão participativa e transparente que envolva e priorize as demandas das comunidades de toda a Ilha Grande.

Com a PPP novos problemas virão, principalmente para a população tradicional, pequeno e médio empreendedor, a Ilha será transformada em um lugar, não melhor para o morador tradicional, mas sim mais lucrativo.

O processo de implementação da PPP na Ilha Grande foi suspenso, graças à união e resistência dos moradores e lideranças locais. Com um número expressivo nas audiências públicas, petição online e abaixo assinado mostramos que somos contrários à iniciativa e conseguimos adiar o processo. Porém temos plena consciência de que esse é mais um passo estrategicamente pensado. Estamos atentos e unidos.

Marcelo Rasta, morador e nativo da Ilha veio somar nessa luta, escreveu uma musica linda chamada “Não dá mais” que foi mixada por Pablo Maccario em homenagem a toda população da Ilha Grande que lutou e luta contra essa proposta de privatização.

Ele acredita que tudo isso que vem acontecendo serviu para nos unirmos como comunidade.

Foi realizada também através do patrocínio do Projeto Mariscartes e com o apoio de estabelecimentos locais a gravação do clip dessa musica, contando com a participação dos moradores, nativos e turistas, muita harmonia, visita na casa de moradores antigos, conversa boa, ensinamentos, união, amor, sabedoria antiga e receptividade.

A musica e o clip foram produzidos como forma de protesto e como demonstração da nossa união, juntos em busca de um lugar melhor.

Domingo dia 17 de julho, foi realizado o lançamento do clip “Não dá mais” no Centro Cultural Constantino Cokotós as 14h. O clip foi reproduzido em um telão, também como a apresentação do projeto mariscarte, todos juntos aprendendo e se emocionando numa grande confraternização, Marcelo também apresentou a musica junto com Armando Dias e William que são moradores do Abraão.

Uma coisa ficou bem clara, precisamos nos unir, não só contra a ppp mas a favor de melhorias, devemos nos aceitar para se unir, cada um, da sua maneira construindo um futuro melhor resgatando momentos bons do passado como esse que aconteceu.

OBRIGADO A TODOS.

marcelo e livia correa

Patrocinadores: Mariscarte, CODIG, Curupira, O ecco, Osig.

Apoio: Contro cultural Constantino Cokotós, AMA, Plantou Colheu, Nativos, MAgo das pLantas.”

Anexo IV – Publicação do jornal “O Eco”

respeito. Eivada de equívocos e contradições, a proposta foi rechaçada por todos os que dela tomaram conhecimento.

Conflito criado, sociedade e poder público municipal sentaram-se à mesa e, juntos e por consenso, acertaram formalizar a criação de um grupo que passou a se chamar de Núcleo Gestor com a finalidade de acompanhar e participar da revisão do Plano Diretor da cidade de Angra dos Reis, para a Ilha Grande.

Uma ano e meio depois de intenso trabalho, muitas mãos e cansativas reuniões, todas de caráter público, foi apresentada em Audiência Pública na cidade um texto de lei voltada para o território da Ilha Grande. Aprovada sem emendas pelo legislativo municipal, ficou conhecida com a Lei de Diretrizes Territoriais da Ilha Grande (Lei Municipal nº 2.088, de 23/01/2009) e representou um marco histórico nas (boas) relações sociedade civil e poder público. Sua tradução se dá pela sua letra, toda ela voltada para o interesse geral dos insulares. É importante sublinhar o episódio como uma vitória da cidadania. Independente das diferenças colocadas durante o processo de civilidade, o texto final foi aprovado sem que fosse necessário votar; foi tudo na base do entendimento e consenso, difícil mas que agregou valor às decisões.

Esta importante lei municipal tem sido sistematicamente relegada ao esquecimento, tendo sido desrespeitada, e aos seus conceitos e diretrizes, pelo INEA quando formulou suas propostas de alteração do zoneamento da APA Tamoios.

7 A estratégia das concessões e privatizações

CONCESSÕES E PRIVATIZAÇÕES: O BRASIL É A VÍTIMA DO RETROCESSO

A jornada pelos pântanos da política, onde todos são vilões e o Brasil é a vítima, leva-nos a insistir que não temos mais o direito de continuar a fazer de conta que não enxergamos a rapinagem que pretende devastar os bens do povo brasileiro e tornar os ricos cada vez mais ricos.

Nessa perspectiva, o INEA vem conduzindo algumas ações que denotam uma evidente intenção pela concessão dos espaços públicos naturais. Utilizando-se de práticas sobejamente conhecidas como preparatórias para posterior privatização, retarda a implantação do espetacular Parque Estadual da Ilha Grande (PEIG) e privilegia investimentos na sua infraestrutura material, ou seja:

- Força a barra para flexibilizar a APA Tamoios e assim, ensejar a privatização de praias e ilhas e com isso atender aos parceiros;
- Despreza a valiosa parceria com a Cia Vale, com quem tem um contrato de cooperação;
- Não se aplica em implantar e operar o Parque Estadual da Ilha Grande, mesmo com o seu Plano de Manejo pronto, limitando-se ao cumprimento de rotinas operacionais. O PEIG não tem um pedacinho sequer;
- Resiste à proposta de discutir e implantar um Plano de Ação para o PEIG;
- Pressionou o Conselho para aceitar áreas propícias para concessões na época da elaboração de seu Plano de Manejo;
- Desenvolve projeto junto ao Banco Mundial para aplicar recursos da ordem de R\$ 22 milhões na recuperação da estrada de 14 km que liga a Vila Abraão da Vila Dois Rios (a necessidade da obra, embora importante para a mobilidade local, não pode ser justificada por esse volumoso recurso);
- Recentemente foi assinado contrato de consultoria para o desenvolvimento de modelos de concessão de todos os parques do estado (valor do contrato: R\$ 3,68 milhões);
- Declara na imprensa (O Dia, 22/04/2012) que o contrato assinado com uma consultoria catarinense visa definir critério para cobrança de taxa de turistas em unidades de conservação;
- Não investe em diretrizes para capacitação formal de seu corpo técnico, limitando-se a promover contratação temporária de guarda-parques, o que resultará

em um tiro no pé;

- Desenvolve um programa de construção/reforma das sedes dos parques, que chama de *kit-sede*, alocando grandes recursos nessa rubrica;
- Aproveitando o impulso de antiga demanda dos ambientalistas locais, que defendem a centralização – pelo governo - do gerenciamento das atividades humanas no espelho d'água da Baía da Ilha Grande, tenta emplacar a criação da APA Marinha atrelada a uma "autoridade marítima" privada;
- Colocando favelas e unidades de conservação no mesmo saco, resolve implantar nestas as Unidades de Polícia Ambiental (UPAM), nos moldes das Unidades de Polícia Pacificadora (UPP). Militarizando nossos parques, sinaliza aos concessionários que a segurança fica por conta da casa;
- Faz de tudo para escanteiar os Conselhos e assim, enfraquecê-los, transformando-os em verdadeiros inimigos;
- Procura manter-se como supertomador de decisões e não abre mão de sua autoridade para distribuir poder.

A proposta do governo do estado cria evidentes vantagens comparativas para os interessados em empreender negócios hoteleiros na Ilha Grande. Investindo em infraestrutura, fortalece o modelo já conhecido de concessões, assim como acontece nas demais áreas para onde os investimentos públicos são devidamente canalizados (estradas, portos e aeroportos, metrô, trens e demais transportes de massa e até hospitais, com as conhecidas Organizações Sociais) com o olhar na sua entrega aos concessionários privados.

O governo entra com as obras e a (nossa) grana e o privado com a roleta, ou a catraca.

Nesse passo, o órgão ambiental estadual vai acabar se transformando em uma agência reguladora de serviços ambientais, atuando preferencialmente na Bolsa de Ativos Ambientais do Rio de Janeiro (BVRio).

Fotos Samuel Tosta - Jornal do Sindipetro - RJ



Foto INEA



Abrindo reunião de Conselho quando do anúncio do decreto que criou as Unidades de Polícia Ambiental (UPAM), a sugestiva foto dá a pista de como serão administrados os parques estaduais.

Anexo V - Ofício nº 434/2016/GP Prefeitura Municipal de Angra dos Reis.



Estado do Rio de Janeiro
PREFEITURA MUNICIPAL DE ANGRA DOS REIS
 GABINETE DA PREFEITA

OFÍCIO Nº 434/2016/GP

Angra dos Reis, 10 de maio de 2016

Recebido em
14/05/16
Leonardo Espinola
 Secretário de Estado
 Casa Civil

Ao Exmo. Sr. Governador do Estado do Rio de Janeiro
V. Ex^a. Sr. Francisco Dornelles

Assunto: Proposta do Governo do Estado do Rio de Janeiro para Implantação de Parceria Público-Privada (PPP) para Gestão do Parque Estadual da Ilha Grande

Senhor Governador,

Como é de amplo conhecimento de V. Ex^a., Angra dos Reis possui enorme potencial turístico reconhecido internacionalmente. O município é um dos 65 Destinos Indutores escolhidos pelo Ministério do Turismo e suas ilhas e praias são visitadas por turistas de todo mundo o ano inteiro. A maior parte desses visitantes é atraída pelas riquezas naturais da região, sobretudo na Ilha Grande, que é responsável por mais da metade do nosso fluxo de visitantes.

O turismo é, portanto, uma importante atividade econômica de Angra dos Reis e a principal fonte de recursos da Ilha Grande. Desde a década de 1990, o movimento de pessoas ali se intensificou sobejamente o que, nos últimos anos, também está gerando impactos negativos. Superlotação de atrativos e vilas, falhas nos serviços públicos essenciais como saneamento e gestão de resíduos, crescimento urbano desordenado e o comprometimento da experiência turística. São necessárias políticas públicas efetivas e coordenadas para o enfrentamento dessa questão. Afinal, além da sustentabilidade de uma atividade econômica, devemos zelar pelo bem-estar das populações ali residentes e garantir a preservação ambiental de um dos ecossistemas mais ricos e preservados do litoral brasileiro. Esta é uma tarefa que compete ao município e também ao Governo do Estado do Rio de Janeiro.

Entre 2013 e 2014, houve avanços nestas políticas com a concepção do Projeto Ilha Grande Sustentável, coordenado pelo Instituto Estadual do Ambiente. Este trabalho foi contratado para realizar estudos de capacidade de suporte e apresentar soluções de custeio das unidades de conservação da Ilha Grande e resultou na elaboração de um sistema de ordenamento turístico para a Ilha. Um sistema com controle de visitantes e a criação de uma taxa de preservação ambiental. Um fundo público gerado por essa cobrança garantiria o funcionamento desse sistema, que, além de ordenamento turístico, previa monitoramento ambiental de atrativos e recursos para projetos de saneamento e gestão de resíduos sólidos.

A implantação do Ilha Grande Sustentável representaria um ganho enorme para a Ilha Grande e para o município de Angra dos Reis. Trata-se de uma iniciativa concebida a partir de uma governança compartilhada e a partir de uma lógica pública de gestão.



Estado do Rio de Janeiro
PREFEITURA MUNICIPAL DE ANGRA DOS REIS
 GABINETE DA PREFEITA

OFÍCIO 434/2016/GP

=02=

Exatamente por causa desse estudo prévio tão bem elaborado, foi com grande surpresa que recebemos a publicação pelo Governo do Estado, no segundo semestre de 2015, de um termo de referência para contratação de consultoria visando uma parceria público-privada (PPP) como sendo solução de gestão para a área do Parque Estadual da Ilha Grande. Esta proposta não foi debatida com a municipalidade nem com os moradores da Ilha Grande e preocupa a administração municipal e as comunidades. Temos recebido diversos apelos de instituições da Ilha Grande e dos ilhéus expressando as mesmas preocupações e queixas.

O escopo de atuação dessa parceria do tipo PPP, indicada nos termos de referências citados, não se restringe à concessão de serviços apenas, prevendo ainda a gestão de território. Além das áreas protegidas, a Ilha Grande abriga dezenas de vilas e comunidades caiçaras cuja economia é baseada no turismo, na pesca e na maricultura. A relação das populações locais com o meio nas atividades essenciais, portanto, é muito próxima e não resta dúvidas de que é necessário disciplinar e ordenar essa relação. Mas, uma vez que o trato se dá entre pessoas e território, a administração deve ser pública.

O Governo do Estado do Rio de Janeiro já destinou dois milhões de reais para a realização dessas quatro consultorias. Enquanto isso, temos um projeto de sustentabilidade para Ilha paralisado. Infelizmente, as dinâmicas sociais e econômicas não aguardam as indefinições do poder público na resolução dos impasses. Os impactos ao ambiente da Ilha Grande persistem enquanto não são implantadas as políticas necessárias para sua salvaguarda.

A Ilha Grande abriga diversas unidades de conservação estaduais, mas é parte integrante do município de Angra dos Reis, que também possui jurisdição na gestão e ordenamento dessa área. Por isso, as decisões e propostas não podem se dar de forma parcial, apenas pela ótica de um dos agentes. O desenvolvimento territorial local deve ser pensado de forma conjunta entre os entes federativos e as comunidades locais. A gestão de território é prerrogativa do poder público junto com a sociedade.

Reforço que a discussão pública em torno de um modelo de gestão tão pouco conhecido e aplicado, como as parcerias do tipo PPP's, deve ser mais ampla e cuidadosa. Pois esta pode resultar em mudança de paradigmas. O município de Angra dos Reis não pactua da condução dessa modelagem de parceria público privada tal como está sendo conduzida. Pelo respeito e responsabilidade que o Governo do Estado do Rio de Janeiro e o Governo Municipal dispensam aos moradores de Ilha Grande não podemos fazer desse local um campo para testes.

Respeitosamente, o Município de Angra dos Reis e a sociedade civil, representada por associações de moradores e instituições da Ilha Grande, solicita a Vossa Excelência, Senhor Governador, a suspensão das atividades em curso no âmbito da PPP da Ilha Grande, até que uma condução diferente do assunto possa ser iniciada junto à Prefeitura de Angra e as comunidades da Ilha Grande.

Atenciosamente,


MARIA DA CONCEIÇÃO CALDAS RABHA
 Prefeita

Palácio Raul Pompeia - Praça Nilo Peçanha nº 186 - Centro - Angra dos Reis - RJ
 CEP: 23.900-901 - Tel.: (24) 3377-8311 / Fax: (24) 3365-4298 - E-mail: gpr@angra.rj.gov.br