



**MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ
PRÓ-REITORIA DE ENSINO DE PÓS-GRADUAÇÃO – PRPG
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E LETRAS – CCHL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA - PPGP**

Campus Universitário “Ministro Petrônio Portella” – Bairro Ininga
Telefone (86) 3237-2169: E-mail: ppgp@ufpi.edu.br
CEP 64049-550 – Teresina-PI



LEONARDO SANTANA PASSOS

**PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS E ACCOUNTABILITY: O Caso Projeto
Piauí Conectado**

TERESINA/PI

2021

LEONARDO SANTANA PASSOS

**PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS E ACCOUNTABILITY: O Caso Projeto
Piauí Conectado**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública da Universidade Federal do Piauí (UFPI), como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Gestão Pública.

Área de Concentração: Gestão Pública para o Desenvolvimento Regional.

Linha de Pesquisa: Instituições e Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. João Carlos Hipólito Bernardes do Nascimento.

TERESINA/PI

2021

FICHA CATALOGRÁFICA
Universidade Federal do Piauí
Biblioteca Setorial do Centro de Ciências Humanas e Letras
Serviço de Processos Técnicos

P289p Passos, Leonardo Santana.
 Parcerias público-privadas e accountability : o caso Projeto Piauí
Conectado / Leonardo Santana Passos. -- 2021.
 162 f. : il.

 Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Piauí, Centro
de Ciências Humanas e Letras, Programa de Pós-Graduação em
Gestão Pública, Teresina, 2021.
 “Orientador: Prof. Dr. João Carlos Hipólito Bernardes do
Nascimento.”

 1. Parceria Público-Privada – Piauí. 2. *Accountability*.
3. Governança. 4. Gestão pública. I. Nascimento, João Carlos
Hipólito Bernardes do. II. Título.

CDD 346.812 202 3

LEONARDO SANTANA PASSOS

PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS E ACCOUNTABILITY: O Caso Projeto Piauí

Conectado

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública da Universidade Federal do Piauí (UFPI), como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Gestão Pública.

Área de Concentração: Gestão Pública para o Desenvolvimento Regional.

Linha de Pesquisa: Instituições e Políticas Públicas

Orientador: Prof. Dr. João Carlos Hipólito Bernardes do Nascimento.

Aprovada em 28/01/2022.

BANCA EXAMINADORA



Documento assinado digitalmente

JOAO CARLOS HIPOLITO BERNARDES REIS

Data: 28/01/2022 10:13:38-0300

Verifique em <https://verificador.itl.br>

Prof. Dr. João Carlos Hipólito Bernardes do Nascimento (UFPI)
Orientador



Documento assinado digitalmente

ALEXANDRE RABELO NETO

Data: 28/01/2022 10:25:54-0300

Verifique em <https://verificador.itl.br>

Prof. Dr. Alexandre Rabêlo Neto (UFPI)
Examinador Interno

Prof. Dr. Maurício Mendes Boavista de Castro (UFPI)
Examinador Interno

Prof. Dr. Leonardo Victor de Sá Pinheiro (UFPI)
Examinador Externo

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus pelo dom da vida e por conduzir os meus passos nesta longa jornada, permitindo a conclusão deste sonho.

À minha esposa, Lanny, pelo amor, incentivo, companheirismo, compreensão, resiliência e por me apoiar sempre, tornando todos os momentos mais doces e agradáveis.

Às minhas filhas, Letícia e Gabriela, pela motivação diária que me transmitem com os seus lindos sorrisos e com os abraços apertados, tão importantes para me manter firme nesta caminhada.

Aos meus pais, Nonato e Raimundinha, pelos esforços que sempre fizeram para dar educação aos filhos, pelo exemplo de perseverança e pelo incentivo durante o curso.

Aos meus irmãos, Laio, Lucas e Lourena, pelo companheirismo e pela harmoniosa convivência. Aos meus sobrinhos, tios, primos, sogros, cunhados, demais familiares e amigos, pelo apoio e compreensão nas ausências.

Ao meu orientador, Prof. Dr. João Carlos Hipólito Bernardes do Nascimento, por transmitir o seu vasto conhecimento com muito amor, dedicação e alegria. Agradeço pela confiança, pelas orientações, pela compreensão, pela disponibilidade e pelas palavras motivadoras. Muito obrigado por tudo!!!

Ao Prof. Dr. Alexandre Rabêlo Neto e ao Prof. Dr. Leonardo Victor de Sá Pinheiro, pelas importantes contribuições ao trabalho no exame de qualificação.

Aos Docentes do Programa de Mestrado em Gestão Pública da UFPI, pelos ensinamentos e vivências compartilhadas. Aos amigos da 6ª Turma do Mestrado, pela ótima convivência e companheirismo ao longo do curso. À Adriana, Secretária do Programa, pela disponibilidade e gentileza habituais.

Aos colegas de trabalho do IBGE pelo apoio e pela torcida, e em especial ao Tavares e Emanuel, pela parceria e pelas contribuições para a realização do trabalho.

À SUPARC e à SPE Piauí Conectado, que por meio da participação de seus gestores, contribuíram substancialmente para a realização deste trabalho.

RESUMO

Diante da escassez de recursos orçamentários e da diminuição da capacidade de investimento, o Estado brasileiro enfrenta dificuldades na efetivação de diversas políticas públicas, sendo as Parcerias Público-Privadas (PPPs) uma importante alternativa para enfrentar a carência de recursos financeiros por parte do Estado, uma vez que deve possibilitar a sua atuação conjugada, compartilhando investimentos, riscos e responsabilidades, no intuito de concretizar as políticas públicas formuladas. No entanto, as PPPs são arranjos institucionais híbridos que combinam lógicas institucionais de governança dos setores público e privado, que incluem tipos diferentes de mecanismos de *accountability*. Dentro desse contexto, buscou-se investigar a implementação da PPP Piauí Conectado – parceria na área de telecomunicações integrante do Programa de PPPs do Piauí - em relação aos mecanismos de *accountability*. Para tanto, desenvolveu-se pesquisa de abordagem qualitativa por meio de um estudo de caso único, utilizando-se da triangulação de diversas fontes, sob a lente teórica da Teoria da Agência aplicada ao setor público. Valendo-se da estrutura analítica proposta por Forrer et al. (2010), notou-se que há mecanismos de *accountability* na PPP Piauí Conectado, que contribuem para o exercício do controle democrático, a melhoria da performance e o incremento de legitimidade das parcerias, com potencial para melhorar a gestão pública e a prestação de serviços públicos à população. Como contribuições desta pesquisa, foram propostas melhorias em procedimentos para aperfeiçoamento da *accountability* nesta parceria. O estudo contribui ainda para reforçar a importância da *accountability* para o avanço da governança em PPPs.

Palavras-chave: Parcerias Público-Privadas; *Accountability*; Governança; Gestão Pública.

ABSTRACT

Given the scarcity of budget resources and the reduction in investment capacity, the Brazilian State faces difficulties in implementing various public policies, with Public-Private Partnerships (PPPs) being an important alternative to face the lack of financial resources on the part of the State, since it must enable their joint action, sharing investments, risks and responsibilities, in order to implement the formulated public policies. However, PPPs are hybrid institutional arrangements that combine institutional logics of public and private sector governance, which include different types of accountability mechanisms. Within this context, we sought to investigate the implementation of PPP Piauí Conectado – a partnership in the telecommunications area that is part of the PPP Program in Piauí – in relation to accountability mechanisms. Therefore, a qualitative approach research was developed through a single case study, using the triangulation of different sources, under the theoretical lens of Agency Theory applied to the public sector. Using the analytical framework proposed by Forrer et al. (2010), it was noted that there are accountability mechanisms in PPP Piauí Conectado, which contribute to the exercise of democratic control, improved performance and increased legitimacy of partnerships, with the potential to improve public management and service provision public to the population. As contributions to this research, improvements were proposed in procedures to improve accountability in this partnership. The study also contributes to reinforce the importance of accountability for the advancement of governance in PPPs.

Keywords: Public-Private Partnerships; *Accountability*; Governance; Public Management.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Referenciais Normativos das PPPs no Brasil.....	31
Quadro 2 – Estágio Atual da Carteira de Projetos do Programa PPP Piauí.....	37
Quadro 3 – Carteira de Projetos - Programa de PPPs do Piauí – Contratos assinados.....	38
Quadro 4 – Referenciais normativos das PPPs no Piauí.....	39
Quadro 5 – Cronologia do Projeto Piauí Conectado.....	42
Quadro 6 - Estado da arte da literatura internacional e nacional sobre Accountability em Parcerias Público-Privadas (PPPs)	50
Quadro 7 – Desafios na Implementação da Accountability em Parcerias Público-Privadas (PPPs)	75
Quadro 8 – Pontuação obtida pelo Parceiro Privado na Proposta Técnica da Licitação.....	110
Quadro 9 – Indicadores de Desempenho Gerais – PPP Piauí Conectado.....	121
Quadro 10 – Indicadores de Desempenho Medidos – PPP Piauí Conectado.....	125

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Estrutura Analítica com dimensões da Accountability em PPPs.....	73
---	----

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Comparativo da velocidade da internet (em MBPS) entre os fornecedores anteriores do Governo e o Piauí Conectado (dados levantados pela CGE).....	93
Gráfico 2 – Projeção da Economicidade (valores levantados pela CGE).....	93

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Comparativo do custo do Megabit fornecido pela SPE Piauí Conectado em relação a outros fornecedores contratados pelo Estado do Piauí (dados levantados pela CGE).....	95
Tabela 2 – Percentual de Pessoas que utilizaram a internet no período de referência dos últimos três meses na população de 10 anos ou mais de idade.....	100

LISTA DE SIGLAS

- ANATEL** – Agência Nacional de Telecomunicações
- ATI** – Agência de Tecnologia da Informação do Estado do Piauí
- CAPES** – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
- CEASA** – Centrais de Abastecimento S.A.
- CF/88** – Constituição Federal de 1988
- CGE/PI** – Controladoria Geral do Estado do Piauí
- CGP** – Comitê Gestor de Parcerias Público-Privadas
- CMOG** – Comitê de Monitoramento e Gestão
- CGU** – Controladoria Geral da União
- COVID** – *Corona Virus Disease* (Doença do Corona Vírus)
- DETRAN** – Departamento Estadual de Trânsito
- DOE** – Diário Oficial do Estado do Piauí
- E01** – Entrevistado 01 – Parceiro Privado
- E02** – Entrevistado 02 – Parceiro Público
- EAD** – Ensino à Distância
- FCS** – Fatores Críticos de Sucesso
- FGP** – Fundo Garantidor de Parcerias Público-Privadas
- IBGE** – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
- IN** – Instrução Normativa
- MEC** – Ministério da Educação
- NGP** – Nova Gestão Pública
- ODS** – Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
- PAG** – Ponto de Acesso ao Governo
- PAP** – Ponto de Acesso ao Público
- PFI** – *Private Finance Initiative*
- PNUD** – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
- PPI** – Programa de Parcerias de Investimento

PPP – Parceria Público-Privada

RCL – Receita Corrente Líquida

SEFAZ – Secretaria de Fazenda

SPE – Sociedade de Propósito Específico

SPELL – *Scientific Periodicals Electronic Library*

SUPARC – Superintendência de Parcerias e Concessões

TCU – Tribunal de Contas da União

UAB – Universidade Aberta

UESPI – Universidade Estadual do Piauí

UFPI – Universidade Federal do Piauí

VFM – *Value for Money*

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	16
1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO	16
1.2 PROBLEMA DE PESQUISA	20
1.3 OBJETIVOS GERAL E ESPECÍFICOS	21
1.4 JUSTIFICATIVA	22
1.5 ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO	24
2 REFERENCIAL TEÓRICO	25
2.1 BREVE CONTEXTUALIZAÇÃO PARA PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS	25
2.1.1 Conceitos, Características e Breve Histórico	26
2.1.2 Fatores Críticos de Sucesso nas Parcerias Público-Privadas	32
2.1.3 O Programa de Parcerias Público-Privadas do Estado do Piauí	34
2.2 UMA BREVE CONTEXTUALIZAÇÃO DE ACCOUNTABILITY EM PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS.....	43
2.2.1 O conceito de Accountability e suas dimensões	43
2.2.2 Accountability e PPPs	47
2.3 REVISÃO DA LITERATURA	48
2.4 A TEORIA DA AGÊNCIA E A NOVA GESTÃO PÚBLICA	63
3 METODOLOGIA E PROCEDIMENTOS DE PESQUISA.....	67
3.1 NATUREZA E TIPO DE PESQUISA	67
3.2 UNIDADE DE ANÁLISE.....	69
3.3 MÉTODOS E PROCEDIMENTOS DE COLETA E ANÁLISE DOS DADOS	70
3.3.1 Dados documentais	71
3.3.2 Dados das entrevistas	72
3.3.3 Dados da observação não-participante.....	77

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO	78
4.1 ALOCAÇÃO DE RISCOS.....	78
4.2 CUSTO-BENEFÍCIO (<i>VALUE FOR MONEY</i>)	89
4.3 IMPACTOS SOCIAIS E POLÍTICOS	97
4.3.1 Inclusão Digital	99
4.3.2 Impactos na Qualidade da Prestação dos Serviços Públicos	101
4.3.3 Ações Sociais e Contribuições para o Enfrentamento à Pandemia da Covid-19.	103
4.3.4 Impactos Políticos	106
4.4 EXPERTISE DOS PARCEIROS	109
4.4.1 Expertise do Parceiro Privado.....	109
4.4.2 Expertise do Parceiro Público	113
4.5 COLABORAÇÃO EM PARCERIAS.....	115
4.5.1 Colaboração e Inovação	116
4.5.2 Estratégias para a Colaboração aberta entre os parceiros.....	118
4.6 MEDIÇÃO DE DESEMPENHO	120
4.6.1 Indicadores de Desempenho	120
4.6.2 Monitoramento e Gestão Contratual.....	122
4.6.3 Desempenhos obtidos	125
4.7 DISCUSSÃO DOS RESULTADOS E PROPOSIÇÃO DE MELHORIAS.....	128
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	132
REFERÊNCIAS	135
APÊNDICE A - ROTEIRO DE ENTREVISTA.....	145
ANEXOS	147

1 INTRODUÇÃO

1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO

As políticas públicas buscam assegurar melhores condições de vida à população com a prestação de serviços públicos eficientes. Na atual conjuntura, o Estado brasileiro cita a escassez de recursos orçamentários para justificar limitações na efetivação das políticas públicas (MATOS; GONÇALVES, 2020b). Por sua vez, com uma maior conscientização da população sobre os seus direitos, surgem demandas em diversas áreas e, conseqüentemente, há a tendência de uma maior pressão por gastos públicos de qualidade, que atinjam os objetivos propostos (eficácia), com a melhor utilização possível dos recursos públicos (eficiência) (BEZERRA et al., 2018).

Nessa linha, as Parcerias Público-Privadas, também conhecidas como PPPs, mostram-se importantes instrumentos de implementação de políticas públicas na gestão pública mundial que vem se difundindo expressivamente. As PPPs têm se tornado, em diversos países (incluindo o Brasil), relevante alternativa para enfrentar a carência de recursos financeiros por parte do Estado, uma vez que possibilita a sua atuação conjugada com a iniciativa privada, compartilhando investimentos, riscos e responsabilidades (pelo menos na teoria), no intuito de concretizar as políticas públicas formuladas (GROSSI; THOMASSON, 2015).

A temática da escassez de recursos orçamentários ganha mais relevância na conjuntura da pandemia causada pela Covid-19, que vem afetando de forma contundente a capacidade econômica dos países. Por consequência, maiores dificuldades de investimentos - especialmente naquelas nações mais vulneráveis - podem acentuar ainda mais as desigualdades sociais, motivo pelo qual estratégias que envolvam a atuação conjunta dos setores público e privado devem ser estimuladas (PNUD, 2021). Nesse contexto, soluções institucionais inovadoras precisam surgir e, com isso, o papel das PPPs pode ser mais evidenciado no mundo pós-Covid-19.

Ainda no bojo desse debate orçamentário, Lima, Albuquerque e Correia (2019) apontam que o Estado brasileiro sofre com a diminuição da capacidade de investimento, em decorrência do aumento da dívida pública, ocasionando dificuldades na implementação de diversas políticas públicas (LIMA; ALBUQUERQUE; CORREIA, 2019). Nessa mesma

linha, Liu et al (2014) asseveram que a pressão da redução da dívida pública em muitos países encorajou seus governos a envolver entidades do setor privado em vários projetos de desenvolvimento de infraestrutura econômica e social, como estradas com pedágio, escolas, hospitais, estacionamentos e prisões (LIU et al., 2014).

Nesse mister, as PPPs se apresentam como uma nova forma de arranjo contratual que permitem que o setor público utilize o setor privado como parceiro para fornecimento de serviços de infraestrutura (MUKHOPADHYAY, 2016). Constata-se ainda que mercados emergentes estão utilizando gradativamente este modelo de contrato para o financiamento, construção e operação de projetos desse tipo (FERNANDEZ, et al., 2015).

Segundo Irún, Monferrer e Moliner (2020), o uso de PPPs tornou-se um mecanismo crucial para o desenvolvimento dos países emergentes hoje e no futuro. Uma premissa comum é que o crescimento do desenvolvimento baseado exclusivamente em projetos de investimento público não é sustentável (IRÚN; MONFERRER; MOLINER, 2020).

Para Menezes, Hoffmann e Zanqueto Filho (2019), a escolha estratégica de investir em PPPs na implementação de políticas públicas traz diversas possibilidades aos gestores públicos. Para os autores, uma das principais vantagens de investir nas Parcerias Público-Privadas consiste na inovação associada aos serviços públicos, pois a PPP permite a transferência da capacidade inovadora do setor privado para a área pública ou, ainda, o desenvolvimento conjunto de tal capacidade que pode ocorrer quando, por exemplo, uma determinada *expertise* de um dos parceiros possa ser aprimorada por meio do uso de recursos e conhecimentos de outros parceiros (MENEZES; HOFFMAN; ZANQUETO FILHO, 2019).

Nesse sentido, nas últimas décadas, as organizações públicas brasileiras têm evoluído em termos de inovação tanto nos serviços prestados à sociedade quanto em seus processos internos. Assim, as crescentes demandas por serviços públicos mais responsivos, transparentes, sustentáveis e democráticos requerem das organizações novos modelos de gestão, novos processos e formas de comunicação que as tornem aptas a desenvolver e a oferecer à sociedade esse novo padrão de serviços (KLUMB; HOFFMAN, 2016).

Para Mukhopadhyay (2016), a transparência na utilização dos recursos públicos é fundamental, tendo em vista que o papel do governo é representar e proteger o interesse público e, portanto, a população tem o direito de verificar a qualquer momento se isso é de fato o que o governo está fazendo (MUKHOPADHYAY, 2016). Para que isso ocorra, a

transparência envolve a divulgação de informações, a qualidade dessas informações e os mecanismos de disponibilização para a população (REICH, 2018).

Nessa perspectiva, existe um movimento de alteração nas relações de Estado e sociedade com alguns elementos que podem ser caracterizados como inovações institucionais. Desses, se destacam os diversos processos de privatização ou concessão, os quais constituem uma inovação institucional, qual seja a mudança na forma de o Estado se relacionar com a sociedade. A inovação institucional verifica-se na transferência da gestão estatal para a gestão privada, alterando a lógica de análise e de operação dos processos de produção (CHEROBIM, 1999).

Por sua vez, as PPPs são arranjos institucionais híbridos que combinam diferentes lógicas institucionais de governança dos setores público e privado, que tradicionalmente incluem tipos muito diferentes de mecanismos de *accountability* (SORSA; JOHANSON, 2014). Com a introdução de recursos ou experiência do setor privado na entrega e gestão de projetos, os governos que utilizam PPPs esperam que uma maior qualidade dos ativos e seus serviços seja garantida por meio de alocação ótima de custos e riscos. No entanto, as PPPs estão atualmente sendo permeadas por controvérsias, por meio de casos de insucesso que foram sujeitos a estouros substanciais de custo/cronograma e/ou desempenho operacional insatisfatório (WU et al., 2016).

Um problema subjacente que contribui para um desempenho insatisfatório de uma PPP é o resultado de uma “*accountability*” obscura dentro do setor de parcerias, especialmente do governo. Esta visão que identifica que uma compreensão explícita da responsabilidade do governo em PPPs é crítica para o ciclo de vida e desempenho dos projetos e, no entanto, recebeu atenção limitada na literatura (WU et al., 2016).

Um estudo de “*accountability*” dentro das PPPs é essencialmente um tentar responder a uma pergunta, “quem é responsável por quem e para quê?” (GROSSI; THOMASSON, 2015). Com isso em mente, explorando a responsabilidade do governo envolvido com uma PPP deve ter um “ponto de vista” de identificação “para por quem” e “por quê”, o governo deve ser responsável durante todo o ciclo de vida do projeto (GROSSI; THOMASSON, 2015).

Quando a prestação de serviços públicos é entregue a uma organização híbrida – como é o caso das PPPs - a questão de ‘quem é responsável por quem’ se torna mais complicada, uma vez que as relações entre políticos, cidadãos e prestadores de serviços públicos são alteradas. Em vez de apenas ter que garantir a responsabilidade hierarquicamente, a *accountability* agora também deve ser garantida horizontalmente, na relação entre os políticos

eleitos e as organizações híbridas, bem como entre as organizações híbridas e os cidadãos (GROSSI; THOMASSON, 2015).

O governo representa o público que envolve “usuários finais” e “população geral” nas PPPs. Em essência, os usuários finais de PPP são aqueles a quem o projeto pretende atender diretamente; assim, é fundamental que o governo garanta a esperada qualidade do serviço a ser entregue aos usuários de forma eficaz (GROSSI; THOMASSON, 2015). No entanto, como contribuintes, a população em geral, mesmo sem usufruir diretamente do projeto contratado, também pode preocupar-se com a eficiência do projeto, uma vez que as PPPs normalmente consomem substanciais recursos públicos, especialmente àqueles projetos sob tais contratos em que os governos são responsáveis por financiá-los com recursos públicos (WU et al., 2016).

Para averiguar os mecanismos de *accountability* que envolvem as PPPs, o presente trabalho utilizou a lente teórica da Teoria da Agência, que subsidia a análise de relações entre os participantes de um sistema, em que propriedade e controle são designados a pessoas distintas, o que pode resultar em conflitos de interesse entre os indivíduos (ARRUDA; MADRUGA; FREITAS, 2012).

Nesse sentido, Grossi e Thomasson (2015) destacam ainda que, na esfera privada, a *accountability* é baseada em mecanismos de mercado que focam principalmente no desempenho financeiro e não na criação de valores públicos e democráticos, que é o foco dos serviços do setor público. Com base nisso, Shaoul et al. (2012) questionam se um sistema baseado em mecanismos de mercado é suficiente para garantir a responsabilização em organizações híbridas – como as PPPs - sujeitas aos valores do setor público (GROSSI; THOMASSON, 2015; SHAOUL et al., 2012).

Como as PPPs são organizações híbridas que incorporam estruturas do setor público e privado, os mecanismos de governança devem refletir a necessidade de governança de ambos os setores (STAFFORD; STAPLETON, 2017). Ocorre que, geralmente os mecanismos de *accountability* do setor privado não estão adaptados ao setor público, no entanto, as empresas privadas que atuam em PPPs devem estruturar seus sistemas de governança para refletir as necessidades de *accountability* horizontal, tendo em vista que compartilham a responsabilidade pelos recursos públicos (SHAOUL; STAFFORD; STAPLETON, 2011).

Para Jin Wu et al. (2016), os governos que optam pela contratação dos serviços por meio das PPPs devem se responsabilizar por garantir e melhorar: (1) eficácia do serviço de

qualidade para usuários finais de ativos; (2) uma eficiência no uso de recursos públicos; e (3) um ciclo de vida com custo-benefício (WU et al., 2016).

A maioria dos trabalhos que abordam a lógica híbrida de responsabilidade na organização até agora têm se concentrado na concepção dos arranjos institucionais (FORRER et al., 2010). Em contraste, tem havido pouca pesquisa sobre como os mecanismos institucionais de *accountability* são, de fato, instituídos, mantidos e remodelados ao longo do tempo. Isso implica que os estudos colocaram muito peso na abordagem da mudança na agência institucional, embora falhe em compreender sua influência sobre as instituições. O problema desta abordagem é que fornece uma visão muito estreita do papel da *accountability* na lógica de governança em PPPs. Com efeito, a lógica institucional de governança inclui não apenas as entidades a serem governadas e os métodos de governá-las, mas também as formas de instituir e alterar ambos (SORSA; JOHANSON, 2014; FORRER et al., 2010).

Com este pano de fundo contextual, o presente trabalho buscou investigar como está sendo implementada a PPP Piauí Conectado - integrante do Programa de Parcerias Público-Privadas - no que diz respeito aos mecanismos de *accountability*. Com isso espera-se realizar a averiguação deste fenômeno, com o Estudo de Caso do Programa de Parcerias Público-Privadas do Piauí, de forma que os resultados da presente análise tragam contribuições para uma governança efetiva no tocante às PPPs.

1.2 PROBLEMA DE PESQUISA

A discussão acerca da dimensão da atuação do Estado no fornecimento de bens e serviços públicos se molda conforme o momento histórico, encontrando dissonância em diversas teorias, que defendem uma maior ou menor intervenção estatal, visando à garantia dos direitos dos indivíduos, bem como à formulação e à implementação de políticas públicas. Nessa seara, discute-se também a eficiência do Estado na prestação dos serviços, vindo à tona uma discussão teórico-ideológica sobre quais serviços devem ser executados diretamente pelo Estado e quais devem ser repassados à iniciativa privada, ou ainda aqueles que podem ser realizados em conjunto, através de parcerias (DI PIETRO, 2019).

Nesse contexto de restrição orçamentária, as escolhas políticas para a realização de investimentos em projetos de gestão pública devem estar pautadas em uma análise acurada e criteriosa, fundamentadas na racionalidade administrativa, e com mecanismos claros de *accountability* (SORSA; JOHANSON, 2015). Por conseguinte, uma das estratégias estatais

pode ser o incremento de parcerias com a iniciativa privada, através do estabelecimento de Parcerias Público-Privadas.

Por sua vez, a contratação de uma parceria público-privada exige conhecimento adequado de gestão e avaliação de contratos e desenvolvimento institucional. Saber como alinhar os interesses públicos e privados, estabelecer formas apropriadas de avaliação e mecanismos de governança é uma questão fundamental para transformar os desafios das PPPs em oportunidades e melhorar a formulação de políticas e a prestação de serviços públicos - atendendo melhor às necessidades públicas (MATOS; GONÇALVES, 2020b).

Por conseguinte, na prática, a implantação de PPPs nem sempre produz os resultados esperados. Portanto, a boa governança de PPPs é crucial para que o governo se beneficie do uso delas como ferramenta para compras públicas. Os pesquisadores afirmaram que a *accountability* inadequada de PPPs pode levar ao fracasso do projeto (WANG et al., 2020). Para Wu et al (2016), as PPPs devem assumir a responsabilidade de garantir e melhorar: (1) a eficácia do serviço de qualidade para os usuários finais do serviço prestado; (2) eficiência no uso dos recursos públicos; e (3) um ciclo de vida VfM (value for Money) (WANG et al., 2020; WU et al (2016).

Pelo exposto, esta pesquisa se colocou a responder a seguinte problematização: como está ocorrendo a implementação da PPP Piauí Conectado - parceria integrante do Programa de Parcerias Público-Privadas do Piauí - em relação aos mecanismos de *accountability*?

1.3 OBJETIVOS GERAL E ESPECÍFICOS

Pelo exposto, este estudo tem o objetivo geral de investigar a implementação da PPP Piauí Conectado em relação à *accountability*. Para atingir este propósito, são estabelecidos os seguintes objetivos específicos:

- a) Analisar, dentre os mecanismos de *accountability*, quais estão sendo empregados na PPP Piauí Conectado;
- b) Examinar a percepção dos atores envolvidos na PPP Piauí Conectado no tocante à *accountability*; e
- c) Identificar os fatores que mais contribuem e dificultam a implementação de mecanismos de *accountability* na PPP Piauí Conectado.

1.4 JUSTIFICATIVA

Nesse diapasão, a implementação da política pública do Programa de Parcerias Público-Privadas brasileiro ainda não está consolidada, tendo em vista se tratar de uma política pública recente, instituída já no século XXI, motivo pelo qual ganha relevo a análise de como está sendo implementada e quais as suas contribuições e impactos na implementação de outras políticas públicas.

O estudo das Parcerias Público-Privadas se justifica pela atualidade da temática, tendo em vista se tratar de um instrumento de implementação de políticas públicas que foi introduzido no ordenamento do Estado brasileiro recentemente, com o advento da Lei Nº 11.079/2004. Trata-se de uma ação estatal que vem se difundindo em todo o país de forma crescente e que merece ser averiguada, sob diversos aspectos, eis que podem interferir na oferta de serviços e nas condições de vida da população.

No Piauí, especificamente, verificam-se, até o mês de outubro/2021, 11 (onze) projetos licitados/contratados pelo Governo do Estado, quais sejam: a) Central de Abastecimento; b) Centro de Convenções; c) Complexo de Barra Grande; d) Ginásio Verdão; e) Habitar Servidor; f) Mini-usinas de Energia Solar; g) Piauí Center Modas; h) Piauí Conectado; i) Rodovia Transcerrados; j) Saneamento – Teresina; e k) Terminais Rodoviários (PPP PIAUÍ, 2021). Portanto, revela-se importante saber como tem sido a implementação das PPPs no Estado do Piauí, especialmente em relação à accountability, bem como verificar o alinhamento da carteira de projetos selecionados com os objetivos preconizados, especialmente se vem sendo respeitado precipuamente o interesse público.

Ressalta-se, por oportuno, que o Estado do Piauí vem se destacando nacionalmente em relação à utilização de PPPs como estratégia para viabilizar a prestação de serviços públicos. Isso pode ser evidenciado pelo fato de que em 2019 no Prêmio PPP Awards & Conference, evento organizado anualmente para reconhecer iniciativas exitosas de PPPs em todo o Brasil, o Programa PPP Piauí foi finalista em três das cinco categorias existentes (extraído de www.pppawards.com.br).

A carteira de PPPs no Piauí compreende atualmente 44 (quarenta e quatro) projetos que se encontram em estágios diferentes: 30 (trinta) em estudo de viabilidade; 03 (três) em licitação; e 11 (onze) contratados. Com isso, verifica-se que a temática é atual e necessita de acompanhamento de gestores públicos, comunidade acadêmica e demais atores. Assim, este estudo se mostra relevante e de valor social para verificar a implementação da política de PPPs no Estado, identificando suas contribuições para os demais estados e municípios. Ressalta-se

que já existem 11 (onze) contratos de PPPs assinados no Piauí, com a perspectiva de investimento pela iniciativa privada de aproximadamente 2 (dois) bilhões de reais nestes projetos contratados, o que demonstra a necessidade de monitoramento de tais projetos, com o aperfeiçoamento contínuo dos mecanismos de *accountability*.

Para tanto, pretende-se verificar o conjunto de normas e critérios adotados na seleção dos projetos, visando aferir a adequação entre o instrumental normativo programático e a efetiva contratação das parcerias público-privadas firmadas pelo Governo do Estado do Piauí, à luz das diretrizes e objetivos definidos na formulação da política pública.

Apesar da crescente relevância a nível profissional e embora a complexidade da sua configuração e implementação continue a crescer, as pesquisas existentes sobre as PPPs permanecem embrionárias. Apenas recentemente os pesquisadores e acadêmicos começaram a explorar a dinâmica dos mecanismos de governança e suas consequências sobre o desempenho e funcionamento dos projetos de PPP (IRÚN; MONFERRER; MOLINER, 2020). Por conseguinte, pesquisas nesta área se mostram relevantes, no intuito de contribuir para uma Gestão Pública cada vez mais eficiente e profissional.

Ainda nesse contexto, mostra-se relevante discorrer acerca da transparência e motivação para a escolha das Parcerias Público-Privadas como estratégia governamental de atuação do Estado do Piauí, em detrimento de outras formas de intervenção estatal, como por exemplo a execução direta das atividades ou, em linha oposta, a terceirização. Justifica-se, pois, o estudo da análise da implementação do programa de PPPs do Estado do Piauí, sob o aspecto da *accountability*, averiguando os possíveis impactos políticos, sociais e econômicos para o Estado.

Ademais, o estudo das Parcerias Público-Privadas se mostra relevante, tendo em vista que elas se inserem no contexto de inovação de instrumentos que visam melhorar a gestão pública. Nesse sentido, segundo Dias (2014), a busca de novos instrumentos para melhorar a gestão e a implementação de políticas públicas leva a administração pública a passar por muitas reformas, no intuito de melhorar as formas de lidar com os problemas públicos. Dias (2014) defende, ainda, que há uma grande produção literária sobre implementação e instrumentos de implementação de políticas públicas, porém ainda há muito trabalho a ser desenvolvido neste campo, sendo notada grande necessidade de pesquisas sistemáticas e integradas a respeito dos instrumentos e seus impactos sobre o sucesso ou falha relativo a planos de governo.

Pela análise do estado da arte, observou-se que existe a necessidade de mais estudos nacionais que analisem as parcerias público-privadas sob o aspecto da *accountability*, especialmente nos países em desenvolvimento. Diante do exposto, acredita-se que a execução desse trabalho possibilitará maior compreensão acerca da *accountability* em Parcerias Público-Privadas, de modo que os gestores do Programa de PPPs piauiense, e também de outras unidades de PPPs, se utilizem dos resultados para aperfeiçoar a implementação de mecanismos de *accountability*.

A literatura aponta carência de estudos tratando sobre as práticas de *accountability* em PPPs tanto internacionalmente (SHAOUL; STAFFORD; STAPLETON, 2012) quanto nacionalmente (PINHEIRO; PINHO; BRUNI, 2018). Logo, espera-se que este trabalho contribua para reforçar o estudo da *accountability* e a sua relevância para as Parcerias Público-Privadas, de forma a estimular o avanço da governança nestas relações contratuais.

Por fim, em termos de impacto do estudo científico para a sociedade, a presente pesquisa pode reforçar a importância da *accountability* para a gestão pública, lançando luzes sobre a utilização das Parcerias Público-Privadas, em um contexto de restrição de recursos públicos. Por consequência, a compreensão do fenômeno pode vir a estimular, inclusive, a participação popular na formulação e implementação das políticas públicas.

1.5 ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO

Esta pesquisa será estruturada em cinco capítulos: o primeiro apresenta a introdução com contextualização, problema de pesquisa, objetivos geral/específicos, justificativa e metodologia a ser utilizada; no segundo, apresenta-se o referencial teórico do estudo, abordando conceitos, características, breve histórico e fatores críticos de sucesso sobre a temática das PPPs, além do referencial sobre a *accountability* e a Teoria da Agência; o terceiro expõe os procedimentos metodológicos da pesquisa. O quarto capítulo analisa e discute os resultados da pesquisa. E, por fim, o quinto capítulo expõe as conclusões da pesquisa, evidenciando suas contribuições, limitações metodológicas e agenda para futuras pesquisas.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

O presente capítulo tem o intuito de apresentar o referencial teórico sobre a temática das parcerias público-privadas, relacionando-a com a *accountability*, com o objetivo de possibilitar maior suporte para o desenvolvimento da pesquisa e para a análise e apresentação dos dados. Nesse sentido, inicia-se abordando a temática das Parcerias Público-Privadas, com seus conceitos, características, histórico e fatores críticos de sucesso para sua implementação.

Na sequência, discorre-se sobre o Programa de PPPs do Estado do Piauí e sobre o Projeto Piauí Conectado, objetos da análise da presente pesquisa. Segue-se o referencial discutindo a *accountability* e sua relação com as PPPs, acompanhado de uma revisão da literatura empírica internacional e nacional, apresentando-se ainda a Teoria da Agência, lente teórica adotada neste trabalho.

2.1 BREVE CONTEXTUALIZAÇÃO PARA PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS

Restrições orçamentárias, altos níveis de dívida nacional e falta de fundos suficientes são frequentemente identificados como motivos pelos quais os países (tanto de baixa renda como em desenvolvimento) buscam métodos alternativos para financiar suas necessidades de infraestrutura. Como fonte opcional de complementação orçamentária, o modelo de PPP tem se tornado cada vez mais utilizado nas últimas décadas como um mecanismo para apoiar atividades de investimento relacionadas à infraestrutura de países, especialmente de baixa renda e em desenvolvimento (YURDAKUL; KAMASAK; OZTURK, 2021).

Como um instrumento eficaz para os governos promoverem o crescimento econômico, otimizar a estrutura econômica e expandir o fornecimento de infraestruturas públicas, as PPP têm sido amplamente empregadas para fornecer uma variedade de equipamentos de infraestrutura - por exemplo, rodovias e estações de tratamento de água - contribuindo com benefícios significativos para o setor público e para o setor privado (CUI et al., 2020).

Várias versões de PPPs estão sendo implementadas, tanto no mundo desenvolvido quanto no mundo em desenvolvimento, com controvérsias e diferentes premissas

operacionais, sendo regidas de forma a se adequar aos contextos políticos e econômicos de cada nação (WANG et al., 2020).

Para Irún, Monferrer e Moliner (2020), como as PPPs têm sido bem-sucedidas nos níveis operacional e de desempenho, praticamente não há países no mundo que não as utilizem independentemente da esfera política, do ambiente jurídico e da área de desenvolvimento. Portanto, pode-se concluir que as PPPs se tornaram um dos pilares da gestão pública moderna (IRÚN; MONFERRER; MOLINER, 2020).

Nesse sentido, são várias as vantagens que têm sido associadas às PPP. Explicita-se que, além de permitirem captar investimento privado, as PPPs permitem a obtenção de um melhor *value for money* (VFM), tendo em vista à transferência de riscos para o setor privado (quando isso, de fato, acontece). A iniciativa privada, por atuar numa ótica de mercado voltada para o lucro, está mais propensa à inovação, concentrando maiores recursos técnicos. Verifica-se, pois, que governos carentes em infraestruturas e com fortes restrições orçamentárias veem nas PPP uma solução viável (FIRMINO, 2018).

2.1.1 Conceitos, Características e Breve Histórico

As PPPs são instrumentos de implementação de políticas públicas na gestão pública mundial que vem se difundindo expressivamente. O movimento de criação das PPPs tem origem no Reino Unido em 1992, com o programa de parcerias inglês chamado *Private Finance Initiative* (PFI), que nasceu com o objetivo de viabilizar projetos por meio do financiamento privado, uma vez que a capacidade de os implementar da forma tradicional estava bastante reduzida devido à política fiscal daquele momento (BRITO; SILVEIRA, 2005).

A utilização de PPPs vem ganhando notoriedade e relevância na maioria dos países. A China, por exemplo, segunda maior economia do mundo, tem se tornado referência no campo das PPPs, indicando, nas suas estatísticas oficiais, 8.654 projetos de PPPs registrados até o final de 2018, alcançando o investimento de cerca de 13,2 trilhões de yuans (aproximadamente 2 trilhões de dólares americanos) (IRÚN; MONFERRER; MOLINER, 2020). Outro caso de destaque é o da Austrália, que desenvolveu um dos mercados de PPP mais sofisticados. Tendo sido praticadas, por cerca de duas décadas, as PPPs se consolidaram naquele país e agora são

consideradas como uma importante opção de aquisição para o avanço de grandes projetos de infraestrutura e serviços associados (LIU; WANG; WILKINSON, 2016).

No Brasil, o modelo surge no início do século XXI, após algumas reformas administrativas que buscaram criar mecanismos para melhorar a eficiência estatal. Para Bresser Pereira (1998), a reforma do Estado é um tema amplo, que envolve aspectos políticos – os que se relacionam à promoção da governabilidade –, econômicos e administrativos – àqueles que visam a aumentar a governança. As reformas que se propõem a aumentar a capacidade de governar têm como objetivo principal a transformação de suas políticas em realidade (BRESSER PEREIRA, 1998).

Nesse contexto histórico de modificação do papel do Estado, advém a Lei 11.079/2004, que instituiu normas gerais para licitação e contratação de parcerias público-privada no âmbito da administração pública, abrangendo os poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. No bojo deste instrumento normativo, as PPPs são conceituadas como contratos administrativos de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa, celebradas entre a administração pública e a iniciativa privada, sempre precedidos por licitação na modalidade concorrência, sendo vedada a celebração de contratos que tenham por objetivo único o fornecimento de mão-de-obra, equipamentos ou execução de obra pública (BRASIL, 2004).

Impende destacar que a Lei Federal nº 8.987/1995 havia, em momento anterior, disciplinado o regime jurídico das concessões de serviços públicos e de obras públicas no país (BRASIL, 1995). Ressalta-se este normativo legal, tendo em vista que a Lei de PPPs, no seu art 2º, § 3º, estabeleceu que “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 1995, quando não houver contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado” (BRASIL, 2004). Nas lições de Di Pietro (2019, p. 191), “*a contrario sensu*, será parceria público-privada quando envolver essa contraprestação” (DI PIETRO, 2019).

Conceitualmente, as PPPs podem ser entendidas como cooperação, com algum grau de durabilidade, entre os atores públicos e privados em que produtos e serviços são desenvolvidos em conjunto, e eles compartilham riscos, custos e recursos associados a esses produtos. Essas associações devem atender a três critérios: a) a participação da esfera privada ocorre pelo menos no financiamento e gestão de projetos; b) existência de transferência efetiva de risco; e c) que seja estabelecida uma relação contratual de longo prazo (FUENTES, 2017).

Justen Filho (2005) afirma que a Parceria Público-Privada, em sentido estrito, pode ser entendida como um contrato organizacional, de longo prazo de duração, situação em que o setor privado se responsabiliza por executar uma obra ou serviço público, de maneira remunerada ou não, com a exploração da infraestrutura, mas sempre com uma garantia do poder público (JUSTEN FILHO, 2005).

Em sentido amplo, existem várias modalidades de parceria entre os setores público e privado, no entanto, a Lei nº 11.079/2004 reservou a expressão parceria público-privada para duas modalidades específicas. Nos termos do art. 2º, “parceria público-privada é o contrato administrativo na modalidade patrocinada ou administrativa” (BRASIL, 2004). Para distinguir as duas modalidades, pode-se afirmar que na PPP patrocinada, a remuneração do parceiro privado compreende a tarifa paga pelo usuário somada com a contraprestação pecuniária paga pelo serviço público; por sua vez na modalidade administrativa, a remuneração é feita exclusivamente por contraprestação do parceiro público ao parceiro privado, assemelhando-se, em parte, do contrato de empreitada (DI PIETRO, 2019).

O artigo 4º da Lei de PPPs estabelece as diretrizes para a contratação de parcerias público-privadas por todos os entes da federação, conforme transcritas abaixo:

- I – eficiência no cumprimento das missões de Estado e no emprego de recursos da sociedade;
- II – respeito aos interesses e direitos dos destinatários dos serviços e dos entes privados incumbidos da sua execução;
- III – indelegabilidade das funções de regulação, jurisdicional, do exercício do poder de polícia e de outras atividades exclusivas do Estado;
- IV – responsabilidade fiscal na celebração e execução de parcerias;
- V – transparência dos procedimentos e das decisões;
- VI – repartição objetiva de riscos entre as partes;
- VII – sustentabilidade financeira e vantagens socioeconômicas dos projetos de parceria (BRASIL, 2004).

Em análise às diretrizes acima, Dias (2014) defende que aquelas elencadas nos incisos I, III, IV e V, reafirmam a função do Estado, enquanto que as diretrizes dos itens II, VI e VII garantem à parte privada a atratividade na parceria com a administração, na medida em que são privilegiados o respeito aos direitos do particular, a distribuição equitativa dos riscos, a sustentabilidade e a vantagem econômica do empreendimento (DIAS, 2014).

Com a edição do citado diploma legal, o Brasil buscou atrair o capital e a eficiência da gestão da iniciativa privada que aliados aos recursos do Estado, visou produzir e gerir bens e serviços referentes à infraestrutura de modo que satisfizessem os anseios da sociedade (MEDEIROS, 2018).

Na análise de Dias (2014), o texto da lei assimilou conceitos oriundos da experiência internacional e visou garantir que as parcerias público-privadas fossem um instrumento efetivo na viabilização de projetos fundamentais ao crescimento do país, balizadas na atuação transparente da Administração Pública e nas regras de responsabilidade fiscal (DIAS, 2014)

No que tange à elaboração da agenda e à formulação da política pública, Farah (2008, p. 08) elenca fatores essenciais a serem considerados nesse processo, a saber: “a capacidade de responder a um problema social; a existência de um problema comum a diversas localidades; o reconhecimento da situação ou condição como problema social; e, finalmente, sua inclusão na agenda governamental e de decisão”. Nesse contexto, as PPPs se mostram alinhadas aos fatores supracitados e podem ser instrumento importante na implementação de políticas públicas (FARAH, 2008).

Nessa linha, a implementação, como fase do ciclo de políticas públicas, consiste no desafio de transformar intenções gerais em ações e resultados. Este desafio é potencializado pela crescente complexidade no processo de implementação de políticas públicas, sobretudo em função dos pontos de contato entre diferentes temas objetos destas políticas (BARBOSA, 2016).

Uma característica importante das PPP é a alocação e o compartilhamento do risco entre as partes. Ao contrário de outros métodos de aquisição, com o arranjo de PPP, os riscos são cuidadosamente identificados e alocados à parte que possui melhores técnicas de mitigação para tais riscos. Além disso, a PPP é conhecida por sua parceria de longo prazo com mais de 10 anos de relacionamento entre a entidade pública e o consórcio privado, portanto, uma relação estável e duradoura é muitas vezes necessária para seu funcionamento eficaz. Ademais, neste esquema, cada participante traz consigo alguns recursos que podem ser materiais ou imateriais para a parceria (OSEY-KYEI; CHAN, 2015).

Nessa perspectiva, Ralho (2008) assevera que o instrumento de PPP representa um grande avanço no campo do investimento em infraestrutura, uma vez que viabiliza um volume de recursos superior ao que seria possível com os mecanismos tradicionais. Outras vantagens apontadas ainda pelo autor são: melhor uso do gasto público, valendo-se da eficiência do setor privado; execução mais rápida de projetos; alocação dos riscos compatível com o mercado; melhor qualidade dos serviços e incentivo à melhoria de desempenho (RALHO, 2008).

Impende destacar que algumas características das PPPs podem ser evidenciadas como inovações: a possibilidade de inversão das fases de habilitação e julgamento no processo licitatório; repartição dos riscos; possibilidade de arbitragem para solução de conflitos; e

possibilidade de constituição de fundos ou instituição de seguros para garantir o pagamento devido pelo poder público ao parceiro privado (SILVA, 2007).

Para Chan (2010), de acordo com as atuais estruturas de política, o principal motivo para a escolha da aquisição de PPP é o desejo de obter eficiência (custo-benefício), inovação significativa de *design*, transferência de risco apropriada e resultados superiores ao longo de todo o contrato, em oposição ao motivador inicial sendo a obtenção de financiamento do setor privado e tratamento fora do balanço (CHAN, 2010).

Como ferramentas de financiamento que operam, segundo o princípio do financiamento de projetos, as PPPs têm duas vantagens para os tomadores de decisão públicos que têm limites rígidos de orçamentos. Primeiro, as PPPs incentivam inovações para redução de custos e são geralmente mais viáveis do que outros projetos de compras, com poucos ou nenhum excesso de custos com atrasos. Essas características beneficiam a sociedade como um todo e evidencia as mais comuns críticas aos contratos públicos tradicionais, como por exemplo atraso na entrega de obras (BUSO; MARTY; TRAN, 2017).

A segunda vantagem é que as PPPs permitem pagamentos diferidos para o projeto e um tratamento extrapatrimonial da dívida associada às PPPs. Os tomadores de decisão públicas com um alto nível de dívida podem ser tentados a usar PPPs para ocultar a dívida pública na planilha de balanço (BUSO; MARTY; TRAN, 2017).

Por sua vez, para uma melhor compreensão de uma política pública, torna-se salutar o conhecimento prévio do arcabouço jurídico que dá sustentação para a sua implementação (FARAH, 2008). Nesse sentido, constata-se que o estabelecimento das PPPs no Brasil se deu efetivamente após a promulgação da CF/88, por meio de uma legislação e normativos infra legais, que contribuiriam para maximizar as relações entre os entes públicos e privados, bem como estabeleceram a regulamentação dessas parcerias em âmbito nacional, estadual e municipal (CAMPOS; DAMASCENO, 2020).

Com base na análise do conjunto de normas, verifica-se o estabelecimento de um ambiente jurídico propício para estimular as celebrações de contratos entre o ente público e o privado nas últimas décadas do século XX, notadamente após a CF/88. Conforme exposto no Quadro 1, os referenciais normativos das PPPs no Brasil são recentes, o que demonstra se tratar de uma política pública em fase de implementação, tendo como marco legal a Lei 11.079/2004 (BRASIL, 2004), seguido de outros dispositivos legais e infra legais, que visam incentivar a disseminação das PPPs no país.

Quadro 1 – Referenciais normativos das PPPs no Brasil.

ANO	REFERENCIAIS NORMATIVOS DAS PPPs NO BRASIL
1988	Constituição da República Federativa do Brasil (BRASIL, 1988) Estabelece, no seu art. 175, a competência do Poder Público de prestar os serviços públicos, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação.
1993	Lei nº 8.666/1993 (BRASIL, 1993) Institui normas para licitações e contratos da Administração Pública, disciplinando subsidiariamente, atualmente, os procedimentos licitatórios e contratuais das PPPs.
1995	Lei nº 8.987/1995 (BRASIL, 1995). Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previstos no art. 175 da Constituição Federal.
1999	Decreto nº 3.100, de 30 de Junho de 1999 (BRASIL, 1999). Regulamenta a Lei no 9.790, de 23 de março de 1999, que dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências.
2004	Lei no 11.079, de 30 de dezembro de 2004 (BRASIL, 2004). Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública.
2005	Decreto nº 5.385 de 4 de março de 2005 (BRASIL, 2005) Institui o Comitê Gestor de Parceria Público-Privada Federal - CGP e dá outras providências.
2006	Decreto nº 5.977 de 1º de dezembro de 2006 (BRASIL, 2006). Regulamenta o art. 3º, caput e § 1º, da Lei no 11.079, de 30 de dezembro de 2004, que dispõe sobre a aplicação, às parcerias público-privadas, do art. 21 da Lei no 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, e do art. 31 da Lei no 9.074, de 7 de julho de 1995, para apresentação de projetos, estudos, levantamentos ou investigações, a serem utilizados em modelagens de parcerias público-privadas no âmbito da administração pública federal, e dá outras providências.
2009	Lei nº 11.922, de 13 de abril de 2009 (BRASIL, 2009). Autorizou, no seu art. 2º, a União, os estados e municípios a estabelecerem regulamentos para incentivar o recebimento de manifestação de interesse de empresas privadas relativos à concessão de serviços, obras ou parceria público-privada.
2012	Lei nº 12.766, de 27 de dezembro de 2012 (BRASIL, 2012). Altera a Lei nº 11.079/2004, para dispor sobre o aporte de recursos em favor do ente privado nas PPPs, em relação ao Fundo Garantidor de Parcerias Público-Privadas (FGP).
2015	Decreto nº 8.428, de 2 de abril de 2015 (BRASIL, 2015). Dispõe sobre o Procedimento de Manifestação de Interesse a ser observado na apresentação de projetos, levantamentos, investigações ou estudos, por pessoa física ou jurídica de direito privado, a serem utilizados pela administração pública.
2015	Lei 13.097, de 19 de janeiro de 2015 (BRASIL, 2015). Altera a Lei 11.079/2004, para dispor sobre o controle e a administração temporária da Sociedade de Propósito Específico (SPE), com o objetivo de promover sua reestruturação financeira e assegurar a continuidade da prestação dos serviços durante a vigência contratual das PPPs.
2015	Lei 13.137, de 19 de junho de 2015 (BRASIL, 2015). Altera a aplicação da Lei 11.079/2004, para órgãos da administração pública direta dos Poderes Executivo e Legislativo, aos fundos especiais, às autarquias, às

	fundações públicas, às empresas públicas, às sociedades de economia mista e às demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.
2016	Lei nº 13.334, de 2016 (BRASIL, 2016). Cria o Programa de Parcerias de Investimentos - PPI; altera a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, e dá outras providências.
2017	Lei nº 13.529, de 04 de dezembro de 2017 (BRASIL, 2017). Dispõe sobre a participação da União em fundo de apoio à estruturação e ao desenvolvimento de projetos de concessões e parcerias público-privadas.
2017	Decreto nº 9.217, de 04 de dezembro de 2017 (BRASIL, 2017). Dispõe sobre a composição, o funcionamento e a competência do Conselho de Participação no Fundo de Apoio à Estruturação e ao Desenvolvimento de Projetos de Concessão e Parcerias Público-Privadas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e autoriza a União a proceder à integralização de cotas em fundo administrado pela Caixa Econômica Federal.
2018	Instrução Normativa Tribunal de Contas/Secretaria Geral da Presidência nº 81, de 20 de junho de 2018 (BRASIL, 2018). Dispõe sobre a fiscalização dos processos de desestatização, atribuindo ao TCU a competência para fiscalizar os processos de desestatização realizados pela Administração Pública Federal, compreendendo, inclusive, as Parcerias Público-Privadas.
2020	Decreto nº 10.564, de 07 de dezembro de 2020 (BRASIL, 2020). Abre a possibilidade de a União ampliar os recursos para o fundo que ajuda governos locais a estabelecer parcerias público-privadas (PPP).
2021	Lei nº 14.133/2021 (BRASIL, 2021) Institui normas para licitações e contratos da Administração Pública, disciplinando subsidiariamente, atualmente, os procedimentos licitatórios e contratuais das PPPs; estabelece a possibilidade de licitação das PPPs na modalidade Diálogo Competitivo, além da Concorrência.

Fonte: elaborado pelo autor (2021).

Depreende-se, pois, que o marco legal das PPPs (Lei 11.079/2004) foi seguido de novas alterações legislativas no intuito de aperfeiçoar a estratégia de utilização das PPPs. Merece destaque, no sentido de estimular e otimizar a participação privada nas PPPs, o Decreto 8.428/2015, que dispôs sobre o Procedimento de Manifestação de Interesse a ser observado na apresentação de projetos, levantamentos, investigações ou estudos, por pessoa física ou jurídica de direito privado, a serem utilizados pela Administração Pública. (BRASIL, 2015).

2.1.2 Fatores Críticos de Sucesso nas Parcerias Público-Privadas

Concluída a breve apresentação dos conceitos, características e histórico das PPP, discutem-se agora os Fatores Críticos de Sucesso (FCSs), que podem afetar a implementação

de PPPs, fornecendo referências sobre o desenvolvimento e gestão de projetos que utilizam esse arranjo contratual (LIU; WANG; WILKINSON, 2016).

Muitos governos em todo o mundo estão buscando aproveitar a experiência e o capital do setor privado para minimizar seu déficit de infraestrutura. A esse respeito, pesquisadores investigam a implementação e as operações da política de PPPs, sendo que, parte relevante dos trabalhos se dedicam a identificar os FCSs para o êxito das PPPs (OSEY-KYEI; CHAN, 2015). Vários pesquisadores têm empregado o conceito de FCSs para melhorar a compreensão e as melhores formas de implementar a política de PPP para o desenvolvimento de infraestrutura (LIU et al., 2014).

Chan et al. (2010) agruparam os FCSs para PPPs em cinco categorias: (1) ambiente macroeconômico estável; (2) responsabilidade compartilhada entre os setores público e privado; (3) processo de licitação transparente e eficiente; (4) ambiente político e social estável; e (5) controle governamental criterioso (CHAN et al., 2010).

Por sua vez, Liu, Wang e Wilkinson (2016) sistematizaram 11 (onze) fatores críticos de sucesso (FCSs) para PPPs, a saber: (a) a necessidade de prestação do serviço; (b) viabilidade econômica do projeto; (c) robustez na análise das opções de aquisição/contratação; (d) clareza da síntese do projeto e requisitos do cliente; (e) elaboração de diretrizes de PPP e documentação padronizada; (f) experiência e conhecimento do setor público; (g) apoio político; (h) liderança do setor público; (i) clareza e capacidade de resposta das estruturas de governança; (j) competitividade dos procedimentos licitatórios; e (k) transparência do sistema de compras/licitação (LIU; WANG; WILKINSON, 2016).

Dentre os fatores elencados, evidencia-se a importância de uma estrutura de governança, capaz de subsidiar o acompanhamento criterioso dos projetos e contratos. A boa governança foi defendida por Liu, Wang e Wilkinson (2016) como parte integrante de uma PPP de sucesso. Estas estruturas devem ser claras e responsivas, mostrando-se essenciais para garantir que a licitação e o projeto progridam de acordo com os prazos pré-definidos (CHAN et al., 2010; LIU; WANG; WILKINSON, 2016).

A governança está também relacionada à capacidade de identificar contratos ineficientes, condutas indevidas ou, ainda, malversação de recursos públicos. Logo, o sucesso de uma PPP passa fortemente pela estruturação de elementos de governança para atuar contra a ineficiência na gestão de recursos financeiros por parte do governo, especialmente no combate à corrupção, tendo em vista que relações inapropriadas entre o setor público e o privado podem interferir no avanço de projetos de PPPs (THAMER; LAZZARINI, 2015).

Nesse sentido, democracias emergentes – como é o caso do Brasil - precisam avaliar e selecionar as melhores práticas de *accountability* que se encaixem nas condições vigentes. A atuação de órgãos de controle e a definição de novas leis com objetivo de inibir atos de corrupção mostram que o Brasil vem caminhando na direção correta. O resultado dessas importantes e necessárias ações é a melhoria do arcabouço legal e a solidificação das instituições brasileiras, tornando a corrupção um fator menos presente nas relações público-privadas (THAMER; LAZZARINI, 2015).

Sob a ótica do desenvolvimento de uma PPP, Thamer e Lazzarini (2015) destacam que a corrupção também pode culminar em efeitos contraditórios. Por um turno, a corrupção pode servir, em um contexto regulatório precário, para agilizar os entraves causados pelas disfunções da burocracia e permitir um avanço mais rápido de determinadas iniciativas (BERTRAND et al., 2007). Em outra medida, a transparência e a competitividade do processo são elementos essenciais para atração de empresas idôneas interessadas. Logo, a corrupção no processo de contratação ou na escolha de uma concessionária promove ineficiência e enfraquece a legitimidade do Estado, motivo pelo qual reforça-se a importância de uma sólida governança institucional (THAMER; LAZZARINI, 2015; BERTRAND et al., 2007).

A literatura aponta ainda como um FCS para as PPPs o nível de transparência nos processos licitatórios (LIU; WANG; WILKINSON, 2016). A natureza complexa dos procedimentos licitatórios em conjunto com a visão comumente difundida, embora incorreta, de ver as PPPs como outra forma de privatização, tornaram as questões de transparência e *accountability* particularmente sensíveis em licitações de PPP. Nesse sentido, verifica-se que um edital transparente e estruturado contribui para o alcance do interesse público, cerne dos projetos de PPP. O desafio, então, é estruturar e implementar projetos de PPP para obter uma melhor relação custo-benefício, de forma a maximizar a eficácia e eficiência do processo licitatório, aumentando as chances de sucesso do Projeto (LIU; WANG; WILKINSON, 2016).

Concluída essa breve discussão acerca dos FCS em PPPs, em seguida será apresentado o Programa de PPPs do Estado do Piauí, sob os seguintes aspectos: estrutura administrativa; estágio atual da carteira de projetos; síntese dos contratos assinados e perspectivas de investimentos privados; referenciais normativos das PPPs no Piauí; e um detalhamento do Projeto Piauí Conectado, objeto de análise do presente estudo.

2.1.3 O Programa de Parcerias Público-Privadas do Estado do Piauí

Seguindo a tendência nacional, foi instituído, através da edição da Lei Estadual Nº 5.494/2005, o Programa de Parcerias Público-Privadas do Estado do Piauí. No dispositivo legal já há a previsão para que o programa seja desenvolvido por meio de adequado planejamento, com a definição de suas prioridades quanto à sua implantação, expansão, melhoria ou gestão de serviços e atividades a ele vinculados. Para tanto, atribuiu-se à Superintendência de Parcerias e Concessões – SUPARC, órgão que integra à Secretaria de Estado da Administração e Previdência, o papel de coordenação do Programa de Parcerias Público-Privadas do Piauí (PIAUI, 2005).

Nesse mister, a Lei supracitada que originou o programa, em seu art. 2º, estabeleceu pressupostos, requisitos e condições para a inclusão de projetos no Programa de Parcerias Público-Privadas (PIAUI, 2005), dos quais pode-se destacar:

I – Efetivo interesse público, considerando a natureza, a relevância e o valor de seu objeto, bem como o caráter prioritário da respectiva execução, observadas as diretrizes governamentais;

II – A vantagem econômica e operacional da proposta para o Estado e a melhoria da eficiência no emprego dos recursos públicos, relativamente a outras possibilidades de execução direta ou indireta;

Evidencia-se, pois, a necessidade de salvaguardar o interesse público no momento da celebração de contratos e, especialmente, na análise dos projetos que entrarão na agenda para implementação da política pública. As lições de Di Pietro (2009) ressaltam que “o interesse público se identifica com a ideia de bem-comum. O interesse público perde o caráter utilitário adquirido com o liberalismo e volta a revestir-se de aspectos axiológicos. A nova preocupação revela preocupação com a dignidade da pessoa humana” (DI PIETRO, 2009).

Por seu turno, verifica-se acima que um dos requisitos explícitos no Programa de Parcerias Público-Privada do Piauí é a busca pela eficiência no emprego dos recursos públicos, em detrimento de outras formas de execução direta ou indiretamente. Impende destacar, no entanto, a necessidade de conjugar os aspectos econômicos, com a sustentabilidade social e ambiental. Para Serva (2012), surgem novas exigências à racionalidade do gestor público e os termos da discussão sobre as prioridades do investimento público adquirem gradativamente um sentido qualitativo que suplanta em muito o sentido puramente econômico ou monetário (SERVA, 2012).

O processo de definição dos serviços que serão executados através de PPPs deve ser fundamentado em critérios objetivos e bem definidos, com o intuito de aumentar a transparência na alocação de recursos públicos, bem como permitir o controle social no procedimento de escolha dos projetos a serem implementados. Para tanto, no bojo da Lei de criação do programa de PPPs no Piauí, art. 27 § 1º, foi criado um Conselho Gestor do Programa, presidido pelo Chefe do Poder Executivo Estadual, e composto pelos seguintes membros efetivos: Secretário de Governo, Secretário de Administração, Secretário de Planejamento, Secretário de Fazenda e Procurador do Estado. Uma das competências precípuas do referido Conselho é definir os serviços prioritários para execução no regime de Parceria Público-Privada (PIAUI, 2005).

A complexidade dos projetos pode demandar dos parceiros privados o apoio de várias áreas de conhecimento, o que pode se configurar um entrave na implementação de PPPs (BARBOSA; MALIK; 2015). Nesse sentido, gestores públicos apontam as dificuldades na modelagem, estruturação e desenvolvimento de projetos como um dos principais obstáculos à concretização de parcerias público-privadas. Nesse diapasão, o governo federal vem adotando estratégias para minimizar essas dificuldades, como por exemplo o desenvolvimento de uma política pública de apoio permanente às concessões e PPPs para os Estados e Municípios (MEDEIROS, 2018).

Assim, para que um projeto se materialize em uma contratação via PPP, há algumas etapas a serem cumpridas, que vão desde o chamamento público - para que as empresas participem da elaboração do projeto - estudos de viabilidade, diálogo público, licitação e, por fim, a contratação.

A despeito do Programa de Parcerias Público-Privadas do Piauí ter sido criado por lei em 2005, são notadas algumas dificuldades na sua operacionalização, tendo em vista que, passados 16 (dezesseis) anos do seu surgimento, atualmente uma carteira possui apenas 11 projetos licitados que tiveram contratos assinados, o que representa 25,00% dos projetos apresentados. Verificam-se, até o mês de outubro/2021, 11 (onze) projetos licitados/contratados pelo Governo do Estado do Piauí, quais sejam: a) Central de Abastecimento; b) Centro de Convenções; c) Complexo de Barra Grande; d) Ginásio Verdão; e) Habitar Servidor; f) Mini-usinas de Energia Solar; g) Piauí Center Modas; h) Piauí Conectado; i) Rodovia Transcerrados; j) Saneamento – Teresina; e k) Terminais Rodoviários (PPP PIAUI, 2021).

Além desses 11 (onze) projetos, há outros 33 (trinta e três) inseridos na carteira de PPPs, que se encontram em estágio de estudo de viabilidade ou em licitação. Por conseguinte, a temática é atual e merece atenção de gestores públicos, comunidade acadêmica e demais atores. Assim, o objetivo a que se propõe este estudo se mostra relevante e de valor social para verificar a implementação da política de PPPs no Estado, identificando suas contribuições para os demais estados e municípios, bem como seus impactos sociais, econômicos e ambientais.

A carteira de projetos do Programa PPP Piauí se encontra atualmente em diferentes estágios, conforme apresentado no Quadro 2.

Quadro 2 – Estágio atual da Carteira de Projetos do Programa PPP Piauí.

ESTÁGIO DO PROJETO	QUANTITATIVO DE PROJETOS	PERCENTUAL (%)
Chamamento Público	0	0,00 %
Estudos de Viabilidade	30	68,18 %
Diálogo Público	0	0,00 %
Em Licitação	3	6,82 %
Licitado / Contrato Assinado	11	25,00 %
TOTAL DE PROJETOS	44	100,00 %

Fonte: Elaborado pelo autor, com dados extraídos do site PPP Piauí (www.ppp.pi.gov.br), em 01/10/2021.

Ressalta-se, por oportuno, que 68,18% dos projetos ainda se encontram em uma fase de estudos de viabilidade, para identificar se há pertinência da contratação via parceria público-privada. Para nortear estas análises, o Conselho Gestor de PPP do Estado do Piauí editou a Resolução Normativa Nº 001/18, que dispõe sobre o procedimento de hierarquização e priorização para a orientação da escolha de projetos para compor o Programa de PPPs do Estado do Piauí, elencando requisitos que cada projeto deve apresentar, tais como: aderência ao plano de governo, atratividade do setor privado, impactos financeiro e social, capacidade de governança, dentre outros (PIAÚÍ, 2018).

No bojo dessa discussão, observa-se que o Programa PPP Piauí advém da necessidade de expandir novas formas de captação de recursos e aumentar a capacidade de investimentos em infraestrutura no Estado do Piauí, especialmente em setores carentes como saneamento e

telecomunicações. Para ilustrar, apresenta-se o Quadro 3, com os contratos de PPP já assinados no Piauí, com os valores de investimentos previstos.

Quadro 3 – Carteira de Projetos - Programa de PPPs do Piauí – Contratos assinados.

Projeto	Valor do Investimento Privado Previsto	Data da Assinatura do Contrato
Terminais Rodoviários (Teresina, Picos e Floriano)	R\$ 11.469.000,00	03/12/2015
Saneamento Teresina	R\$ 1.731.583.000,00	22/03/2017
Central de Abastecimento do Piauí – Nova CEASA	R\$ 46.898.830,59	03/05/2017
Piauí Conectado	R\$ 165.323.457,29	05/06/2018
Ginásio Verdão	R\$ 3.214.877,16	27/02/2019
Habitar Servidor	valor não disponível	29/07/2020
Miniusinas de Energia Solar	R\$ 150.347.047,00	03/11/2020
Complexo de Barra Grande	valor não disponível	22/12/2020
Centro de Convenções	R\$ 7.217.473,51	09/06/2021
Piauí Center Modas	R\$ 15.622.462,80	05/07/2021
Rodovia Transcerrados	valor não disponível	26/07/2021
TOTAL DE PROJETOS	R\$ 1.981.329.101,35	100,00 %

Fonte: Elaborado pelo autor, com dados extraídos do site PPP Piauí (www.ppp.pi.gov.br), em 01/10/2021.

Conforme apresentado no Quadro 3, percebe-se uma expectativa de investimento de valores expressivos nos projetos assinados, canalizando recursos com potencial de transformação efetiva de serviços e políticas públicas voltadas à melhoria na qualidade de vida da população. Nesse sentido, as PPPs são apresentadas como a nova estratégia de recuperação da capacidade de investimento público (SOBRAL, 2007). Verifica-se que há a perspectiva de investimento pela iniciativa privada de aproximadamente 2 (dois) bilhões de reais nestes projetos contratados, o que evidencia a importância de acompanhamento de tais projetos, com o aperfeiçoamento dos mecanismos de *accountability* e transparência. Observa-se que, para dar segurança jurídica ao Programa de PPPs do Piauí, há um conjunto normativo que orienta a atuação do Programa nesta Unidade da Federação, estabelecendo competências e procedimentos a serem adotados, conforme síntese apresentada no Quadro 4:

Quadro 4 – Referenciais normativos das PPPs no Piauí.

ANO	REFERENCIAIS NORMATIVOS DAS PPPs NO PIAUÍ
2005	Lei Estadual Ordinária nº 5.494, de 19 de setembro de 2005 (PIAUÍ, 2005). Institui o Programa de Parcerias Público-Privadas do Piauí.
2008	Lei Estadual Ordinária nº 5.817, de 16 de dezembro de 2008 (PIAUÍ, 2008). Alterou a Lei 5.494/2005, criando a Unidade Operacional de Coordenação de Parcerias Público-Privadas do Estado do Piauí – UNIDADE DE PPP, vinculada à Secretaria de Planejamento.
2012	Lei Estadual Ordinária nº 6.157, de 19 de janeiro de 2012 (PIAUÍ, 2012). Estabelece a competência da Agência de Fomento e Desenvolvimento do Estado do Piauí para a gestão dos recursos destinados ao pagamento das obrigações contraídas pelo Estado do Piauí e por entidades da sua Administração indireta em contratos de parceria público-privada e gestão do Fundo Garantidor das Parcerias Público-Privadas do Piauí - FGP-PI e autoriza a transferência de parcela dos recursos do Estado do Piauí para fins de adimplemento e garantia das obrigações contraídas pelo Estado e entidades da sua Administração indireta em contratos de parceria público-privada, nos termos dos arts. 14 e 15 da Lei Estadual nº 5.494, de 19 de setembro de 2005.
2015	Decreto nº 16.002, de 22 de abril de 2015 (PIAUÍ, 2015). Institui o Procedimento de Manifestação de Interesse em projetos de parcerias público-privadas e em projeto de concessão comum e permissão, no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública do Estado do Piauí.
2015	Lei Estadual Ordinária nº 6.680, de 06 de julho de 2015 (PIAUÍ, 2015). Altera os arts. 12 e 14 da Lei Estadual nº 5494/2005, estabelecendo que o Estado somente poderá contratar Parcerias Público-Privadas quando a soma das despesas de caráter continuado derivadas do conjunto de parcerias já contratadas não tiver excedido, no ano anterior, a 5% da Receita Corrente Líquida (RCL) do exercício ou se as despesas anuais dos contratos vigentes nos 10 anos subsequentes não excederem a 5% da RCL projetada para os respectivos exercícios; altera ainda as possibilidades de garantia das obrigações pecuniárias contraídas pela Administração Pública nos contratos de PPPs.
2016	Lei Estadual Ordinária nº 6.935, de 29 de dezembro de 2016 (PIAUÍ, 2016). Institui o Conselho Gestor de Parcerias Público-Privada do Piauí e Cria a Superintendência de Parcerias e Concessões – SUPARC – órgão integrante da Secretaria de Estado da Administração e Previdência.
2017	Lei Estadual Ordinária nº 6.948, de 10 de janeiro de 2017 (PIAUÍ, 2017). Altera os artigos 1 e 27 da Lei Ordinária nº 5.494/2005, estabelecendo que o Comitê Gestor de Parcerias não exercerá suas atribuições sobre PPPs firmadas no âmbito do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do Ministério Público e do Tribunal de Contas do Estado do Piauí, ficando estes a Comitê Gestores próprios.
2017	Decreto nº 17.318, de 11 de agosto de 2017 (PIAUÍ, 2017). Estabelece os procedimentos para pagamentos das obrigações contraídas pelo Estado do Piauí e por entidades da sua administração indireta em contratos de Parceria Público-Privada, referente ao Projeto denominado Piauí Conectado, nos termos da Lei nº 6.157, de 19 de janeiro de 2012.
2018	Resolução Normativa nº 001/2018, do Conselho Gestor de PPPs no Piauí (PIAUÍ, 2018).

	Dispõe sobre o procedimento de hierarquização e priorização para a orientação da escolha de projetos para compor o Programa de Parcerias Público-Privada do Estado do Piauí.
2019	Decreto nº 18.571, de 14 de outubro de 2019 (PIAUÍ, 2019). Estabelece procedimentos para acompanhamento do Projeto Piauí Conectado.
2020	Portaria SUPARC nº 018/2020 (PIAUÍ, 2020). Institui regras para a realização de reuniões individualizadas, presenciais ou virtuais, com entidades/empresas interessadas nos projetos do Programa de Parcerias Público - Privadas do Estado do Piauí.
2020	Resolução Normativa Nº 002/2020, do Conselho Gestor de PPPs do Estado do Piauí – Autorização do Uso do Colchão de Liquidez para Cumprimento do Fluxo de Pagamento do Contrato de PPP nº 001/2018 – Piauí Conectado.
2020	Resolução Normativa Nº 003/2020, do Conselho Gestor de PPPs do Estado do Piauí – Dispõe sobre o critérios e procedimentos para vistoria, autorização, implantação e ativação dos Pontos de Acesso Público – PAP do Projeto Piauí Conectado.
2021	Decreto Estadual nº 19.448, de 01 de fevereiro de 2021 (PIAUÍ, 2021). Estabelece os procedimentos relativos ao pagamento das contraprestações públicas decorrentes de contratos de Parceria Público Privada firmados pelo Governo do Estado do Piauí.

Fonte: elaborado pelo autor (2021).

Conforme se observa no Quadro 4, a Lei Estadual 5.494/2005 foi a base jurídica para instituir o Programa de PPPs do Piauí, portanto pouco mais de um ano após o marco legal nacional de PPPs (Lei 11.079/2004). Outro referencial normativo relevante para o Programa PPP Piauí foi a Lei Estadual nº 6.935/2016, que criou o Conselho Gestor de PPPs e a Superintendência de Parcerias e Concessões – SUPARC, importantes estruturas administrativas que atualmente estão envolvidas na gestão das PPPs no Estado do Piauí (PIAUÍ, 2005; PIAUÍ, 2016).

2.1.3.1 O Projeto Piauí Conectado

Dentre os contratos operacionalizados pelo Programa de PPPs do Estado do Piauí, a unidade de análise do presente estudo é o Piauí Conectado, uma PPP, na modalidade de concessão administrativa, que tem como objeto a Construção, Operação e Manutenção da Infraestrutura de Transporte de Dados, Voz e Imagem, incluindo Serviços associados para o Governo do Estado do Piauí. Pela análise do termo de referência da licitação, verifica-se que no contrato assinado com a Empresa Globaltask Tecnologia e Gestão S/A havia a previsão para a instalação de 5.000 km de fibra óptica no Estado do Piauí, conectando 96 cidades, que representam cerca de 80% da população piauiense (PIAUÍ, 2019).

Segundo a Cartilha de Operação do Projeto, o objetivo da contratação é melhorar a qualidade dos serviços de internet disponíveis nos órgãos públicos e prestados aos cidadãos piauienses, com expansão e universalização do acesso à internet. O contrato prevê a ampliação da cobertura de internet para a prestação dos serviços de saúde, educação, segurança, meteorologia, dentre outros. Com esse exemplo, assevera-se que as parcerias público-privadas estão sendo utilizadas como estratégia inovadora visando ao desenvolvimento regional.

O início desta PPP remonta a dezembro/2015, quando foi autorizada pelo Conselho Gestor do Programa de PPPs do Piauí – CGP - a realização de estudos de viabilidade técnica, econômico-financeira e jurídica, para estruturação de concessão de RedeIP. Na sequência, em outubro/2016 houve a apresentação dos estudos, com a aprovação pelo CGP. A próxima etapa foi a consulta pública realizada entre os meses de fevereiro e março de 2017. O aviso de licitação para a contratação desta PPP foi publicado em agosto/2017 e a homologação do certame aconteceu em abril/2018. Verifica-se, assim, que as etapas prévias ao contrato se estenderam por mais de 02 (dois) anos (extraído de www.ppp.pi.gov.br).

O contrato do Projeto Piauí Conectado foi assinado em 05/06/2018 com valor de R\$ 214.000.000,00 (duzentos e quatorze milhões) e tem como órgão executor a Agência de Tecnologia da Informação do Estado do Piauí – ATI. A PPP tem prazo de concessão de 30 (trinta) anos, com expectativa de investimento pela empresa privada de R\$ 165.323.457,29 no Piauí. Conforme previsão normativa, a empresa vencedora da licitação – Globaltask Tecnologia e Gestão S/A - constituiu uma Sociedade de Propósito Específico – SPE, a empresa SPE Piauí Conectado S/A, visando à celebração do contrato com o Governo do Estado do Piauí.

Para acompanhamento e gestão contratual, conforme anexo IX do edital de licitação, foram estabelecidos indicadores de desempenho e qualidade, no intuito de acompanhar a efetividade e a eficiência da PPP. Para tanto, os Indicadores de Desempenho e Qualidade adotados no Projeto Piauí Conectado têm como referência os principais elementos de qualidade e foram classificados em três macro grupos: a) satisfação do usuário; b) qualidade de infraestrutura; e c) qualificação de pessoal. Esses três elementos são a base para a avaliação global e objetiva dos serviços prestados pela concessionária (extraído de www.ppp.pi.gov.br). O Quadro 5, abaixo, sintetiza a cronologia do Projeto PPP Piauí Conectado:

Quadro 5 – Cronologia do Projeto Piauí Conectado

DATA	ATO / ETAPA
03/12/2015	Segunda Reunião Extraordinária do Conselho Gestor do Programa Estadual de Parcerias Público-Privada do Piauí – Autorizada a realização de estudos, levantamentos e projetos para a estruturação de concessão de RedeIP Multiserviços, pelas empresas 3P Soluções e Consultoria Ltda, Huawei e Globaltask Tecnologia e Gestão S/A.
14/12/2015	Publicação do Aviso de Autorização para realização de estudos de viabilidade técnica, econômico-financeira e jurídica às empresas. Prazo limite para entrega dos estudos é de 180 (cento e oitenta) dias contados da publicação da autorização.
12/07/2016	Oitava Reunião Ordinária do Conselho Gestor de PPPs – Apreciação e aprovação dos Estudos Finais do Projeto Piauí Conectado. (Estudo realizado pela empresa Huawei e Global Task e Tecnologia. Estudo realizado em conjunto com a SUPARC e Comissão Intersetorial composta por integrantes da ATI, SUPARC, SEFAZ, SEPLAN e CGE. Foram entregues os seguintes produtos: Estudo de Demanda; Modelagem Operacional; Arranjo Institucional; Estudos de Viabilidade técnica; Estudo de viabilidade econômico-financeira; Análise de risco; Value for Money; Modelagem jurídica; todos apresentados e analisados pela Comissão Intersetorial e pela ATI). Decisão: Aprovar e autorizar a conclusão dos Estudos, com avaliação da possibilidade de incremento no compartilhamento ganhos e ajustes no mecanismo de garantia.
03/10/2016	Nona Reunião Ordinária do Conselho Gestor de PPPs – Aprovação Final dos Estudos relativos ao Projeto Piauí Conectado. (A Superintendente expôs a visão geral do projeto, destacando: dados básicos para a concessão, os benefícios do projeto, referencial técnico, plano de avaliação econômico-financeiro e a modelagem jurídica. A superintendente destacou que todos os dados apresentados tomaram como base os estudos realizados e entregues pelo grupo autorizado, através de PMI, para desenvolver o modelo, que foram revistados pela equipe da SUPARC com apoio da ATI. Destacou ainda que o referido projeto tem como propósito principal a implantação de rede de fibra óptica subterrânea, fibra via aérea e rádio, com universalização do acesso a internet para melhorar a qualidade dos serviços prestados aos servidores públicos e aos cidadãos piauienses, com a redução dos custos operacionais e administrativos para o Poder Executivo Estadual). Aprovação e Autorização para a licitação de Parceria Público-Privada, na modalidade Concessão Administrativa.
14/02/2017	Aviso de abertura de consulta pública, no período de 14/02/2017 a 24/03/2017.
20/03/2017	Audiência Pública para debater o Projeto Piauí Conectado.
29/05/2017	Décima Primeira Reunião Ordinária do Conselho Gestor de PPPs – Apreciação e aprovação de Minuta de Decreto que estabelece os procedimentos de pagamento da contraprestação e mecanismo de garantia para o Piauí Conectado. (A Superintendente pontuou a necessidade de formalizar os instrumentos fundamentais para o sucesso do projeto referente à forma de pagamento e garantias a fim de estruturar mecanismos eficientes de suporte ao programa e de confirmar os compromissos do Estado de proporcionar segurança aos futuros parceiros privados nos projetos de PPP).
11/08/2017	Décima Segunda Reunião Ordinária do Conselho Gestor de PPPs – Autorizar a licitação de Concessão Administrativa, na modalidade Concorrência Pública, do Tipo Melhor Técnica combinado com Menor Valor de Contraprestação Mensal Máxima (50% para Técnica e 50% para Preço).

15/08/2017	Publicação do Aviso de Licitação no Diário Oficial do Estado.
30/10/2017	Primeira Sessão Pública de Licitação – Concorrência Pública nº 02/2017.
10/04/2018	Homologação do resultado e adjudicação da licitação.
05/06/2018	Décima Sexta Reunião Ordinária do Conselho Gestor de PPPs - Assinatura do Contrato com a empresa SPE Piauí Conectado.
11/06/2019	Emissão da Ordem de Serviço nº 01/2019 – ATI – Estabelecendo o início dos serviços em 12/06/2019.
10/07/2019	Contratação da Empresa Houer Consultoria e Concessões LTDA, como Verificador Independente (VEI), para subsidiar o Governo do Estado na análise da prestação dos serviços.
17/09/2020	Vigésima Sexta Reunião Ordinária do Conselho Gestor de PPPs – Autorização da Manifestação de Interesse Privado (MIP) para desenvolvimento dos estudos de expansão do Projeto Piauí Conectado.
15/04/2021	Vigésima Oitava Reunião Ordinária do Conselho Gestor de PPPs – Apresentação dos estudos finalizados do Projeto de Expansão da PPP Piauí Conectado e aprovação dos estudos técnicos, econômicos e jurídicos.
07/05/2021	Assinatura do Termo Aditivo de Expansão do Projeto Piauí Conectado.
07/06/2021	Emissão da Ordem de Serviço nº 01/2021 – ATI – Estabelecendo o início dos serviços do aditivo (expansão).

Fonte: elaborado pelo autor (2021).

Concluída uma breve exposição acerca do Projeto Piauí Conectado, ressalta-se que foi apresentado até aqui um referencial teórico de PPPs referente a conceitos, características, breve histórico, motivações para a escolha deste arranjo institucional, referencial normativo e fatores críticos de sucesso. Abordou-se, ainda, o Programa de PPPs do Piauí - com o histórico de sua implementação e referencial normativo - e destaque para o Projeto Piauí Conectado, unidade de análise do presente estudo. Na próxima seção, será discutida a accountability em PPPs.

2.2 UMA BREVE CONTEXTUALIZAÇÃO DE ACCOUNTABILITY EM PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS

A governança de Parcerias Público-Privadas tem sido discutida de várias perspectivas, tanto para países desenvolvidos quanto para países em desenvolvimento. Nesse sentido, fatores como *accountability*, transparência, custo-benefício (Value for Money- VfM), relações de parceria, transferência de risco e desenvolvimento sustentável são relatados nas discussões sobre governança e PPPs (WANG et al. 2020). Assim, ao longo desta seção serão apresentados referenciais teóricos que subsidiam a análise das PPPs sob a ótica da *accountability*.

2.2.1 O conceito de Accountability e suas dimensões

O conceito de *accountability* está intrinsecamente ligado à ideia de democracia e legitimidade democrática, possuindo origem na ciência política e sendo apropriado por ciências de todo ramo de conhecimento. Essa característica multidisciplinar do conceito de *accountability* o conferiu vários sentidos (ou dimensões), de acordo com o conjunto de autores que o estudam (BRAGA; CALDEIRA; SABENÇA, 2020).

Nesse sentido, Schedler (1999) conceitua a *accountability* pela presença de três elementos: a transparência das decisões/ações; a justificação explícita desses atos; e a existência de sanções no caso de desvio em relação aos acordos pré-estabelecidos (SCHEDLER, 1999). Por sua vez, Bovens (2009, p.15) define a Accountability como “um relacionamento social em que um ator sente uma obrigação para explicar e justificar sua conduta ao outro”. O autor sistematiza o conceito conforme suas funções e espécies, enumerando cinco funções da Accountability, notadamente prestar-se: ao controle democrático, à promoção da integridade, à melhoria da performance, ao incremento de legitimidade e à viabilidade da catarse pública. Verifica-se que são funções que têm como ponto de conexão a relação entre governantes, governados e coisa pública (BOVENS, 2009).

O conceito de Accountability está permeado por uma relação bilateral: a primeira parte delega responsabilidade para que a segunda proceda a gestão dos recursos; por consequência, gera a obrigação daquele que administra os recursos de prestar contas de sua gestão, demonstrando o bom uso desses recursos. Nesse processo, para garantia de uma *accountability* efetiva, é um fundamental o exercício de uma cidadania ativa, em que os cidadãos estejam vigilantes e conscientes de seus direitos (AKUTSU; PINHO, 2002).

Para Miguel (2005), a *accountability* está relacionada à capacidade que os cidadãos têm de impor sanções aos governantes, reconduzindo ao cargo àqueles que exerceram de forma satisfatória os seus mandatos e, por outro lado, destituindo àqueles que não cumpriram com êxito a missão lhes atribuída. Destaca-se, assim, que o exercício da *accountability* se dá pelo controle mútuo entre os poderes, mas, além disso, por meio da prestação de contas que os representantes devem à população e submetendo-se regularmente, pelo sufrágio, à decisão pela continuidade ou não da função pública (MIGUEL, 2005; ROCHA, 2011).

O controle social e os controles formais se mostram, por conseguinte, intrinsecamente interdependentes. Nessa linha, Akutsu e Pinho (2002, p. 731) asseveram que “somente com *accountability* plena, ou seja, com informações públicas e prestações de contas confiáveis por parte dos gestores, devidamente auditados pelos controles externo e interno dos órgãos públicos, os cidadãos podem participar ativamente das decisões públicas”. Por sua vez, se a

sociedade civil não estiver organizada, os gestores públicos não se sentirão no dever de efetuar a *accountability*. Logo, o controle social pode contribuir para o fortalecimento do controle formal estabelecido em lei, e com isso promover uma participação mais ativa da sociedade na vida pública, o que pode aproximar as tomadas de decisões do governo das efetivas demandas dos cidadãos (AKUTSU; PINHO, 2002).

Depreende-se, pois, que as discussões em torno da *accountability* estão no contexto de um conjunto de medidas que possibilite que os atores públicos sejam responsáveis e passíveis de serem responsabilizados em caso de desvios de rota, e que tais desvios possam ser percebidos pelo grupo de atores que, a estes, delegou atribuições (BRAGA; CALDEIRA; SABENÇA, 2020).

A *accountability* pode ser compreendida, assim, como um processo de avaliação e responsabilidade contínua dos agentes públicos, que abrange tanto os eleitos quanto os nomeados e os de carreira, em razão do *mínus* público que lhes é delegado pela sociedade (MIGUEL, 2005).

Uma vez explanado o conceito de *accountability*, faz-se imperioso compreender que este se materializa por arranjos institucionais, sendo preocupação de alguns autores se deter acerca da forma de organização dos atores. Nesse sentido, O'Donnell (1998, p. 28) apresenta duas dimensões da *Accountability*, uma horizontal e outra vertical. A primeira se caracteriza pela existência de agências estatais que possuem o direito e o poder legal e que estão dispostas e capacitadas para realizar ações que vão desde a supervisão de rotina a imposição de sanções legais; já a dimensão vertical é percebida como ações realizadas individualmente, ou por algum tipo de ação organizada e/ou coletiva, com referência aqueles que ocupam posições em instituições do Estado, eleitos ou não (O'DONNELL, 1998).

Na divisão apresentada de forma clássica por O'Donnell (1998), a *accountability* vertical e horizontal corresponde a uma distinção entre Estado e sociedade. Ou seja, a *accountability* vertical é exercida pelos atores sociais em relação aos atores estatais, ao passo que a *accountability* horizontal é exercida no interior do próprio estado pelas diversas agências estatais e seus mecanismos de controle. Logo, a *accountability* vertical é fruto da ação política do cidadão, enquanto a horizontal é fruto de agências do estado no cumprimento de suas atribuições (O'DONNELL, 1998; ROCHA, 2011).

Braga, Caldeira e Sabença (2020), exemplificam as dimensões da *accountability* – horizontal e vertical - ao desenvolverem um *framework de accountability* para sistematizar a atuação da Controladoria Geral da União. Nesse sentido, na estrutura da CGU tem-se uma dimensão horizontal, de órgãos especializados e com poder de supervisão e sanção, que atuam

por meio de correições e auditorias internas; e uma dimensão vertical, pela ação da população organizada ou não, pelo denominado controle social, que pode ser incentivada e instrumentalizada pelos órgãos de controle interno, notadamente por estabelecer um fluxo de informações que permita essa participação, por exemplo por meio de ouvidorias (BRAGA; CALDEIRA; SABENÇA, 2020).

Smulovitz e Peruzzotti (2000) defendem uma outra dimensão, a *accountability* social definida como um mecanismo de controle não eleitoral, que se utiliza de instrumentos institucionais e não institucionais, incluindo as denúncias feitas pela imprensa, a participação social em instâncias de controle e ações que atores externos à estrutura estatal, como por exemplo movimentos sociais e ONGs, podem mover contra agentes públicos (SMULOVITZ; PERUZZOTTI, 2000).

Para Rocha (2013), ainda que a conformidade e a legalidade das despesas públicas sejam elementos relevantes para o cumprimento do controle institucional da administração pública, eles são apenas uma parte da *accountability*. Outros elementos tão importantes quanto à conformidade e a legalidade na atuação de um governo democrático, consubstanciados na transparência, na responsividade, na postura ética e na defesa dos postulados democráticos têm sido deixados de lado. Com isso, o cerne da *accountability* não é atingido e um papel fundamental na consolidação e no desenvolvimento democrático da sociedade brasileira não é cumprido (ROCHA, 2013).

O fortalecimento da *accountability* dos gestores e a incorporação desse conceito à cultura brasileira se mostra imprescindível. Para uma sociedade atingir maturidade na efetivação da *accountability*, torna-se imperioso que os gestores públicos prestem contas de seus atos, com a devida publicidade de suas decisões e ações governamentais que interessem à sociedade, como por exemplo a divulgação de balanços orçamentários; ampla publicidade dos procedimentos licitatórios, indicando os fornecedores selecionados e preços das propostas mais vantajosas; e disponibilização dos serviços e programas de governo oferecidos (AKUTSU; PINHO, 2002).

Concluída uma breve exposição sobre os conceitos de *accountability* e suas dimensões horizontal, vertical e social, serão apresentados, na próxima seção, alguns aspectos da *accountability* em PPPs, de forma a demonstrar a importância de se averiguar mecanismos de responsabilização, transparência e prestação de contas no âmbito de arranjos híbridos, como é o caso das PPPs.

2.2.2 Accountability e PPPs

As PPPs podem ser entendidas como formas de organizações híbridas e, como tal, representam desafios específicos para a governança do setor público e *accountability*, pois não contemplam integralmente as formas convencionais de prestação de contas, transparência e contabilidade pública, gerando a necessidade de elaboração de relatórios de desempenho e avaliação mais adequados. A natureza e o funcionamento desses arranjos híbridos representam, conseqüentemente, uma transformação do papel do Estado e de sua relação com os cidadãos que deve ser controlada de modo a não prejudicar o objetivo do interesse público em detrimento do lucro privado (MATOS; GONÇALVES, 2020b).

As PPPs são dignas de consideração especial em relação à contabilidade e *accountability* por vários motivos. Elas não apenas oferecem atrações políticas de curto prazo aos governos, fornecendo rapidamente infraestrutura de projetos, mas também criam vários conflitos de interesses para o governo. O governo atua no papel de defensor de políticas, desenvolvedor econômico, administrador de fundos públicos, representante eleito para a tomada de decisões, regulador ao longo da vida do contrato, signatário comercial do contrato e planejador. Além disso, como o governo atua como garantidor, isso reduz os incentivos de mercado e aumenta a necessidade de maior supervisão, especialmente porque a escassez de informações disponíveis aos cidadãos sob esses métodos de prestação de serviços baseados no mercado prejudica o contrato social entre o governo e seus cidadãos. Por sua vez, as PPPs apresentam problemas para a prestação de contas do setor público, porque o setor público permanece responsável pelos serviços que não presta (SHAOL; STAFFORD; STAPLETON, 2011).

Vários riscos de desempenho político e de serviço e, portanto, questões de responsabilidade, governança corporativa e relatórios fluem da natureza e estrutura das PPPs. Estes incluem: o envolvimento de financiadores privados na estruturação de projetos e o impacto de seus critérios de risco-retorno na formulação do projeto; a natureza dos relacionamentos e da estrutura organizacional das partes no contrato e poder relativo das partes contratantes; e problemas de desempenho medição, especialmente relacionada à natureza de auto monitoramento de contratos (SHAOL; STAFFORD; STAPLETON, 2011).

A Accountability pode ser vista como uma responsabilidade por desempenho. O sistema de responsabilidade do setor público é tradicionalmente sustentado por relações

verticais, como eleitor-político, político-oficial e supervisor-relação de subordinação dentro dos governos. Os arranjos híbridos de aquisição de infraestrutura, característico das PPPs, enredam o sistema tradicional de responsabilidade do setor público devido ao envolvimento de entidades privadas (GROSSI; THOMASSON, 2015). Como PPPs abrangem uma parte interessada sofisticada composta pelos setores público e privado, a *accountability* tem uma responsabilidade complexa que se baseia em seu relacionamento triangular com outros grupos de partes interessadas, por exemplo, concessionária privada e/ou pública (FORRER et al., 2010; WU et al., 2016).

No contexto do setor privado, embora geralmente seja necessária transparência institucional, não existe um sistema ideal de governança corporativa. O sistema de cada empresa consiste em elementos individuais que são interdependentes e interagem para determinar o ambiente de governança de uma empresa. No entanto, no contexto das PPPs, os parceiros do setor privado também devem estruturar seus sistemas de governança para refletir as necessidades de *accountability* horizontal, pois compartilham a responsabilidade pelo dinheiro público (SHAOUL; STAFFORD; STAPLETON, 2011).

Assim, pode-se notar a importância da *accountability* na estruturação de sistemas de governança voltados para arranjos institucionais que envolvem recursos públicos e privados, de forma a monitorar a prestação de contas dos projetos de PPPs, resguardando o interesse público. Nesse sentido, verifica-se que o desafio é conciliar os interesses, que por vezes se mostram antagônicos, como o sigilo das relações comerciais defendido pela iniciativa privada e a transparência das informações quando envolvem recursos públicos.

Na sequência, será apresentada a revisão da literatura empírica, nacional e internacional, dos artigos que analisam a relação entre PPPs e *accountability*.

2.3 REVISÃO DA LITERATURA

Nesta seção, reporta-se o resultado de uma análise da literatura empírica publicada em âmbito internacional e nacional sobre a *accountability* em Parcerias Público-Privadas (o estudo deveria investigar a relação entre ambos os construtos), visando averiguar o estado da arte sobre o tema. A fim de revisar e analisar com rigor os resultados de estudos de pesquisa anteriores de um determinado tópico ou área de pesquisa, uma análise metódica das

publicações em periódicos acadêmicos é necessária (OSEY-KYEI; CHAN, 2015). Diante do exposto, foram levantadas as publicações com período de recorte de 2008 a 2020.

O levantamento foi realizado nas seguintes bases de dados: Periódicos da CAPES/MEC (<http://www.periodicoscapes.gov.br>); *Science Direct* (<https://www.sciencedirect.com>) e *Scientific Periodicals Eletronic Library* (SPELL) (<http://www.spell.org.br>), tendo em vista se tratar de ferramentas de buscas que possibilitam a seleção de artigos conceituados, aprovados por sistemáticos critérios de avaliação.

Uma pesquisa abrangente foi realizada sob o “título / resumo / palavra-chave”. O levantamento incluiu para a literatura internacional os seguintes termos: “public-private partnerships”; “PPPs”; “PFI”; e “Accountability”. Para a literatura nacional foram utilizados os seguintes termos para a busca: “parceria público-privada”, “PPP” “iniciativa de financiamento privado”, “accountability”.

Como resultado deste processo de levantamento, foram identificados 24 (vinte e quatro) artigos, sendo 21 da literatura internacional e apenas 03 (três) da literatura nacional. No Quadro 6, expõe-se uma síntese de cada artigo, com identificação, objetivos, métodos e principais resultados de cada pesquisa.

Quadro 6 – Estado da arte da literatura internacional e nacional sobre Accountability em Parcerias Público-Privadas (PPPs).

Nº	Identificação	Objetivo do Estudo	Metodologia	Resultados
1	SHAOU, J.; STAFFORD, A.; STAPLETON, P. Accountability and corporate governance of public private partnerships. Critical Perspectives on Accounting , v. 23, p. 213-229, 2012.	Examinar o potencial da pesquisa sobre governança corporativa e accountability em organizações que foram moldadas por políticas públicas e regulamentação como parte das reformas da Nova Gestão Pública (NGP): as Parcerias Público-Privadas.	Trata-se de uma pesquisa exploratória, que utiliza como base a Teoria de Brennan e Solomon sobre Governança Corporativa e Accountability, e realiza uma revisão da literatura, para elaborar um framework que explora as inter-relações problemáticas entre a accountability e governança corporativa do setor privado em PPPs.	O artigo enfatiza a necessidade de as informações serem acessíveis ao público e, em particular, argumenta que um fluxo de informações entre os parceiros do setor público e privado precisa ser desenvolvido e disseminado para obter a accountability dos recursos públicos que são cada vez mais gastos no setor privado .
2	WU, J. et. al. Government accountability within infrastructure public-private partnerships. International Journal of Project Management , v. 34, p. 1471-1478. 2016.	Identificar empiricamente a accountability do governo no contexto das PPPs.	Estudo de Caso realizado no Projeto da Linha 4 do metrô de Pequim (China). Foi baseado em: entrevistas semiestruturadas com gerentes da autoridade pública e da Instituição Privada do projeto; entrevistas não-estruturadas com os passageiros do Metrô; fontes documentais oficiais, como os relatórios emitidos pelo National Development and Reform Comissão (NDRC).	O sucesso de uma PPP depende não apenas do desempenho da entidade privada, mas também da contribuição do governo. Além disso, os governos que utilizam as PPPs precisam ser responsáveis por garantir e melhorar não apenas a eficácia do serviço para os usuários finais, mas também a eficiência do uso dos recursos públicos para a população em geral, por meio de uma análise de custo-benefício (value-for-money - VfM).

3	<p>LIU, et. al. Public-Private Partnerships: a review of theory and practice of performance measurement. International Journal of Productivity and Performance Management, vol. 63, p. 499-512. 2014.</p>	<p>Este artigo analisa a literatura normativa de medição de desempenho no contexto de Parcerias Público-Privadas (PPPs). O objetivo deste artigo é examinar a eficácia das avaliações ex post atuais de PPPs e identificar uma direção viável para medir de forma abrangente e eficaz a execução de projetos de infraestrutura de PPP.</p>	<p>Uma revisão aprofundada da literatura é conduzida neste artigo. O foco da revisão está associado à medição de desempenho geral e às medições de desempenho de PPPs. Estabeleceu-se uma base teórica para o desenvolvimento futuro de estruturas de análise de desempenho de projetos de PPP.</p>	<p>Este artigo identifica que a avaliação ex post convencional não é robusta o suficiente para medir o desempenho de projetos de PPP. Com base nas características das PPPs, a avaliação do ciclo de vida (baseada em processos) sob o sistema de medição de desempenho é uma abordagem promissora para a medição de desempenho de PPPs abrangente e eficaz.</p>
4	<p>WANG, N. et. al. The influence of governance on the implementation of Public-Private Partnerships in the United Kingdom and China: A systematic comparison. Utilities Policy, v. 64, 101059. 2020.</p>	<p>Esta pesquisa investiga as PPPs sob a ótica da governamentalidade e desenvolve uma estrutura analítica sistemática e inovadora para avaliar e comparar a governança das PPPs na China e no Reino Unido.</p>	<p>Trata-se de um Estudo de Caso múltiplo - China e Reino Unido - que se encontram em estágios diferentes de desenvolvimento de PPPs. Para triangulação dos dados são utilizadas análise documental e entrevistas semiestruturadas com 20 especialistas selecionados após a revisão da literatura de PPP e na revisão da documentação dos bancos de dados de projetos do Reino Unido e da China, incluindo oficiais e gerentes do setor público e privado.</p>	<p>Com base nas constatações, é proposto um modelo conceitual para ilustrar a condução da governança das PPPs, pelos governos envolvidos. Uma estrutura analítica sistemática e inovadora para avaliar e comparar a governança de PPP entre a China e o Reino Unido. Um modelo conceitual é desenvolvido para ilustrar a conduta da governança das PPP.</p>

5	<p>OSEY-KYEI, R; CHAN, A. P. C. Review of studies on the Critical Success Factors for Public-Private Partnerships (PPP) projects from 1990 to 2013. International Journal of Project Management, v. 33, p. 1335-1346, 2015.</p>	<p>Os Fatores Críticos de Sucesso (FCSs) para Parcerias Público-Privadas são um grande interesse de pesquisa em todo o mundo, portanto, este artigo tem como objetivo revisar metodicamente estudos sobre os FCSs para a implementação de PPP de alguns periódicos acadêmicos de primeira linha selecionados de 1990 a 2013 (inclusive anos).</p>	<p>Trata-se de uma revisão sistemática de periódicos publicados no período de 1990 a 2013 (inclusive anos). Os artigos selecionados o foram submetidos à técnica de análise de conteúdo para examinar e analisar as publicações anuais de FCSs para projetos de PPP, origem/país dos autores, contribuintes ativos, países de foco de pesquisa, resultados das publicações e metodologias adotadas. O mecanismo de busca Scopus foi usado para a busca inicial de periódicos com altas publicações nos FCSs para projetos de PPP e um exame visual vigoroso de publicações relacionadas em 9 periódicos selecionados de primeira linha foi realizado.</p>	<p>Os resultados da pesquisa indicaram um maior interesse de pesquisa na exploração de FCSs de PPP desde 1990. Os FCSs mais identificados são alocação e compartilhamento de risco, consórcio privado forte, apoio político, apoio público / comunitário e aquisições transparentes. Notou-se ainda que Austrália, Reino Unido, China e Hong Kong têm sido os países em foco para a maioria dos estudos de pesquisa sobre FCS de PPP. Enquanto o método de pesquisa mais preferido adotado por pesquisadores na exploração de FCSs de PPP é a abordagem de estudo de caso.</p>
6	<p>BIYGAUTANE, M.; NEESHAM, C. AL-YAHYA, K. O. Institutional entrepreneurship and infrastructure public-private partnership (PPP): Unpacking the role of social actors in implementing PPP projects. International Journal of Project Management, v. 37, p. 192-219, 2019.</p>	<p>O objetivo do estudo é obter uma compreensão mais abrangente do papel dos atores sociais na implementação de projetos de PPP em ambientes adversos.</p>	<p>Trata-se de um estudo de caso empírico qualitativo do financiamento, extensão e operação do Aeroporto de Medina, na Arábia Saudita, por meio de um contrato de PPP. A Arábia Saudita é um contexto empírico ideal para responder a nossa questão de pesquisa, uma vez que o país se mostrou inadequada conceitualmente para PPPs. A análise do estudo de caso é baseada em duas fontes. Em primeiro lugar, um total de dezenove entrevistas semiestruturadas serviram como fonte primária de dados. A identificação dos primeiros entrevistados baseou-se na análise inicial do autor de fontes secundárias, como jornais, sites e relatórios do governo, que exibiam os nomes dos principais atores</p>	<p>Verifica-se que a implementação bem-sucedida do projeto não foi apenas resultado da adoção e do aprendizado de novos requisitos gerenciais e técnicos. Em vez disso, estratégias cognitivas como teorização, legitimação e enquadramento foram implantadas para reconstruir novos significados e associá-los ao modelo PPP, a fim de justificar sua necessidade e energizar outros para apoiá-lo e adotá-lo.</p>

			participantes do projeto. Em segundo lugar, os dados de arquivo foram importantes na triangulação e complementação dos dados de campo. A análise dos dados foi realizada em várias etapas e foi utilizado o software Nvivo 11.	
7	BUSO, M.; MARTY, F.; TRAN, P. T. Public-Private Partnerships from Budget Constraints: Looking for Debt Hiding? International Journal of Industrial Organization , v. 51, p. 56-84, 2017.	Investigar se autoridades públicas com restrições orçamentárias adotam PPPs para esconder a dívida pública.	Estudo de caso quantitativo realizado em municípios franceses. Explorou-se as principais ligações entre variáveis financeiras e decisões relacionadas a PPPs. O conjunto de dados abrange o período 2004-2013 e contém informações sobre os municípios que executaram PPPs e aqueles que não têm. Todas as variáveis são definidas para cada município i e cada ano t. Foram utilizadas variáveis de tempo, explicativas e de controle. Utilizou-se o modelo de análise de duração para explorar os determinantes do tempo em que um município usou um PPP. O estudo implementa análise de sobrevivência.	Os resultados mostram que os municípios com maiores níveis de restrições orçamentárias adotam PPPs, mas esconder a dívida não é uma motivação para esse comportamento. Além disso, verificou-se que, para determinados níveis da dívida e repasses do estado central, os municípios com maior capacidade de autofinanciamento preferiram PPP após a aplicação da regra de 2011. No contexto de restrições orçamentárias, um prefeito pode buscar uma PPP não (ou não apenas) para ocultar a dívida, mas para se beneficiar de um adiamento temporário nos pagamentos.
8	LIU, T.; WANG, Y.; WILKINSON, S. Identifying critical factors affecting the effectiveness and efficiency of tendering processes in Public-Private Partnerships (PPPs): A comparative analysis	Identificar e comparar os fatores críticos que afetam a eficácia e eficiência do processo licitatório de PPPs e propor estratégias e medidas para aprimorar a licitação PPP.	Trata-se de estudo qualitativo e quantitativo, realizado por meio de uma extensa revisão da literatura e quinze entrevistas, esta pesquisa identifica quatorze fatores críticos, em sete dimensões principais, levando a uma licitação de PPP bem-sucedida. Uma pesquisa por questionário empírico foi conduzida na Austrália e na China para comparar a importância dos fatores críticos identificados. Os dados qualitativos foram gerenciados, codificados e analisados com auxílio do	A análise estatística sugeriu que existem diferenças significativas em oito fatores entre os dois países. A disponibilidade de linhas de projeto suficientes e o envolvimento de funcionários públicos e liderança são os ingredientes mais importantes para uma licitação de PPP bem-sucedida na Austrália e na China, respectivamente. A pesquisa do

	of Australia and China. International Journal of Project Management , v. 34, p. 701-716, 2016.		software de análise de dados qualitativos, NVivo 9. O software permite o desenvolvimento de temas e categorias surgidas ou repetidas nas entrevistas e realizar uma análise comparativa dos textos de uma mesma categoria.	identificou 14 fatores críticos que sustentam a implementação de licitações de PPP, em 7 dimensões: (1) Robustez do desenvolvimento de business case; (2) Qualidade do briefing do projeto; (3) Capacidade do setor público; (4) Estruturas de governança; (5) Eficácia da comunicação; (6) Equilíbrio entre racionalização e competição; e (7) Nível de transparência dos processos licitatórios.
9	MUKHOPADHYAY, C. A nested framework for transparency in Public Private Partnerships: Case studies in highway development projects in India. Progress in Planning , vol. 107, p. 1-36, 2016.	Este artigo propõe uma estrutura conceitual para investigar a transparência em projetos de PPP ao longo de seu ciclo de vida, destacando questões importantes de transparência e accountability em cada fase.	Trata-se de trabalho que adota uma abordagem qualitativa indutiva e um método de estudo de caso realizado em Projetos de PPPs da Índia. A análise dos dados foi feita com base na triangulação de entrevistas semiestruturadas, análise documental (em documentos oficiais e relatórios de mídia) e observação não participante de reuniões formais entre os desenvolvedores centrais do projeto. Além disso, foram realizadas entrevistas em grupo.	Os resultados mostram que: a) questões de transparência e accountability devem ser tratadas com maior prioridade no caso de PPPs; b) as decisões sobre a adoção de PPP para projetos rodoviários nacionais e estaduais são tomadas em um nível de autoridade superior e as decisões não são feitas com base na metodologia VfM (Custo-Benefício).
10	GROSSI, G; THOMASSON, A. Bridging the accountability gap in hybrid organizations: the case of Copenhagen Malmo Port. International Review of Administrative Sciences , v. 81, p. 604-620, 2015.	O objetivo deste estudo é explorar se a accountability é garantida em organizações híbridas (PPPs) por meio do uso de mecanismos orientados para o mercado existentes ou se um modelo mais específico ao contexto é necessário para garantir que os valores públicos não sejam perdidos.	Estudo exploratório que optou pelo método qualitativo de Estudo de Caso de PPP do Porto de Malmo, localizado entre dois municípios pertencentes à Suécia e à Dinamarca. Inicialmente desenvolveu-se uma estrutura baseada em pesquisas anteriores sobre accountability em organizações híbridas (PPPs); na sequência, foram coletados dados empíricos por 05 entrevistas semiestruturadas com conselheiros e CEO, realizadas entre 2011 e 2012. Ainda foi realizada análise documental com base nos relatórios fiscais e contratos.	Os resultados fornecem aos políticos e gestores do setor público conhecimento sobre como, ao focar nos processos organizacionais, as relações entre as partes interessadas e a avaliação de desempenho podem trabalhar com a melhoria da accountability em organizações híbridas. Além disso, o artigo enfatiza a necessidade de a avaliação de desempenho abranger não apenas os aspectos financeiros,

				mas também os valores sociais dos serviços públicos executados pela organização em PPP.
11	HIGGINS, C.D.; HUQUER, A.S. Public Money and Mickey Mouse: Evaluating performance and accountability in the Hong Kong Disneyland joint venture public-private partnership. Public Management Review , v. 17, p. 1103-1123, 2015.	Este artigo se propõe a alcançar vários objetivos: primeiro, desenvolver e esclarecer a teoria em torno da articulação público-privada de empreendimentos com PPPs; segundo, formular um método de avaliação do desempenho do projeto e da accountability democrática desse tipo de PPP; terceiro, para aplicar este modelo de avaliação para o caso do HKDL; e, utilizar essas informações para oferecem algumas conclusões preliminares sobre as implicações das joint ventures como PPPs.	Trata-se de estudo de caso de Hong Kong Disneyland Resort (HKDL), que utiliza principalmente dados quantitativos e qualitativos disponíveis ao público, dados do Governo e das Secretarias Legislativas do Governo de Hong Kong, como documentos de planejamento, documentos informativos e avaliações econômicas. Essas informações são complementadas por artigos periódicos coletados ao longo de vários anos para expandir a evolução do projeto no contexto local, bem como pesquisas acadêmicas de negócios e estudos culturais.	Como em qualquer PPP, uma perda de responsabilidade democrática é esperada ao misturar noções públicas e privadas de responsabilidade em um projeto. Mas, o impacto de uma accountability em uma PPP joint venture foi menor e atingiu um maior equilíbrio entre desempenho democrático e orientado para resultados em comparação com PPPs de infraestrutura de longo prazo.
12	SORSA, V; JOHANSON, J. Institutional Work and Accountability in Public-Private Partnerships. International Review of Public Administration , v. 19, p. 193-205, 2014.	O objetivo é desenvolver um referencial teórico sobre a relação entre trabalho institucional e accountability na dinâmica de governança de PPPs.	Refere-se a estudo de caso empírico sobre um campo de organização do tipo PPP, o regime de pensões obrigatório relacionado aos rendimentos dos trabalhadores do setor privado finlandês. O referencial teórico é aplicado em uma análise de caso único do sistema de previdência público-privadas finlandês.	O estudo de caso mostra que o sistema finlandês é mais um acordo coletivo entre os parceiros sociais com base em uma “captura regulatória” de regulamentações e leis públicas do que um acordo de franquia pública. Isso sugere que olhar para a dinâmica institucional dos mecanismos de accountability pode significar alterar significativamente o entendimento da governança das PPPs.
			Estudo de caso realizado nas Escolas Charter (Bogotá Colômbia). Recorreu-se à avaliação realista (Pawson, 2006; Pawson & Tilly, 1997). Uma avaliação realista é ideal para o presente	

13	EDWARDS JR, D. B.; MATTHEWS, D.; HARTLEY, H. Public-Private Partnerships, Accountability, and Competition: Theory versus Reality in the Charter Schools of Bogotá, Colombia. Education Policy Analysis Archives , v.25, p. 1-36, 2017.	Avaliar o modelo lógico utilizado pelas Escolas Charter, formatado por meio de PPP, especificamente em relação aos mecanismos de accountability e competição, através de um estudo das Escolas Concessionárias em Bogotá, Colômbia.	estudo porque seu propósito é ajudar a desvendar o funcionamento interno de um programa. A coleta de dados ocorreu no período de maio a dezembro de 2013 e envolveu: coleta de avaliações anteriores do programa, busca de literatura relevante (por exemplo, relacionada ao contexto histórico, político e institucional da educação na Colômbia), realização de entrevistas e grupos de foco com uma gama de atores-chave que trabalham dentro e fora sistema educacional do país. Um total de 30 pessoas foram entrevistadas. A teoria da ação orientou a análise dos dados.	O artigo conclui refletindo sobre uma série de questões, incluindo a saída das escolas charter do mercado, a necessidade de responsabilização dos próprios autorizadores das charters, a crescente influência política das organizações de gestão das escolas e seus aliados, e o que esses atores contornam ou evitam accountability pública.
14	AGYENIM-BOATENG, C; STAFFORD, A; STAPLETON, P. The Role of Structure in Manipulating PPP accountability. Accounting, Auditing & Accountability Journal , v. 30, p. 119-144, 2017.	Examinar a contabilidade e a governança do setor de Parcerias Público-Privadas que são estruturadas como parcerias de joint venture.	Adotou-se um Estudo de Caso cruzado para investigar dois desses modelos de PPP, que fazem parte do programa de investimento do Reino Unido em saúde, conhecida como política Local Improvement Finance Trust (LIFT). Empregou-se uma combinação de entrevistas, análise de demonstrações financeiras e documentos oficiais disponíveis ao público.	A estrutura corporativa desse modelo LIFT é muito complicada de modo que a contabilidade financeira é opaca. A implicação é que o mecanismo de joint venture não pode ser empregado para fornecer transparência de relatórios. O artigo argumenta que as estruturas LIFT são deliberadamente construídas por agentes humanos para atuar como barreiras à transparência sobre a despesa pública.
15	STAFFORD, A; STAPLETON, P. Examining the Use of Corporate Governance Mechanisms in Public-Private	Examinar os mecanismos de governança corporativa que visam garantir a responsabilidade financeira no contexto de contratos de parceria	O artigo baseia-se na estrutura de relatórios de governança corporativa de Shaoul et al. (2012a), que identificou elementos considerados importantes no processo de governança de PPP e questionou como a governança corporativa e os mecanismos de	O artigo critica os mecanismos de governança corporativa de estrutura, relatórios financeiros, contratos e seleção dos projetos de

	Partnerships: Why do They Not Deliver Public Accountability? Australian Journal of Public Administration , v. 76, p. 378-391, 2017.	público - privada (PPP) de longo prazo na Grã-Bretanha, e avalia o grau em que eles fornecem aos contribuintes controle e Accountability.	accountability funcionam abaixo do nível do governo central. Na ausência de uma avaliação abrangente da política, o artigo usa como base de evidências exemplos e análises necessariamente fragmentados derivados de relatórios oficiais, da literatura de pesquisa e da imprensa corporativa sobre PPP no Reino Unido.	PPP britânicos. Mostra que a forma como esses mecanismos estão configurados leva à falta de controle do setor público.
16	REICH, M.R. The Core Roles of Transparency and Accountability in the Governance of Global Health Public-Private Partnerships. Health Systems & Reform , v. 4, p. 239-248, 2018.	Analisar a literatura sobre governança de parcerias, que mostra muitas estruturas e recomendações, mas implementação limitada das propostas, no intuito de propor uma matriz para fornecer uma ferramenta analítica e de planejamento de alto nível aplicável a diferentes tipos de PPPs voltadas para a área da Saúde.	Realizou-se uma análise da literatura sobre governança de parcerias usando cinco bancos de dados (Embase, Medline, Proquest, Scopus e Web of Science) e as publicações de 14 organizações globais de saúde para materiais publicados desde 2000. A varredura incluiu os principais termos de pesquisa de “saúde global” e “parcerias,” com 13 outras palavras-chave, como “accountability,” “responsabilidade corporativa,” “governança,” “transparência,” e outros em várias combinações. A pesquisa identificou 519 títulos e resumos. Uma revisão desses 519 resumos encontrou 42 itens diretamente relevantes para o tema da governança de PPP na saúde global. Esses 42 resumos foram então lidos quanto ao conteúdo e temas comuns. Por consequência do levantamento, focou-se nos conceitos de transparência e accountability, que apareceram como temas centrais em muitas das referências (24 de 42 para accountability e 17 de 42 para transparência).	Elaborou-se uma matriz de governança para PPPs com a combinação dos conceitos de transparência e accountability. Esta ferramenta permite descrever e analisar as características e níveis de transparência e accountability de uma determinada organização. Também pode ser usada como uma ferramenta de planejamento ao projetar relações de transparência e accountability para uma nova PPP.
17	REYES-GONZÁLES, J.A.; ESTEVE, M. Key Mechanisms of The	Examinar o quão fundamentadas estão as preocupações sobre a	Por meio de uma revisão sistemática da literatura, foram investigadas mais de 50 publicações sobre PPPs, publicadas entre 1983	Este estudo revisou e discutiu a accountability em torno de quatro elementos básicos de análise: comportamento, informação,

	Accountability Process in Public-Private Partnerships. Revista de Contabilidad Spanish Accounting Review , v. 23, p. 210-223, 2020.	deterioração da Accountability em PPPs.	e 2017. Esses estudos foram analisados à luz de uma estrutura de categorização de publicações para mapear o processo pelo qual a accountability ocorre na prática para PPPs.	avaliação e sanção. Esses elementos pertencem ao processo tradicional da cadeia de responsabilização sob a teoria do agente principal, que permite uma análise direta em ambientes organizacionais. A literatura tem mostrado que as preocupações sobre a erosão da accountability são bem fundamentadas.
18	PARRADO, S; REYNAERS, A.-M. Public-Private Partnerships: procedural over results-driven accountability. International Review of Administrative Sciences , 002085231986416. doi: 10.1177 / 0020852319864161 . 2019.	Examinar em que medida as autoridades holandesas e espanholas fazem trocas entre a accountability do processo e do resultado durante a concepção, gestão e adaptação de contratos para parcerias público-privadas.	Trata-se de estudo de caso múltiplo (Espanha e Holanda). Para triangulação dos dados foram utilizados: análise documental de contratos e relatórios oficiais, 89 entrevistas semiestruturadas com membros de 04 projetos de PPP holandeses e 02 projetos espanhóis. Os dados sobre os casos espanhóis foram coletados em 2016/2017 e os holandeses em 2011/2012. A seleção dos respondentes seguiu a técnica de amostragem em cadeia e parou quando a saturação dos dados foi alcançada.	Os resultados sugerem que a accountability ocorre de maneira diversa nos dois países. Os holandeses adaptam suas estratégias à continuação do projeto e ao alcance dos resultados, frequentemente deixando de lado as cláusulas legais e buscando o diálogo e a negociação; por sua vez, pelo contrário, os espanhóis aplicam estritamente as normas e multas e cumprem as cláusulas contratuais para garantir a estabilidade jurídica e o devido processo legal. No entanto, os espanhóis também contam com indicadores de produtividade que permitem a prestação de serviços flexíveis.
19	FORRER, J. et al. Public-Private Partnerships and the Public Accountability Question. Public Administration	Fornecer uma estrutura para auxiliar os gestores públicos a exercer de forma eficaz a	Estudo qualitativo de revisão e síntese de pesquisas, que analisa mais de 20 (vinte) estudos de caso envolvendo PPPs da literatura acadêmica, auditorias oficiais do Reino Unido e entrevistas pessoais.	Desenvolve uma estrutura analítica para avaliar até que ponto as PPPs fornecem bens e serviços consistentes com os objetivos do setor público de eficácia, eficiência e equidade. Para isso, estrutura a

	Review , v. 70, p. 475-484, 2010.	accountability em Parcerias Público-Privadas (PPPs).		análise em seis dimensões: riscos, custos e benefícios, impactos políticos e sociais, experiências, colaboração e medição de desempenho.
20	ACAR, M; GUO, C; YANG, K. Accountability When Hierarchical Authority Is Absent: Views From Public-Private Partnership Practitioners. American Review of Public Administration , v. 38, p. 3-23, 2008.	Lançar luz sobre qual é a função da accountability em parcerias público-privadas, onde um parceiro não tem autoridade sobre os outros e nenhum controle sobre os resultados.	Utilizou-se de uma abordagem exploratória e com utilização de entrevistas qualitativas semiestruturadas em profundidade. Os dados para o estudo foram extraídos de pesquisas de campo com foco principalmente em parcerias formadas entre escolas públicas K-12 e organizações privadas e/ou sem fins lucrativos nos Estados Unidos. No processo de seleção dos participantes para o estudo, foi utilizada a amostragem de intensidade ou amostragem de elite; ou seja, os participantes foram abordados pelos pesquisadores porque eram especialistas experienciais e / ou autoridades em uma experiência particular, chegando a um total de 38 entrevistados.	Os resultados apóiam a noção de que a accountability desempenha um papel maior na gestão pública do que o indicado pela ideia de accountability. Cinco funções potenciais de responsabilização são identificadas: mapeamento e manifestação de expectativas, mobilização e motivação (ex-ante), monitoramento e medição do progresso e desempenho, modificação e mobilização e motivação (ex-post).
21	DEMIRAG, I; KHADAROO, I. Accountability and value for money: a theoretical framework for the relationship in public-private partnerships. Journal of Management and Governance , v. 15, p. 271-296, 2011.	Desenvolver uma estrutura de pesquisa para explorar relações potenciais entre accountability e value-for-money - VFM (Custo-Benefício), em projetos de Parcerias Público-Privadas.	Trata-se de estudo de caso múltiplo realizado em 03 (três) escolas secundárias da Irlanda do Norte, que integram contratos de PPPs. Os dados qualitativos foram coletados através de entrevistas semiestruturadas, realizadas com 42 participantes, no período de julho de 2003 a abril de 2006. As referências a cultura de accountability e Value for Money (Custo-benefício) foram analisadas utilizando um pacote de software qualitativo (NVIVO N6) e na sequência categorizadas.	O trabalho integra a pesquisa sobre accountability e Value For Money (VFM) em contratos de PPPs. Em segundo lugar, a estrutura apresentada contribui para a compreensão das culturas e mecanismos de accountability que podem influenciar a VFM nos contratos de PPP. Terceiro, a estrutura tem algumas implicações práticas, pois chama a atenção para as culturas, formas e mecanismos de accountability que podem influenciar o comportamento, a

				transparência e as decisões de VFM nos processos de PPP.
22	MATOS, N.B.; GONÇALVES, A. O. Parcerias Público-Privadas: Surgimento, Limitações e Perspectivas para a Contabilidade Pública. Revista Eletrônica de Administração , v. 26, n. 01, p. 148-170, 2020a.	Objetivo desta pesquisa é identificar e discutir teoricamente os avanços, limitações e perspectivas apontadas por pesquisas internacionais para aprimorar os aspectos de prestação de contas e avaliação das PPPs.	Ensaio teórico baseado na Teoria da Escolha Pública, para mostrar que o tratamento contábil das PPPs é relevante para evitar a falta de transparência e accountability, mitigando possíveis perdas nos processos decisórios e a alocação ineficaz de recursos públicos.	Nos processos de responsabilização é necessário garantir que os objetivos duplos das organizações híbridas (PPPs) sejam protegidos. Destaca-se que o que se constitui uma vantagem do ponto de vista da geração de serviços públicos deve estar concatenado com a perspectiva de accountability e responsabilidade pública, para que os resultados na prestação de serviços públicos estejam em equilíbrio com os valores democráticos e a prestação de contas ao cidadão.
23	PINHEIRO, F.M.G.; PINHO, J.A.G.; BRUNI, A.L. Accountability em Parcerias Público-Privadas: Espaços para Avanços em Unidades Hospitalares sob Gestão Direta e em Regime de Parceria. Organizações & Sociedade , v. 25, n° 84, p. 155-174, 2018.	Identificar diferenças entre as práticas promotoras de accountability adotadas no âmbito de uma secretaria estadual de saúde (SES) para uma unidade hospitalar em regime de parceria público-privada (PPP) e para uma unidade hospitalar da administração direta (UHAD)	Trata-se de estudo de caso de uma PPP do setor de saúde em comparação com uma unidade hospitalar da administração direta (UHAD), ambas do mesmo estado da federação, mediante a aplicação de entrevistas semiestruturadas com os representantes de instrumentos promotores de accountability; consultas a documentos oficiais e análise de conteúdo.	Destacam-se como diferenças as relacionadas à implantação da PPP, caracterizada por avanços diante da fixação de metas, do monitoramento contínuo e da promoção da transparência externa, embora tais avanços apontem para uma accountability de resultado; e o fato de a governança PPP ter implicado no aumento de instrumentos promotores de accountability, mas apresentando carência na promoção de transparência pública.
	MATOS, N.B.; GONÇALVES, A.O. Modelos de Avaliação de Parcerias Público-		Método de revisão integrativa. Suporte teórico utilizado está baseado na Teoria dos Custos de Transação. Partiu-se de uma questão norteadora (Quais as características e	Com base em pesquisas anteriores sobre governança, o estudo categorizou nove mecanismos de governança com base nos três

24	Privadas: Perspectivas da Governança Pública para Defender o Interesse Público. Revista do Serviço Público , v. 71, n. Edição Especial C, p. 58-83, 2020b.	Identificar as características e as condições utilizadas para implementar mecanismos de governança que garantam o interesse público nos contratos de PPP existentes.	condições utilizadas na implantação dos mecanismos de governança que garantam o interesse público nos contratos de PPPs?); na sequência, amostragem da literatura feita por meio do Web of Science; foram utilizadas as bases Scielo e Periódicos Capes; por fim, coleta de dados com base em revisão de literaturas anteriores, com a seleção de 21 artigos (nacionais e internacionais).	princípios estabelecidos pela OCDE: Estrutura institucional Clara e Legítima; Justificativa para uma avaliação adequada de VfM e um processo transparente e saudável.
----	---	--	--	---

Fonte: Elaborado pelo autor.

Em relação aos periódicos, verifica-se que os 24 (vinte e quatro) artigos foram distribuídos de forma bem diversificada em 20 revistas especializadas, com destaque para o “*International Journal of Project Management* - com 04 publicações – e para o *International Review of Administrative Sciences*, com 02 publicações. No que tange ao período, destaca-se que 75% dos artigos identificados (18 periódicos) foram publicados a partir de 2015, o que denota um crescimento do estudo do tema nos últimos 05 (cinco) anos.

Conforme se observa no Quadro 6, ressalta-se que as Parcerias Público-Privadas na perspectiva da accountability vêm sendo estudadas em diferentes países e contextos, a saber: China (WU et al., 2016; WANG et al., 2020; LIU; WANG; WILKINSON, 2016); Reino Unido (WANG et al., 2020; AGYENIM-BOATENG; STAFFORD; STAPLETON, 2017; FORRER et al., 2010); Arábia Saudita (BIYGAUTANE; NEESHAM; AL-YAHYA, 2019); França (BUSO; MARTY; TRAN, 2017); Austrália (LIU; WANG; WILKINSON, 2016); Índia (MUKHOPADHYAY, 2016); Suécia/Dinamarca (GROSSI; THOMASSON, 2015); Hong Kong (HIGGINS; HUQUER, 2015); Finlândia (SORSA; JOHANSON, 2014); Colômbia (EDWARDS JR.; MATTHEWS; HARTLEY, 2017); Espanha/Holanda (PARRADO; REYNAERS, 2019); Irlanda do Norte (DEMIRAG; KHADAROO, 2011), dentre outros.

Além da experiência internacional – que se mostra bastante disseminada em países de diferentes continentes – foram identificados trabalhos também desenvolvidos nessa perspectiva no Brasil (MATOS; GONÇALVES, 2020; PINHEIRO; PINHO; BRUNI, 2018).

Quanto à abordagem, fica evidente que os estudos na área de accountability em PPPs adotam expressivamente a abordagem qualitativa (SHAOUL; STAFFORD; STAPLETON, 2012; WU et al., 2016; LIU et al., 2014; MATOS; GONÇALVES, 2020; OSEY-KYEI; CHAN, 2015; REICH, 2018; REYES-GONZÁLES; ESTEVE, 2020; FORRER, 2020). Por sua vez, Buso, Marty e Tran (2017) empregaram uma abordagem quantitativa. Houve ainda três trabalhos que fizeram sua análise com base numa abordagem quali-quantitativa (LIU.; WANG; WILKINSON, 2016; HIGGINS; HUQUER, 2015; DEMIRAG; KHADAROO, 2011).

Em relação aos métodos utilizados, foram identificados poucos artigos teóricos (SHAOUL; STAFFORD; STAPLETON, 2012; LIU, 2014; MATOS; GONÇALVES, 2020). Observa-se que parte relevante dos trabalhos se dedicou à revisão sistemática (LIU, 2014; OSEY-KYEI; CHAN, 2015; REICH, 2018; REYES-GONZÁLES; ESTEVE, 2020; FORRER et al., 2010; MATOS; GONÇALVES, 2020). Por sua vez, a pesquisa empírica foi a utilizada

na maior parte dos estudos analisados. Nesse sentido, percebe-se que o Estudo de Caso foi o método predominante, como foi observado em Wu et al (2016), Grossi e Thomasson (2015) e Wang et al (2020), tendo sido utilizado em 15 dos trabalhos listados no Quadro 6, o que representa 62,5% do total dos estudos.

Observa-se, em relação às fontes de dados, que em alguns estudos foram utilizadas fontes de dados primárias – notadamente entrevistas (DEMIRAG; KHADAROO, 2011) ou questionários (LIU; WANG; WILKINSON, 2016) – ou ainda fonte secundárias, obtidas por meio de documentos (BUSO; MARTY; TRAN, 2017; HIGGINS; HUQUER, 2015; STAFFORD; STAPLETON, 2017; REICH, 2018; REYES-GONZÁLES; ESTEVE, 2020; MATOS; GONÇALVES, 2020).

Há ainda 10 artigos que utilizam as entrevistas combinadas com a coleta documental, como por exemplo em Wu et al (2016), Liu et al (2014) e Edwards JR, Matthews e Hartley (2017). Por sua vez houve, a combinação de entrevistas, análise documental e observação não participante no estudo de Mukhopadhyay (2016).

2.4 A TEORIA DA AGÊNCIA E A NOVA GESTÃO PÚBLICA

As relações entre organizações pública e privadas e os contratos estabelecidos entre as partes podem ser analisados sob a ótica de uma série de teorias já desenvolvidas e disseminadas (THAMER; LAZZARINI, 2015). Nesse sentido, esta pesquisa se propõe a estudar a implementação das parcerias público-privadas (PPPs) e sua correlação com a *accountability*, sob a lente da Teoria da Agência, desenvolvida inicialmente por Jensen e Meckling (1976).

Nas lições de Bresser-Pereira (1998), para ser eficiente, o modelo estrutural de governança pública não pode estar restrito ao aparato do Estado, devendo coexistir o público, o privado e o terceiro-setor. Logo, o Estado não precisa desempenhar diretamente todos os papéis ou responsabilidades que a lei prevê, devendo delegar alguma destas atribuições à iniciativa privada no intuito de manter a eficiência (BRESSER-PEREIRA, 1998)

As organizações públicas são financiadas principalmente através do orçamento do Estado e, por esta razão, são responsáveis perante o público por suas atividades. O setor público, sobretudo nos países em desenvolvimento, cada vez mais exige forte responsabilização das instituições públicas, tanto no nível central quanto local. Os países em

desenvolvimento têm individuais e distintas características que podem afetar o controle e a avaliação da *accountability*, especificamente, pode-se citar: a baixa capacidade institucional; o envolvimento limitado das partes interessadas; e os níveis relativamente altos de corrupção. Nesse sentido, há uma necessidade de aprimoramento do setor público nos países em desenvolvimento para que a boa governança seja alcançada, especialmente no que tange à *accountability* (TRAN; NGUYEN; HOANG, 2020).

No bojo desse processo de transformação do papel do Estado que vem ocorrendo nas últimas décadas (BRESSER-PEREIRA, 1998), a Nova Gestão Pública (NGP) e a teoria da agência são relevantes para a compreensão dos mecanismos de *accountability* em organizações do setor público. A Nova Gestão Pública é um conceito multidimensional, cujo os elementos centrais incluem várias formas de descentralização da gestão da oferta de serviços públicos (por exemplo, a criação de agências autônomas), aumentando o uso dos mercados e da concorrência na prestação de serviços públicos (por exemplo, terceirização e outros mecanismos de tipo de mercado, como as PPPs), e ênfase crescente no desempenho, resultados e orientação para o cliente. Uma das características da NGP é a formação de organizações relativamente autônomas no setor público, que devem ter comparativamente maior *accountability* por suas tarefas e realizações (TRAN; NGUYEN; HOANG, 2020).

A Teoria da agência tornou-se, portanto, relevante para a reforma do setor público sob a estrutura da NGP (BOSTON, 2016). Assim, os legisladores e os reguladores públicos procuram impor responsabilidades às organizações por suas ações e buscam a garantia de que as organizações estão agindo de acordo com as responsabilidades atribuídas. No contexto de informações assimétricas, os requisitos de qualidade para relatórios financeiros são importantes para atender a uma necessidade de avaliar a tomada de decisão em organizações públicas, bem como sua prestação de contas a stakeholders mais amplos (KRAMBIA-KAPARDIS et al., 2016), colocando, assim, pressão sobre os gestores para operar organizações públicas de maneira mais eficiente (BOSTON, 2016; KRAMBIA-KAPARDS et al., 2016; TRAN; NGUYEN; HOANG, 2020).

Jensen e Meckling (1976) conceituam uma relação de agência como sendo um contrato em que uma ou mais pessoas (principal) emprega outra pessoa (o agente) para realizar algum serviço ou trabalho em seu favor, envolvendo a delegação de alguma autoridade de decisão para o agente. Defendem ainda que, se ambas as partes são maximizadoras de utilidades, existem razões para acreditar que o agente não irá atuar conforme os interesses do principal (JENSEN; MECKLING, 1976).

A Teoria foi desenvolvida com foco nas empresas privadas, que, por motivos de abertura de capital, profissionalização ou alianças estratégicas, passaram a delegar a gestão para executivos profissionais - os CEOs da empresa. No entanto, os executivos contratados e os sócios gestores também possuem os seus interesses e procuram maximizá-los, podendo ocorrer decisões que estejam em posições contrárias aos interesses dos sócios (NASSIF; SOUZA, 2013).

Nesse sentido, a Teoria da agência serve de base teórica para analisar as relações entre os participantes de um sistema, em que propriedade e controle são designados a pessoas distintas, o que pode resultar em conflitos de interesse entre os indivíduos (ARRUDA; MADRUGA; FREITAS, 2012).

Na análise dos atores que compõem o ambiente organizacional, a Teoria da Agência aponta que os proprietários são ditos avaliadores da informação; seus agentes são tomadores de decisões. Cada um dos membros da organização é motivado essencialmente por seus próprios interesses e a Teoria da Agência busca explicar a relação contratual entre eles. Um problema, foco de análise nesta Teoria, são os riscos aos quais o principal e o agente estão submetidos, isto é, o agente pode assumir um comportamento oportunista nas suas ações ou omissões, visando aumentar sua satisfação pessoal, sem pensar no principal (ROCHA et al., 2012).

A Teoria da Agência, além de diagnosticar a natureza dos problemas existentes, sugere mecanismos que asseguram a construção de um contrato o mais eficiente possível na solução dos problemas derivados da relação entre principal e agente (MARTINEZ, 1998).

Nas lições de Jensen e Meckling (1976), nenhum indivíduo pode desejar maximizar uma função que não seja a sua, pois o seu comportamento está fundamentado no conjunto de seus desejos e objetivos. Desta incompatibilidade, surge o conflito de agência, em que a hipótese fundamental é a que agente e principal são pessoas diferentes e, sendo assim, os interesses daquele que administra a organização nem sempre coadunam com os de seu titular (JENSEN; MECKLING, 1976; ARRUDA; MADRUGA; FREITAS, 2008).

Carrasco, Mello e Salgado (2013) apontam, com base em um modelo teórico de uma PPP, que quando a empresa tem mais informação que o governo sobre o projeto, ela é capaz de obter rendas informacionais, definidas como lucros em excesso ao que teriam se essa informação fosse de conhecimento do governo (CARRASCO; MELLO, SALGADO, 2013).

Nesse sentido, a Teoria da Agência visa analisar as relações internas e externas à organização, bem como servir como parâmetro na tomada de decisões que envolva mais de

um indivíduo. Assim, ela atua de modo a delimitar o conjunto de ajustes viáveis entre o principal e o agente e, também, reduzir a assimetria informacional, situação em que principal e agente não detêm todas as informações necessárias para a análise dos contratos (ARRUDA; MADRUGA; FREITAS, 2008). Por consequência, numa relação híbrida que envolve atores públicos e privados – como é o caso das PPPs - estes conflitos de agência podem se apresentar de forma mais intensa, motivo pelo qual os mecanismos de *accountability* devem estar bem estruturados de forma a garantir a integridade da governança, com a consequente manutenção do interesse público (SHAOUL et al., 2012).

No bojo desses conflitos de agências, Sands (2006) assevera que nas parcerias público-privadas podem surgir complicações se o parceiro privado de uma PPP acumular melhor conhecimento sobre as operações do que a organização pública em cujo nome está agindo. Com essa assimetria informacional, o parceiro privado está em condições de agir em seu próprio interesse e não no interesse público, posto que as empresas privadas possuem obrigações legais com seus acionistas, o que pode entrar em conflito com o interesse público (SANDS, 2006).

Assim, *a priori*, enquanto o parceiro privado é orientado para o lucro e tem um caráter competitivo e empreendedor, o parceiro público apresenta rigidez administrativa, sensibilidade aos diferentes interesses sociopolíticos e necessidade de transparência estrita (IRÚN; MONFERRER; MOLINER, 2020).

Em síntese, nesta seção discutiu-se a NGP e a Teoria da Agência, lente teórica que subsidiará a análise da gestão das PPPs, tendo em vista a sua contribuição na compreensão das relações em que propriedade e controle são designados a pessoas distintas, o que pode resultar em conflitos de interesse entre os indivíduos. Assim, a NGP e a Teoria da Agência são relevantes para a compreensão dos mecanismos de *accountability* em organizações públicas e em arranjos institucionais híbridos, como as PPPs.

3 METODOLOGIA E PROCEDIMENTOS DE PESQUISA

Neste capítulo, expõe-se a metodologia adotada no presente trabalho, com a finalidade de responder o problema central e atingir os objetivos propostos, detalhando-se os procedimentos e instrumentos que foram utilizados na coleta e, posteriormente, na análise de dados.

Neste sentido, a metodologia pode ser entendida como um percurso traçado para atingir um objetivo determinado, ou seja, representa a forma, o modo para resolver problemas e buscar respostas para as necessidades e dúvidas. Entende-se a metodologia científica como um trajeto que busca a verdade através da pesquisa ou aquisição de conhecimento; significa um caminho que utiliza procedimentos científicos, critérios normalizados e aceitos pela ciência (MICHEL, 2005).

3.1 NATUREZA E TIPO DE PESQUISA

No presente estudo, adotou-se uma abordagem qualitativa na análise dos dados. Nesse diapasão, Minayo (2001) afirma que a pesquisa qualitativa tem a pretensão de responder a questões muito particulares, trabalhando com o “universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis”.

Ao contrário da estratégia de amostragem na pesquisa quantitativa, cujo objetivo é garantir que os resultados possam ser estatisticamente generalizados para a população, na abordagem qualitativa, busca-se escolher participantes ricos em informações para fornecer uma compreensão completa e sofisticada de todas as dimensões do assunto (LIAMPUTTONG; EZZY, 2005).

Quanto ao tipo da pesquisa, ressalta-se a sistematização apresentada por Vergara (2009) - que classifica os tipos de pesquisa quanto a dois aspectos: aos meios e aos fins.

Por conseguinte, valendo-se de tal classificação, quanto aos fins, o presente estudo enquadra-se como descritivo, pois pretendeu descrever o fenômeno da accountability no Programa de PPPs do Piauí; ademais, a pesquisa também é aplicada, tendo em vista que tem

o intuito de trazer contribuições para os estudiosos da temática, bem como para os gestores públicos e parceiros da iniciativa privada que atuam na área de PPPs (VERGARA, 2009).

Já em relação aos meios, a pesquisa é do tipo documental – baseada na análise de documentos oficiais - e de campo, com observação direta realizada em Pontos de Acesso ao Público (PAPs) - locais de prestação dos serviços contratados por meio da PPP Piauí Conectado – além de visita à sede da concessionária.

Para cumprir o objetivo da pesquisa, optou-se pela realização de um Estudo de Caso do tipo único no âmbito do Programa de Parcerias Público-Privadas do Piauí, coordenado pela SUPARC, órgão do Governo do Estado do Piauí. Nesse sentido, o estudo de caso apresenta-se como uma estratégia de pesquisa relevante ao possibilitar uma investigação vasta e detalhada de fenômenos individuais, sociais, organizacionais e políticos (YIN, 2005). No entanto, tendo em vista a possível profundidade de análise, boas práticas de governança são necessárias na sua condução, de modo a possibilitar a validação e a transferência de conhecimentos gerados no estudo de caso (NASCIMENTO, 2018).

Ressalta-se que o estudo de caso vem sendo uma das estratégias mais utilizadas internacionalmente para analisar as PPPs no tocante à *accountability*, como demonstrado em estudos similares (WU et al., 2016; WANG et al., 2020; BIYGAUTANE; NEESHAM; AL-YAHYA, 2019; BUSO; MARTY; TRAN, 2017; LIU; WANG; WILKINSON, 2016; MUKHOPADHYAY, 2016; GROSSI; THOMASSON, 2015; SORSA; JOHANSON, 2014).

Para realização do estudo de caso, utilizou-se a triangulação de três fontes, a saber:

- a) Documentais oficiais: foram utilizados os dados coletados por meio das atas do Conselho Gestor de parcerias; relatórios do Comitê de Monitoramento e Gestão do contrato da Piauí Conectado; relatórios da SPE Piauí Conectado; relatórios da empresa Houer Concessões, Verificadora Independente do contrato; edital de licitação da Concorrência Pública 002/2017 e anexos; manual de gestão de contratos e concessões e parcerias público-privadas do Estado do Piauí, elaborado pela SUPARC, e demais documentos pertinentes. Ademais, fora levantado e examinado o arcabouço normativo produzido durante a existência do Programa de PPPs, como leis, decretos, resoluções do Conselho Gestor e manuais normativos, visando atingir o propósito de aferir as práticas e mecanismos de *accountability* adotados nas parcerias público-privadas firmadas pelo Governo do Estado do Piauí, notadamente no Projeto Piauí Conectado.

- b) Observação não-participante: visitas aos locais de prestação dos serviços contratados – Pontos de Acesso Público (PAPs) - bem como à sede da Sociedade de Propósito Específico (SPE) responsável pelo Projeto Piauí Conectado.
- c) Entrevistas semiestruturadas: foram conduzidas com os atores responsáveis pela implementação do Programa de Parcerias Público-Privadas no Estado do Piauí, notadamente um gestor público estadual (servidor da Superintendência de Parcerias e Concessões (SUPARC)) e um gestor da iniciativa privada (SPE Piauí Conectado).

Para Poupart (2008), as entrevistas em profundidade revelam-se importante para o pesquisador na medida em que podem ajudar a aprofundar dados personalizados. Logo, as entrevistas qualitativas possuem enorme valor para a compreensão e exploração mais profunda das perspectivas, dos dilemas, questões e esclarecimento de objeto de pesquisa. Por meio delas, é possível aprofundar as visões e opiniões, no intuito de obter uma compreensão mais aprofundada das questões realizadas na presente pesquisa.

A seleção dos participantes na fase de entrevista desta pesquisa, portanto, segue uma lógica de escolha intencional, em que os entrevistados foram selecionados para a amostra pelos critérios estabelecidos pelo pesquisador. Isso permite que a seleção seja restrita a um grupo específico de indivíduos que podem fornecer informações ricas e detalhadas sobre o Programa de PPPs do Piauí, especialmente envolvidos no Projeto Piauí Conectado. Os critérios utilizados para a amostragem incluíram a disposição em participar da pesquisa, conhecimento e experiência no Projeto de PPP Piauí Conectado e cargos nas respectivas organizações (LIU; WANG; WILKINSON, 2016).

O roteiro de entrevista (APÊNDICE A), bem como as categorias de análise – para a Análise de Conteúdo – foram desenvolvidos, utilizando-se como referência a literatura que investigou a *accountability* em PPPs (FORRER et al., 2010; WU et al., 2016; WANG et al., 2020; MUKHOPADHYAY, 2016; GROSSI; THOMASSON, 2015; PARRADO; REYNAERS, 2019).

3.2 UNIDADE DE ANÁLISE

O Estudo de Caso foi desenvolvido no âmbito da Superintendência de Parcerias e Concessões (SUPARC), órgão do Governo do Estado do Piauí, vinculado à Secretaria de Estado de Administração e Previdência. De modo a delimitar a análise, foi selecionado o

Projeto Piauí Conectado para este Estudo de Caso. Nesse sentido, justifica-se a escolha pelas seguintes razões:

a) O Programa de Parcerias Público-Privadas do Piauí vem se destacando em âmbito nacional. Prova disso é que em 2019 no Prêmio PPP Awards & Conference, evento organizado anualmente para reconhecer iniciativas exitosas de PPPs em todo o Brasil, o Programa PPP Piauí foi finalista em três das cinco categorias existentes (extraído de www.pppawards.com.br);

b) Dentre os contratos assinados no Piauí, o projeto Piauí Conectado é considerado pela Superintendência de Parcerias e Concessões do Governo do Estado do Piauí – SUPARC - como sendo bem-sucedido; assim, é útil para investigar quais perspectivas e critérios o governo se utilizou para avaliar o sucesso do projeto de PPPs;

c) Projeto Piauí Conectado está em fase operacional, licitado em 2018, com ordem de serviço emitida em 2019; portanto, a análise e as discussões são lançadas para identificar o que já aconteceu ao invés do que vai acontecer e isso pode garantir uma maior confiabilidade do resultado do estudo de caso;

d) Segundo o Governo do Estado do Piauí, o projeto é pioneiro no Brasil, inclusive inspirando outros estados do Nordeste a seguirem a iniciativa, por meio do “Nordeste Conectado”. Além dos serviços de internet que atendem às necessidades da Administração Pública e da população, o projeto também abrange programas de inclusão no mercado de trabalho, ações sociais em escolas públicas estaduais e cursos profissionalizantes para alunos, professores e servidores (extraído de www.piauiconectado.com.br);

e) Dentre os projetos de PPPs assinados pelo Estado do Piauí, o Piauí Conectado é um dos que não há cobrança de tarifa para os usuários e foi o primeiro Projeto de concessão administrativa em que o Estado do Piauí faz contraprestação pecuniária mensal efetiva (PPP Stricto Sensu), conforme Decreto nº 17.318/2017 (PIAUI, 2017), motivo pelo qual foi possível averiguar as práticas empregadas na prestação de contas de tais recursos públicos.

3.3 MÉTODOS E PROCEDIMENTOS DE COLETA E ANÁLISE DOS DADOS

Ressalta-se que a pesquisa realizada envolve as diversas etapas do Projeto Piauí Conectado, que contemplam desde os procedimentos de seleção e viabilização do projeto na

carteira de PPPs do Estado do Piauí, passando pela fase dos procedimentos licitatórios, até a implementação e a gestão contratuais. Assim, com o intuito de permitir uma abordagem mais integrada e aprofundada, os dados coletados foram analisados com base na triangulação, que consiste em se utilizar de diversas fontes de evidências, no entanto com o objetivo de validação do mesmo fenômeno (YIN, 2005).

A utilização de múltiplas fontes de coleta de dados confere relevância aos resultados de um estudo de caso, podendo o pesquisador servir-se de documentos, entrevistas, registros em arquivos, observação participante ou não-participante, de modo a permitir várias avaliações de um mesmo fenômeno (YIN, 2005). Nesse sentido, para a triangulação dos dados, este estudo valeu-se das seguintes fontes de dados: documentos; entrevistas; e observação não-participante.

Por sua vez, esclarece-se que a pesquisa foi dividida em três etapas. Inicialmente, realizou-se um levantamento dos documentos referentes à PPP Piauí Conectado. Para tanto, efetuou-se consulta ao Portal PPP Piauí, de onde se extraíram diversos documentos que permitiram conhecer: os dados básicos do projeto e da licitação; o histórico das diversas etapas na implementação do referido Projeto; a infraestrutura a ser instalada e os valores a serem investidos; os objetivos do estado com a contratação do serviço; e o arcabouço normativo que dá sustentação ao Programa de PPPs do estado do Piauí.

Com base nessas informações, foi possível conhecer os principais atores envolvidos no processo de implementação da PPP Piauí Conectado, o que permitiu a escolha da amostra da segunda etapa, que consistiu na realização de entrevistas semiestruturadas. Nessa etapa, foi possível entender a percepção dos atores acerca das dimensões da accountability que permeiam as Parcerias Público-Privadas.

Por conseguinte, com suporte nos dados das etapas anteriores, realizou-se a terceira etapa, que consistiu na realização de observação não-participante em diversos Pontos de Acesso Público (PAPs) instalados em locais públicos de Teresina/PI, além de visita à sede da Concessionária SPE Piauí Conectado, o que permitiu conhecer melhor o funcionamento da PPP Piauí Conectado. Os procedimentos de análise dos dados de cada etapa serão mais bem detalhados nas subseções adiante.

3.3.1 Dados documentais

Nesta etapa da pesquisa foi realizada a coleta dos seguintes documentos: a) 33 (trinta e três) atas do Conselho Gestor de Parcerias do Estado do Piauí, de reuniões realizadas no período compreendido entre 11/02/2015 a 25/06/2021; b) 10 (dez) relatórios trimestrais e anuais do Comitê de Monitoramento e Gestão da PPP Piauí Conectado; c) 08 (oito) relatórios da concessionária SPE Piauí Conectado S.A.; d) 31 (trinta e um) relatórios mensais do Verificador Independente (empresa Houer Concessões), que atua na fiscalização e aferição do desempenho e da qualidade dos serviços prestados pela SPE Piauí Conectado.

Além dos documentos acima, realizou-se a seleção e análise do arcabouço normativo que dá amparo à implementação do Programa de PPPs do Piauí. Isso incluiu a averiguação de: Leis; Decretos; Resoluções Normativas do Conselho Gestor; Portarias da SUPARC; Manual de gestão de contratos de concessões e PPPs do Piauí; dentre outros instrumentos normativos que estabelecem as diretrizes do funcionamento do Programa de PPPs e da gestão contratual.

Uma outra base documental analisada foram os documentos da licitação, incluindo o Edital da Concorrência Pública nº 002/2017 e seus anexos, notadamente os seguintes: Anexo V (Diretrizes para Elaboração e Julgamento da Proposta Técnica); Anexo VI (Diretrizes para Elaboração da Proposta Econômica); Anexo VII (Minuta do Contrato e seus anexos, incluindo Repartição de Riscos e Mecanismos de Reequilíbrio Econômico Financeiro); Anexo VIII (Termo de Referência dos Serviços Concedidos); e Anexo IX (Indicadores de Desempenho).

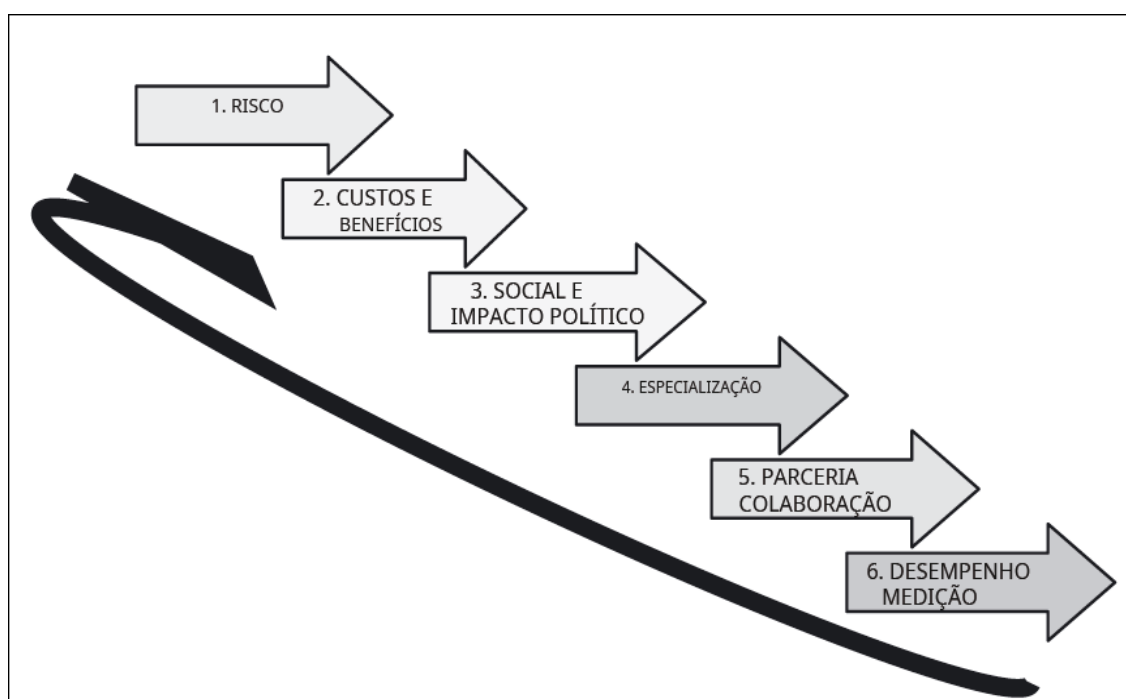
Ressalta-se que todos os documentos supracitados foram consultados por meio do Portal da SUPARC (www.ppp.pi.gov.br). Por conseguinte, organizou-se uma base de dados de documentos referentes ao contrato da PPP Piauí Conectado. Na sequência, empreenderam-se as análises, com o propósito de identificar aspectos da accountability relacionados às Parcerias Público-Privadas. Por fim, toda interpretação e análise dos dados documentais foram apresentadas na seção dos resultados e discussões.

3.3.2 Dados das entrevistas

Após a coleta e análise dos dados documentais, iniciou-se a etapa de entrevistas, que tiveram como objetivo captar a percepção dos gestores da SUPARC e da SPE Piauí Conectado (concessionária) acerca da accountability em Projetos de PPPs, mais especificamente no Projeto Piauí Conectado. Para isso, a coleta de dados foi realizada por meio de roteiro de

entrevista semiestruturado (APÊNDICE A), baseado no estudo de Forrer et al. (2010), que teve o objetivo de fornecer uma estrutura de análise para ajudar os gestores públicos a exercerem efetivamente a accountability em PPPs. No *framework* desenvolvido, Forrer et al. (2010) sistematizam seis dimensões para avaliar e fortalecer a accountability em PPPs, a saber: alocação de riscos; custos e benefícios; impacto social e político; expertise/especialização; colaboração em parceria e medição de desempenho. A figura 1 ilustra a estrutura desenvolvida, que norteou a análise dos dados do presente estudo:

Figura 1: Estrutura Analítica com dimensões da Accountability em PPPs



Fonte: Adaptado de Forrer et al. (2010).

Salienta-se que, em virtude da situação de pandemia da Covid-19, o cronograma de execução da pesquisa teve que ser adequado, tendo em vista a necessidade de adoção de protocolos sanitários rígidos, visando à realização das entrevistas. Para tanto, foi oferecida a opção de os entrevistados concederem a entrevista de forma virtual ou presencial. No caso da entrevista presencial, o protocolo contemplou a utilização de máscaras de proteção facial, álcool gel para higienização das mãos e distanciamento de 1,5 metros entre entrevistador e entrevistado. Desse modo, foram realizados convites aos gestores da SPE Piauí Conectado (parceiro privado) e da SUPARC (parceiro público). Optou-se por entrevistar os gestores, pois eles são os responsáveis pelo gerenciamento e monitoramento do contrato, em nível

estratégico, detendo, portanto, um conhecimento mais aprofundado sobre todas as etapas desta PPP.

A escolha dos entrevistados ocorreu após a análise documental, momento em que foi possível identificar os principais atores da gestão contratual. Considerando se tratar de gestores com elevado conhecimento acerca do contrato, entendeu-se suficiente realizar o convite a um dos dirigentes do parceiro privado (SPE Piauí Conectado) e a um dos gestores do parceiro público (SUPARC) que compõe o Comitê de Monitoramento e Gestão do contrato. Dessa maneira, após o aceite dos entrevistados, foram realizadas duas entrevistas: o Entrevistado 01 (E01) - dirigente do parceiro privado e com 05 (cinco) anos de experiência no ramo de PPPs - concedeu entrevista virtual com duração de 01h26min13s; e o Entrevistado 02 (E02) - gerente integrante da equipe da SUPARC e que possui 07 (sete) anos de experiência com PPPs - optou por conceder entrevista presencial, com duração de 01h05min07s. Após a realização das entrevistas, foi realizada transcrição do conteúdo das respostas dos entrevistados.

Com o objetivo de discutir os resultados, foi utilizada a técnica de Análise de Conteúdo. De acordo com Bardin (2011), a análise de conteúdo pode ser caracterizada como um conjunto de técnicas de comunicações que podem estar contidas em textos, como documentos, imagens, entrevistas, discursos e outras formas de expressão, que trazem informações sobre o comportamento humano as quais o pesquisador se propõe a descobrir.

Para tanto, sistematizou-se a análise de conteúdo em três etapas, a saber: i) Pré-análise; ii) Exploração do material; e iii) Tratamento dos resultados, inferências e interpretações (BARDIN, 2011). Desse modo, na primeira etapa utilizou-se os dados coletados nas entrevistas, por meio da função de gravação do software de videoconferência *Cisco Webex* - para a entrevista virtual - e o aplicativo de celular *Voice Recorder*, para a entrevista presencial. Na sequência, para organizar os dados, realizou-se a transcrição literal das entrevistas, por meio do programa de edição *WORD*, da *Microsoft*. Em seguida, realizou-se a exploração do material, para possibilitar o processo de formulação das categorias de análise (Quadro 7). Por último, passou-se a interpretar os dados sob a lente da Teoria da Agência, desenvolvida por Jensen e Meckling (1976). Nesse sentido, as categorias foram estruturadas em conformidade com a estrutura analítica proposta por Forrer et al. (2010), relacionada à literatura de accountability em PPPs.

Quadro 7 – Desafios na Implementação da Accountability em Parcerias Público-Privadas

CATEGORIAS-DESAFIO	DESAFIOS	AUTORES QUE SUPORTAM A CATEGORIA
Alocação de Riscos	<ol style="list-style-type: none"> 1. Compreensão e alocação dos riscos entre os parceiros; 2. Identificação e negociação para atribuir o risco à organização que melhor entende e pode controlar o risco e maximizar o benefício público; 3. Análise dos riscos que não podem ser transferidos do setor público para o privado. 	(SHAOUL; STAFFORD; STAPLETON, 2012; WANG et al., 2020; MUKHOPADHYAY, 2016; PARRADO; REYNAERS, 2019; MATOS; GONÇALVES, 2020; PINHEIRO; PINHO; BRUNI, 2018).
Custo-Benefício (<i>value for money</i>)	<ol style="list-style-type: none"> 4. Análise do custo-benefício para definição dos projetos que devem ser operacionalizados por meio de PPPs, em detrimento de outras formas de prestação dos serviços; 5. Mensuração dos custos e benefícios de oportunidade imprevistos e definição de planos de contingência para resguardar o interesse público. 	(WU et al., 2016; SHAOUL; STAFFORD; STAPLETON, 2012; LIU et al., 2014; WANG et al., 2020; REYES-GONZÁLES; ESTEVE, 2020; ACAR; GUO; YANG, 2008; DEMIRAG; PINHEIRO; PINHO; BRUNI, 2018. KHADAROO, 2011).
Impactos Sociais e Políticos	<ol style="list-style-type: none"> 6. Definição do papel de cada parceiro na identificação e tratamento dos impactos sociais, econômicos, ambientais; 7. Possibilidade de participação de todas as partes interessadas e potencialmente afetadas no processo de tomada de decisões; 	(GROSSI; THOMASSON, 2015; LIU et al., 2014; OSEY-KYEI; CHAN, 2015; BUSO; MARTY; TRAN, 2017; HIGGINS; HUQUER, 2015; REYES-GONZÁLES; ESTEVE, 2020; MATOS; GONÇALVES, 2020).
Perícia / Expertise	<ol style="list-style-type: none"> 8. Especificação no processo licitatório visando selecionar 	(WANG et al., 2020; OSEY-KYEI; CHAN,

	<p>parceiros privados especialistas e aptos para a prestação do serviço;</p> <p>9. Estabelecimento de cláusulas contratuais que garantam o fornecimento da expertise pelos parceiros privados;</p> <p>10. Capacitação/habilitação de Profissionais para trabalhar em PPPs.</p>	<p>2015; LIU; WANG; WILKINSON, 2016; DEMIRAG; KHADAROO, 2011; MATOS; GONCALVES, 2020).</p>
Colaboração	<p>11. Inclusão de termos contratuais que sejam úteis para criar um clima inovador para as partes envolvidas nas PPPs;</p> <p>12. Definição de estratégias para desenvolver e sustentar a colaboração aberta entre as partes envolvidas nas PPPs.</p>	<p>(BIYGAUTANE; NEESHAM; YAHYA, 2019; LIU et al., 2014; WANG et al., 2020; HIGGINS; HUQUER, 2015; SORSA; JOHANSON, 2014; REICH, 2018; PARRADO; REYNAERS, 2019; ACAR; GUO; YANG, 2008).</p>
Medição de Desempenho	<p>13. Desenvolvimento de estratégias para o alcance de resultados eficazes e eficientes, com medidas de desempenho bem definidas;</p> <p>14. Definição dos responsáveis por monitorar e avaliar os dados de desempenho;</p> <p>15. Transparência na divulgação do desempenho obtido, para demonstrar se os parceiros privados estão atuando (ou não) de acordo com as expectativas das partes interessadas do governo e dos cidadãos.</p>	<p>(MUKHOPADHYAY, 2016; SHAOUL; STAFFORD; STAPLETON, 2012; WU et al., 2016; LIU et al., 2014; GROSSI; THOMASSON, 2015; REICH, 2018; AGYENIM-BOATENG et al., 2017; REYES-GONZÁLES; ESTEVE, 2020; MATOS; GONÇALVES, 2020).</p>

Fonte: Elaborado pelo autor, com base em FORRER et al. (2010).

Por conseguinte, foram definidas as seguintes categorias: a) Alocação de riscos; b) Custo-benefício (*value for money*); c) Impactos sociais e políticos; d) Perícia / Expertise; e) Colaboração; e f) Medição de desempenho. Após a análise das entrevistas, realizou-se a observação não-participante, visando conhecer o funcionamento de mais detalhes da PPP Piauí Conectado e extrair dados adicionais à narrativa dos entrevistados (FLICK, 2009).

3.3.3 Dados da observação não-participante

Os métodos qualitativos de pesquisa consideram a comunicação do pesquisador em campo como parte explícita da produção do conhecimento (FLICK, 2009). Nesse contexto, a observação é um procedimento básico de investigação científica e caracteriza-se como ferramenta útil na compreensão de fatos e contextos. Por conseguinte, pode ser considerada como técnica de produção de informações, a qual utiliza os sentidos para aprender determinados aspectos da realidade (SILVA; MENDES, 2013). A observação pode ser do tipo participante e não-participante (DESLANDES, 2009). No presente estudo, entendeu-se como pertinente realizar a observação não-participante, eis que as atividades estariam restritas à observação do fenômeno, sem a participação ativa nas atividades pelo pesquisador.

Dessa forma, após a segunda etapa do estudo (entrevistas), iniciou-se a terceira etapa com a observação não-participante, por meio de visitas a locais públicos (parques e praças) onde estão instalados os Pontos de Acesso ao Público – PAPs. O intuito desta etapa foi observar na prática como vêm sendo prestados os serviços de wi-fi gratuito pela SPE Piauí Conectado.

Para tanto, foram realizadas, durante o mês de dezembro/2021, visitas a 08 (oito) PAPs instalados no município de Teresina/PI. Durante a observação, utilizou-se de *smartphone* android, com processador de 1.8 GHz 8 Core, para realizar login na rede de internet da PPP Piauí Conectado e acessar sites, averiguando a navegabilidade e qualidade do acesso. Além disso, utilizou-se o aplicativo *SPEED TEST* para medir a velocidade da conexão disponibilizada à população. Por oportuno, observou-se, ainda, a existência de pessoas utilizando equipamentos de acesso à internet nos locais onde os PAPs estão instalados. A observação foi registrada pelo pesquisador, por meio de anotações que detalharam o que foi identificado *in loco*, além de registros fotográficos, conforme anexo “H”.

Uma outra atividade desenvolvida na etapa de observação não-participante consistiu em visita realizada à sede da concessionária SPE Piauí Conectado, no mês de outubro/2021, para conhecer a infraestrutura disponível para funcionamento da PPP. Na ocasião, foi possível observar, dentre outros equipamentos, as modernas estruturas do Centro de Controle de Operações e do Data Center instalados no prédio. Além das anotações da observação, foram realizados registros fotográficos da visita, conforme anexo “I”.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Este capítulo apresenta e discute as interpretações dos dados da pesquisa. Ressalta-se que a triangulação dos dados foi realizada sob a lente da Teoria da Agência, desenvolvida por Jensen e Meckling (1976).

Com base nessa lente teórica, há algumas assimetrias informacionais possíveis na relação entre Agente-Principal em PPPs no que tange à accountability, notadamente: a) não ser o melhor tipo de contrato; b) omissão de informações; c) ineficiência da contratada; d) baixa qualidade no gasto público; e) oportunismo político. (ANDRADE, 2019).

Nesse sentido, conforme preceitua Yin (2005), inicialmente realizou-se a análise documental das atas das reuniões do Conselho Gestor de PPPs, relatórios do Comitê de Monitoramento e Gestão, relatórios da concessionária, relatórios do Verificador Independente e dos documentos referentes ao procedimento licitatório; na sequência, passou-se à análise de conteúdo das entrevistas feitas junto aos gestores da SUPARC e da SPE Piauí Conectado; e, por fim, a interpretação dos dados da observação não-participante realizada nos Pontos de Atendimento ao Público (PAPs), onde se encontram instalados equipamentos oriundos do Projeto Piauí Conectado. Realizadas estas etapas, houve o cruzamento das informações a fim de buscar padrões e/ou contrastes entre os resultados para a triangulação dos dados, tendo por pressuposto o referencial teórico adotado.

A análise desta pesquisa foi sistematizada em seis categorias: alocação de riscos; custo-benefício (*value for money*); impactos sociais e políticos; experiência dos parceiros; colaboração; e medição de desempenho. Para esta sistematização, utilizou-se como base o estudo de Forrer et al. (2010), que forneceu uma estrutura analítica para ajudar os gestores públicos a exercerem efetivamente a accountability em PPPs, fundamentada nestas seis dimensões supracitadas, que serão mais detalhadas nas seções seguintes.

4.1 ALOCAÇÃO DE RISCOS

A primeira categoria analisada na avaliação da accountability das PPPs envolve a compreensão, identificação e a alocação de riscos entre os parceiros. Esta dimensão se revela importante, posto que se trata de contratos de longo prazo, em que as interações principal-agente (poder concedente e concessionária) podem mudar dependendo de como a confiança é desenvolvida entre as partes do contrato e em que grau os dois atores estão alinhados. Nesse sentido, o estabelecimento de cláusulas contratuais detalhadas, com a alocação dos riscos entre

os parceiros, pode minimizar ruídos entre as partes, potencializando a governança da PPP (PARRADO; REYNAERS, 2019).

Um dos principais motivos para a criação de uma PPP é a transferência do risco (e, portanto, do custo) do governo para o setor privado. No entanto, o setor público não pode transferir todo o risco. A alocação de risco deve ser baseada na análise de qual parceiro possui os recursos, experiência e conhecimento relevantes para gerenciar e controlar o risco (FORRER et al., 2010). Nesse sentido, neste trabalho buscou-se conhecer as estratégias de cada parceiro para identificar e alocar os riscos em relação à PPP Piauí Conectado; além disso, analisou-se a percepção dos parceiros em relação à capacidade e à competência de cada um deles para gerenciar cada tipo de risco em termo de experiências e recursos, de modo a identificar, também, se há algum risco que não pode ser transferido do setor público para o privado.

A literatura aponta alguns tipos de riscos que estão associados às PPPs, como por exemplo o risco político - decorrente de alguma oposição política ou mudanças nas leis - que mais frequentemente é alocado ao parceiro público. Por sua vez, riscos ambientais e riscos decorrentes de mudanças tecnológicas são alocados cotidianamente ao parceiro privado (YESCOMBE, 2007).

Dito isso, verificou-se, durante a análise documental, que o edital da licitação para contratação do Projeto Piauí Conectado (Concorrência Pública 002/2017) previu o Anexo E – Repartição de Riscos e Mecanismos de Reequilíbrio Econômico. Neste documento, foram estabelecidos quais riscos seriam alocados à Concessionária, ao Poder Concedente e, também, quais deles seriam compartilhados entre os parceiros.

Na seção 2, do Anexo E, do Edital da Licitação, previu-se que “constituem riscos exclusivamente suportados pelo Poder Concedente, que poderão ensejar Reequilíbrio Econômico-Financeiro do Contrato:

2.2.1 Mudanças nas especificações do objeto da concessão decorrentes de nova legislação ou regulamentação pública brasileira, de âmbito federal, estadual ou municipal;

2.2.2 Modificação unilateral do contrato ou de requisitos mínimos do objeto da concessão imposta pelo Poder Concedente, inclusive, mas não se limitando à inserção de novos pontos e de Municípios além

daqueles previstos no Anexo VIII – Termo de Referência dos Serviços Concedidos do Edital;

2.2.3 Alteração na ordem tributária, ressalvados os impostos incidentes sobre a pessoa da Concessionária;

2.2.4 Descumprimento, pelo Poder Concedente, de suas obrigações contratuais, legais ou regulamentares, incluindo, mas não se limitando ao descumprimento de prazos aplicáveis ao Poder Concedente previstos neste contrato e/ou na legislação vigente, e à abertura das frentes de serviço (acesso às áreas) para a obra;

2.2.5 Alterações unilaterais na metodologia de cálculo dos índices de desempenho, regras e definições, do Anexo IX – Indicadores de Desempenho – do Edital;

2.2.6 Atrasos decorrentes dos processos de desapropriação, instituição de servidão administrativa, estabelecimento de limitações administrativas e autorização para ocupações temporárias, ou ainda a obtenção de autorização de direito de uso de bens e equipamentos necessários à execução do objeto da Concessão Administrativa;

2.2.7 Incorporação de novas tecnologias (inovação) que importem na necessidade de atualização de equipamentos e de mais meios para execução dos serviços concedidos;

2.2.8 Prejuízos decorrentes de falha na segurança nos locais de execução do objeto da concessão, vandalismo, destruição, roubo, perda, ou ainda quaisquer danos causados aos bens vinculados à concessão que tenham sido instalados em órgãos públicos para uso e/ou guarda mediante assinatura de recibo próprio, e ainda aqueles prejuízos de eventos não seguráveis;

2.2.9 Variações extraordinárias de custos envolvidos na execução do objeto da concessão”.

Por sua vez, em relação à identificação dos riscos a serem alocados à concessionária, o edital estabeleceu, no item 3.1, que “salvo os riscos expressamente alocados ao Poder Concedente conforme expresso no item 2 acima, a Concessionária é exclusiva e integralmente responsável por todos os demais riscos relacionados à presente concessão administrativa não sendo, portanto, fatores que gerem o Reequilíbrio Econômico-Financeiro do Contrato:

3.1.1 Mudanças dos projetos apresentados pela Concessionária que não tenham sido solicitadas pelo Poder Concedente, ainda que por este autorizadas;

3.1.2 Descumprimento, pela Concessionária, de suas obrigações contratuais, legais ou regulamentares, incluindo, mas não se limitando ao descumprimento de prazos aplicáveis à concessionária previstos neste contrato e/ou na legislação vigente;

3.1.3 Atrasos decorrentes da não obtenção de autorizações, licenças e permissões de órgãos da Administração Pública federal, estadual ou municipal exigidas para as obras ou serviços concedidos, por fatos imputáveis à Concessionária;

3.1.4 Responsabilidade civil (inclusive prejuízos causados a terceiros), administrativa, trabalhista, ambiental, tributário ou criminal por fatos decorrentes do objeto da concessão, ou causados direta ou indiretamente pela Concessionária ou por qualquer outra pessoa física ou jurídica a ela vinculada, sendo aí incluídos os custos gerados por condenações ou pelo acompanhamento de ações judiciais;

3.1.5 Alteração de tecnologias (renovação e manutenção) que importe na necessidade de atualização de equipamentos e de mais meios para execução dos serviços concedidos, necessárias à manutenção de sua qualidade e segurança;

3.1.6 Manutenção preventiva e corretiva do que for necessário à manutenção da qualidade e segurança dos serviços concedidos;

3.1.7 Prejuízos decorrentes de falha na segurança dos locais de execução do objeto da concessão, vandalismo, destruição, roubo, perda, ou ainda quaisquer danos causados aos bens vinculados à concessão que não tenham sido instalados em órgãos públicos para uso e/ou guarda, mediante assinatura de Recibo próprio; e ainda os prejuízos decorrentes de eventos seguráveis;

3.1.8 Atrasos no cumprimento do Cronograma em virtude de condições temporais adversas, salvo caso fortuito e força maior;

3.1.9 Eventual incapacidade da indústria nacional em fornecer-lhe os bens e insumos necessários à prestação dos serviços concedidos;

3.1.10 Imperfeições nos projetos de engenharia, inclusive quanto às normas urbanísticas e ambientais;

3.1.11 Prejuízos decorrentes de erros na realização do objeto da concessão que ensejem a necessidade de correção e/ou refazimento;

3.1.12 Falência e/ou falha no desempenho e atraso nas entregas dos subcontratados e fornecedores;

3.1.13 Variações ordinárias dos custos envolvidos na execução do objeto da concessão (salvo aqueles que decorram diretamente de mudanças tributárias sob o risco do Poder Concedente);

3.1.14 Estimativa incorreta dos custos dos investimentos a serem realizados pela Concessionária, estimativa incorreta do cronograma de execução dos investimentos ou constatação superveniente de erros ou omissões em sua Proposta Econômica;

3.1.15 Custos ou atrasos causados por erros, omissões ou falhas no plano de negócios ou projeto executivo elaborado pela concessionária;

3.1.16 Ineficiências ou perdas econômicas decorrentes de falhas da concessionária e execução do objeto da concessão, ou na aplicação dos redutores decorrentes dos Índices de Desempenho previstos no contrato;

3.1.17 Responsabilidade total sobre a disponibilização de informações sobre os serviços prestados, incluindo pelos custos, atrasos, falhas e erros na sua realização;

3.1.18 Variações nas suas taxas de câmbio;

3.1.19 Variação na efetivação das Receitas Extraordinárias decorrentes de Projetos Associados;

3.1.20 Responsabilidade total sobre a disponibilização de informações sobre os serviços prestados, incluindo pelos custos, atrasos, falhas e erros na sua realização;

3.1.21 Atrasos decorrentes na não obtenção de autorizações, licenças e permissões de órgãos da Administração Pública federal, estadual ou municipal exigidas para as obras ou serviços concedidos, exceto se decorrentes de fatos imputáveis à concedente”.

Já em relação aos riscos compartilhados, o edital estabeleceu, no item 4.1, que “são considerados riscos compartilhados entre Poder Concedente e Concessionária:

4.1.1 Os casos de caso fortuito e força maior, conforme as regras previstas na Parte II – Do Caso Fortuito e da Força Maior – deste anexo;

4.1.2 Os riscos de alteração nas condições econômicas do financiamento ao longo da concessão, caso em que a Revisão da Contraprestação Pública ou o Reequilíbrio Econômico-Financeiro do Contrato deverá prever a repartição de eventuais ganhos para o Concedente;

4.1.3 O risco de lentidão na solução das disputas jurídicas, devendo as partes envidar todos os esforços para optar pelos procedimentos de solução amigável, mediação e arbitragem previstos no contrato”.

No processo de análise de riscos, para Matos e Gonçalves (2020a), cabe ressaltar que o trabalho com PPPs envolve muito termos técnicos e complexos (aspectos orçamentários, jurídicos e de modelagem), o que pode dificultar a gestão contratual, dada a necessidade de pessoal habilitado para gerenciar tais projetos. Ainda nessa esteira, Yescombe (2007) assevera que existem muitos aspectos técnicos e estruturais desafiadores, que podem surgir como riscos para o sucesso de PPPs. Nesse sentido, um dos entrevistados da pesquisa mencionou a falta de conhecimento sobre o funcionamento das PPPs como um aspecto relevante a ser observado na análise dos riscos:

“Um risco sempre grande que existe nesse tipo de projeto é [...] – eu não digo a situação do Piauí, principalmente em outros estados – a falta de maturidade, muitas vezes, do gestor público. [...] é um fator de risco porque nem sempre o governante que está entrando ele entende essa estrutura da PPP. Ele acha, na verdade, que essa situação é como se fosse um mero contrato de [lei] 8666 que renova por 12 (doze) meses e você pode cancelar o contrato” (E01 – Parceiro Privado).

Uma outra área de risco bastante relevante é a estrutura do arranjo financeiro (YESCOMBE, 2007). Nesse sentido, na PPP Piauí Conectado, há a previsão de pagamento

pelo Estado do Piauí de Contraprestação Pública mensal, de modo a remunerar a concessionária pelos serviços prestados. Para o cálculo da contraprestação mensal efetiva, aplicam-se fórmulas associadas aos indicadores de desempenho. Seguem abaixo alguns dispositivos previstos no contrato celebrado entre o Governo do Estado do Piauí e a empresa SPE Piauí Conectado, que disciplinam os aspectos remuneratórios e de estrutura do arranjo financeiro:

“ITEM 1 - DEFINIÇÕES

XV. CONTRAPRESTAÇÃO PÚBLICA EFETIVA: valor efetivo que será pago mensalmente à concessionária, resultante da multiplicação mensal máxima ou da contraprestação mensal proporcional, conforme o caso, pela nota de desempenho decorrente da avaliação de desempenho, na forma do Anexo IX – Indicadores de Desempenho e da cláusula 15 (Compartilhamento de Ganhos Econômicos) ”.

“Item 14.3 do Contrato – O Poder Concedente se obriga a pagar, mensalmente, à Concessionária, mediante depósito bancário, a contraprestação pública efetiva devida conforme os valores e parâmetros definidos neste contrato e em seus anexos, em especial no Anexo C – Proposta Econômica, e que engloba o pagamento pela execução dos serviços concedidos e amortização dos investimentos realizados”.

Assim, verifica-se que o arranjo financeiro estabelece uma mensuração do desempenho, que irá determinar os valores a serem efetivamente pagos; ademais, a contraprestação desembolsada pelo parceiro público contempla o pagamento pela execução dos serviços concedidos e a amortização dos investimentos realizados pela concessionária. Logo, a compreensão pormenorizada do arranjo financeiro em PPPs é um aspecto relevante e que merece atenção especial dos parceiros público e privado, de modo a mitigar os riscos de, eventualmente, ocorrerem pagamentos em valores incorretos.

Ressalta-se, nesse sentido de minimizar os riscos, que o desenho econômico-financeiro da PPP impõe a necessidade da atuação de profissionais habilitados, tanto dos parceiros públicos e privados, em todas as etapas do Projeto, desde a análise de viabilidade do projeto até a gestão contratual. Nessa linha, um dos Entrevistados expôs o seguinte:

“Quando nós iniciamos este projeto até devido à complexidade e por se tratar de um projeto pioneiro, nós buscamos alguns especialistas a nível nacional para que nos dessem um apoio tanto do ponto de vista jurídico quanto econômico. Então nós buscamos aí uma das melhores consultorias que têm nessa área de modelagem econômica. A empresa é responsável por modelagens como Maracanã, Viracopos, Castelão. [...] é uma empresa que tem todo o conhecimento nessa parte de modelagem. [...] porque assim, considerando que nós temos um projeto inovador nesse segmento de

telecomunicação, nós tivemos que buscar umas referências, umas premissas para conseguir constituir e chegar na Taxa Interna de Retorno desse projeto. (E01 – Parceiro Privado).

Por seu turno, também visando reduzir os riscos operacionais, no Projeto Piauí Conectado estabeleceu-se a previsão contratual para atuação do Verificador Independente; trata-se de entidade desprovida de qualquer relação societária com a Concessionária ou com o Poder Concedente, contratada para subsidiar o Estado na execução do monitoramento do processo de aferição do desempenho da Concessionária, a fiscalização da PPP e o que mais vier a ser contratado, na forma da lei e do contrato. Portanto, em 10/07/2019, foi formalizado contrato com a Empresa Houer Consultoria e Concessões LTDA, que passou a atuar como Verificador Independente do Projeto. Nesse sentido, o edital da licitação já previa:

“Item 24.1 – A fiscalização da execução do objeto da concessão será realizada pelo Poder Concedente, com auxílio do Verificador Independente, quando for o caso, de acordo com o determinado na lei e nas disposições do Edital e do Anexo VII”.

Quanto à legitimidade da atuação do Verificador Independente, Castro (2014) defende que, nos casos em que a Administração não dispõe de mão de obra qualificada e especializada em relação ao objeto do contrato fiscalizado, é necessário se realizar a contratação de terceiros para esse fim que, como regra, deverá ser licitada entre empresas com competência específica para tal fiscalização (CASTRO, 2014). Nessa perspectiva, Martins (2019) acredita que a delegação da apuração dos índices de desempenho a um Verificador Independente se justifica pela natureza eminentemente técnica deste serviço, que frequentemente assume um caráter cíclico e intensivo em mão de obra especializada (MARTINS, 2019).

No Projeto Piauí Conectado, percebeu-se que o Poder Concedente optou pela contratação do Verificador Independente – Houer Consultoria e Concessões -, que tem a responsabilidade de emissão de relatórios mensais, subsidiando a gestão contratual por parte do parceiro público. A contratação se deu por meio do Chamamento Público nº 01/2019 e o contrato foi estabelecido com “prazo de vigência de 05 (cinco) anos, com possibilidade de renovação a cada 05 (cinco) anos, condicionada a avaliação do Poder Concedente, através do Comitê de Monitoramento e da Concessionária” (contrato disponível em <http://www.ppp.pi.gov.br/pppteste/wp-content/uploads/2020/04/Contrato-Houer.pdf>).

Por sua vez, em relação aos contratos de PPPs, um risco apontado pelo Entrevistado 01 é a ausência de pagamento da contraprestação pública, que pode estar associada à atuação política dos governantes, conforme se observa a seguir:

[...] eu entendo que o maior risco que a concessionária tem [...] é o risco em relação ao pagamento da contraprestação, que é um risco que sempre há. Porque considerando essa situação do cenário político que sempre envolve; porque nós estamos tratando com o Estado, então o Estado necessariamente envolve um governador, secretários, então tem toda uma estrutura política por trás disso. Então esse, sinceramente, é o maior risco, de certa forma, que uma concessionária tem. E eu vejo, até pelo histórico inclusive, o grande problema muitas vezes de rescisões de contratos nesse segmento [PPPs], neste tipo de concessão, é justamente esse problema relacionado aos pagamentos de contraprestação. Então, é sempre um risco muito grande que envolve nesses processos. Considerando que nós temos um investimento muito considerável, um investimento muito alto, então para a concessionária é um risco muito alto, porque assim é um investimento que ela está colocando na frente, que ela vai receber durante 30 anos. (E01 – Parceiro Privado).

No caso do Projeto Piauí Conectado, verifica-se que o contrato foi estruturado com o intuito de trazer segurança jurídica às partes e minimizar os riscos de inadimplência, tendo em vista que o edital e o contrato preveem uma vinculação das receitas do FPE como mecanismo de garantia do pagamento da contraprestação; isso acontece com base na Lei Estadual nº 6.157/2012, que autoriza a transferência de parcela dos recursos do Estado do Piauí para fins de adimplemento e garantia das obrigações contraídas pelo Estado e entidades da sua Administração indireta em contratos de parceria público-privada.

Ademais, a Lei Estadual 5.494/2005, que instituiu o Programa de Parcerias Público-Privadas do Piauí, estabeleceu garantias para honrar as obrigações contraídas pela Administração Pública, bem como criou um Fundo Garantidor das Parcerias, conforme transcrito abaixo:

Art. 14. As obrigações contraídas pela Administração Pública, relativas ao objeto do contrato, sem prejuízos de outros mecanismos admitidos em lei, poderão ser garantidas mediante:

- (I) – garantias prestadas pelo fundo garantidor;*
- (II) - vinculação de recursos do Estado [...];*

Art. 15. Fica criado o Fundo Garantidor das Parcerias Público-Privadas do Estado do Piauí – FGP/PI, entidade contábil sem personalidade jurídica, com o objetivo de viabilizar a implementação do Programa de Parcerias Público-Privadas, conferindo-lhe sustentação financeira.

Ainda nessa esteira, o Projeto Piauí Conectado traz outros mecanismos que visam trazer mais segurança jurídica para o contrato, minimizando os riscos de eventuais inadimplementos. Por conseguinte, tais mecanismos se mostram relevantes no processo de seleção do parceiro privado, eis que traz mais segurança para a realização de investimentos no Projeto por parte da empresa contratada, conforme se depreende da fala do entrevistado, transcrita abaixo:

[...] o nosso contrato tem uma garantia de repasse do Fundo de Participação dos Estados (FPE), ou seja, eu tenho uma garantia de que o Governo Federal repassa esses recursos para o Estado e que, automaticamente, esse recurso é travado para pagamento da Contraprestação. Além disso, eu tenho uma Conta Garantia com três contraprestações depositadas pelo Estado, onde em caso de inadimplência eu posso acionar essa garantia. Ou seja, eu tenho todo um arcabouço jurídico que foi formatado para que nós tenhamos a maior segurança em relação à adimplência dos pagamentos por parte do Estado. E isso não é visto em outros contratos de PPP. Então assim, é por isso que eu falo que ele (contrato) tem um arcabouço que nos protege de alguma forma, e assim até mesmo os investidores nos relatam isso aí que é algo muito diferente em relação a outros projetos. (E01 – Parceiro Privado).

A literatura aponta riscos políticos que podem interferir na accountability das PPPs, como por exemplo oposição política, e mudanças na legislação e demais normas. Tais riscos devem ser alocados precipuamente para o parceiro público (FORRER et al., 2010). No Projeto Piauí Conectado, observa-se – na Seção 2 do Anexo E do edital - que são de competência exclusiva do Poder Concedente as “*Mudanças nas especificações do objeto da concessão decorrentes de nova legislação ou regulamentação pública brasileira, de âmbito federal, estadual ou municipal*”. Logo, quanto a este tipo de risco, a PPP do Projeto Piauí Conectado está em consonância com a literatura, posto se tratar de um risco que o parceiro privado não possui ingerência. Nesse sentido, o entrevistado do parceiro privado fez a seguinte manifestação:

[...] apesar de toda a estrutura jurídica que nós temos, que eu considero que é uma das melhores, inclusive, do Brasil, essa estrutura do Projeto da Piauí Conectado [...] há sempre um risco essa mudança de governo, considerando que os gestores muitas vezes não têm essa maturidade ainda para entender a importância de um projeto desse porte. Então eu entendo realmente que sempre existe esse risco, apesar de toda segurança jurídica que envolve um contrato desse porte. (E01 – Parceiro Privado).

Sobre riscos políticos, o Entrevistado 02 defendeu que o Programa de PPPs do Piauí atingiu uma maturidade dos projetos, com entregas de serviços consistentes à população, de modo que, na percepção dele, mudanças políticas não atingiriam o cerne do funcionamento dos Projetos, conforme abaixo:

[...] hoje o Programa de PPPs está consolidado na nossa sociedade, né? Hoje é muito mais complicado um gestor chegar e dizer: “ah, eu vou acabar com o programa de PPPs”; “ eu vou rescindir todos os contratos”; não [acontecerá isso]. Por que? Porque hoje ele [o Programa de PPPs] foi legitimado pela nossa sociedade. Então hoje, assim, nós temos outros mecanismos como uma lei, como decretos que regulamentam todo o fluxo de caixa. Hoje nós estamos falando de quase sete anos de Programa de Estado, então qualquer Secretaria entende a importância do Programa de PPPs. Vejo como risco? Sim. Porque o risco político ele está em qualquer ambiente, mas não assim para afetar diretamente nos contratos não, porque eu acredito que ele [o programa] está bem consolidado. Hoje se você chegar em um órgão e perguntar: “Você conhece o Piauí Conectado? Sim. Por quê? Porque minha internet melhorou demais! (E02 – Parceiro Público).

Por seu turno, no Projeto Piauí Conectado podem-se identificar ainda riscos ambientais, tendo em vista que o projeto prevê, atualmente, a instalação de cerca de 11.000 km de fibra óptica, por meio de backbones aéreos e subterrâneos, de forma a contemplar todos os 224 municípios do Piauí. Logo, tal implantação poderá acarretar responsabilidades ambientais por fatos decorrentes da concessão, bem como impõe a necessidade de emissão de licenças ambientais e demais autorizações de órgãos competentes. Quanto à identificação e alocação deste risco (ambiental), o contrato atribui a responsabilidade à Concessionária, conforme exposto nos itens abaixo do Anexo E do Edital:

Item 3.1. *[...] a Concessionária é exclusiva e integralmente responsável por todos os demais riscos relacionados à presente concessão administrativa não sendo, portanto, fatores que gerem o Reequilíbrio Econômico-Financeiro do Contrato:*

3.1.4 *Responsabilidade civil (inclusive prejuízos causados a terceiros), administrativa, trabalhista, ambiental, tributário ou criminal por fatos decorrentes do objeto da concessão [...] (grifo nosso);*

3.1.21 *Atrasos decorrentes na não obtenção de autorizações, licenças e permissões de órgãos da Administração Pública federal, estadual ou municipal exigidas para as obras ou serviços concedidos, exceto se decorrentes de fatos imputáveis à concedente”.*

Ainda sobre os riscos ambientais, ressalta-se a percepção de um dos entrevistados acerca das dificuldades administrativas para emissão das licenças e autorizações que permeiam o projeto, conforme abaixo:

[...] eu entendo que na fase de construção nós já passamos por alguns riscos que eu os considero críticos, que são principalmente os riscos que envolvem licenciamento, que é um risco que foge da mão tanto da concessionária quanto do poder concedente. E isso é um risco que realmente é difícil de mensurar, considerando que nós estamos tratando muitas vezes com órgãos que a gente não tem autonomia nenhuma sobre esses órgãos. Então, tanto que nós tivemos muitas dificuldades inicialmente de obter algumas licenças. [...] porque poderia acontecer, por exemplo, de o IPHAN suspender uma licença e atrasar o projeto por anos. [...] hoje isso já foi superado. Porém foi um risco muito grande naquele momento [...] (E01 – Parceiro Privado).

Esta dificuldade para emissão de licenças e demais permissões para implantação do projeto foi um dos fatores que impactaram o início da implantação do projeto e da prestação dos serviços; ressalta-se que o contrato fora assinado em 05/06/2018, no entanto a Ordem de Serviço fora emitida apenas em 11/06/2019, conforme abaixo:

[...] foi assinado o contrato em junho de 2018 e nós efetivamente começamos a prestar os serviços em junho de 2019, após um ano de constituição de garantia, licenciamentos /.../ então assim nós demoramos praticamente um ano para obter isso aí, tanto da nossa parte quanto do Estado e nós começamos a execução justamente em 2019 [...]. (E01 – Parceiro Privado).

Por sua vez, na percepção do Entrevistado 02 - gestor do parceiro público -, o parceiro privado está exposto a maiores riscos em relação ao parceiro público, conforme trechos abaixo:

[...] hoje a gente tem um caderno de mecanismo de risco junto com os indicadores de desempenho que também é outro muito importante para [a PPP] Piauí Conectado. Mas eu vejo mais riscos hoje para o Privado que para o estado. Digamos assim, hoje o [Projeto] Piauí Conectado tem uma garantia muito sólida que é o FPE, repasse do FPE, três contraprestações dentro de um colchão de liquidez. Mas imagina no contexto da pandemia, onde todos os contratos foram revisados, todos os contratos foram revistos de outra forma, foram repactuados com cronogramas. E os contratos de PPPs ninguém sabia o que é que fazia. Então hoje o risco, quando a gente vai pesar esses riscos, hoje eu vejo que o [parceiro] privado tem mais riscos do que o Estado. (E02 – Parceiro Público).

[...] a gente pode pegar por exemplo um dos riscos, se ele [parceiro privado] não entregar determinado [serviço], ele não cumpriu com uma das obrigações, por exemplo de entregar a fibra, têm as penalidades. Mas percebe que se ele não entrega, ele não recebe a contraprestação. Se ele não recebe a contraprestação, ele não tem poder para continuar investimento. Então por que que eu acho que ele tem mais riscos? Justamente por isso. (E02 – Parceiro Público).

Ainda sobre esse tema, o Entrevistado 02 entendeu que o risco relativo a eventuais atrasos na execução do contrato em decorrência da formatação de garantias contratuais deve ser alocado ao parceiro público, tendo em vista os procedimentos administrativos necessários para a formalização das garantias. É o que se destaca no trecho abaixo:

[...] mas o estado também precisou de tempo para formatar a garantia para o [parceiro] privado. Por mais que lá na época da licitação sabíamos já que os recursos eram oriundos lá do FPE, mas o estado como era a primeira PPP demandou mais tempo para estruturar, para chamar os atores e dizer vamos sentar aqui e vamos definir este contrato. [...] então assim, a gente não tem como fugir disso. Mas o estado também precisou de tempo para formatar essa garantia, e sem a garantia ele não poderia iniciar a implantação do projeto. ((E02 – Parceiro Público).

Pelo exposto, verificou-se, em síntese, que a alocação de riscos da PPP Piauí Conectado ocorre norteada por uma matriz de riscos prevista contratualmente, que estabeleceu competências para cada um dos parceiros, bem como algumas responsabilidades compartilhadas. Outrossim, percebeu-se que há alguns riscos, como por exemplo os políticos, que necessariamente têm que ser alocados ao parceiro público, não havendo espaços para delegação ao parceiro privado.

4.2 CUSTO-BENEFÍCIO (*VALUE FOR MONEY*)

A segunda dimensão utilizada neste trabalho, baseada no modelo de Forrer et al. (2010), para análise da accountability em PPPs é o custo-benefício da parceria, também denominada pela literatura como *value for money*. Saavedra e Bozeman (2004) afirmaram que a análise de custo-benefício é crítica para determinar quais projetos são apropriados para PPPs, pois permite que os parceiros determinem se existe uma vantagem comparativa para a parceria (SAAVEDRA; BOZEMAN, 2004).

Os custos e benefícios financeiros incluem despesas monetárias e outros ganhos e perdas resultantes da parceria; estão relacionados à economia, eficiência e eficácia do contrato (DEMIRAG; KHADAROO, 2011). Portanto, o custo de uma PPP é vital e uma das principais razões para o governo entrar em uma PPP, no entanto também é importante pesar os benefícios para avaliar plenamente o valor geral do projeto (FORRER et al., 2010).

Por sua vez, uma análise de custos e benefícios não é algo trivial, posto que requer a estimativa de benefícios financeiros e não financeiros futuros das opções de aquisição. A avaliação de custo-benefício envolve a estimativa de fluxos de caixa futuros, taxas de desconto

e transferência de risco, e o conceito envolve necessariamente economia para o parceiro público (DEMIRAG; KHADAROO, 2011). Assim, observa-se que a avaliação do custo-benefício de uma PPP se revela complexa e, em alguma medida, subjetiva, posto que requer conhecimentos específicos e análises aprofundadas, sendo, portanto, pouco compreensível para a população em geral.

Nesse sentido, no que tange ao Projeto PiauÍ Conectado, o Entrevistado 02 destaca que a análise do Custo-Benefício (*value for money*) da contratação passa por uma avaliação criteriosa de viabilidade técnica, financeira e orçamentária, em que foram sopesados os custos e benefícios do projeto, levando em consideração todos os serviços inclusos, conforme trecho abaixo:

[...] um estudo que tem que reconhecer a demanda do estado, as potencialidades, principalmente ver que é o estudo EVTEA [Estudo de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental] e o Value For Money. Que vão fazer esse comparativo: será se é benéfico para o estado? Por que que é benéfico? Quanto é que o estado hoje gasta? Quanto é que ele usa de recurso para pagar essa conta de telecomunicação? Mas não é só um link. Têm outros serviços que são embutidos para que a internet chegue no órgão e esse órgão possa prestar um serviço de qualidade para o consumidor final, que é a sociedade. Então todo o projeto nasce visando a atender um interesse público. Ele não nasce do nada. (E02 – Parceiro Público).

Para realizar esta análise no momento da estruturação de um projeto, o Entrevistado 02 cita como um dos obstáculos a ausência de dados administrativos consolidados dos contratos vigentes, o que requer um tempo maior para levantamento destas informações junto às secretarias e demais órgãos do estado:

[...] o nosso maior desafio quando está elaborando o estudo /.../ é ter informação consolidada dos órgãos. Quando a gente é demandado pelos órgãos e eles sabem o que é PPP hoje, eles enxergam com a gente como a solução dos problemas, mas quando nós vamos estudar os projetos a gente precisa de dados. Saber exatamente quantos contratos que o estado possui; [saber] por que ele gasta tanto com determinada coisa; [saber] por que ele não consegue ser eficiente. Então a nossa demanda hoje é exatamente essa, a consolidação dos dados que às vezes infelizmente o estado – e eu me coloco também como parte do estado – tem essa dificuldade em consolidar os dados (E02 – Parceiro Público)..

Por sua vez, o Entrevistado 01 ressalta que alguns representantes do Governo do Estado tiveram uma resistência inicial por imaginar que a PPP traria custos desnecessários para o estado, mas que hoje há uma compreensão dos benefícios do contrato, conforme abaixo:

[...] inicialmente, inclusive, quando nós iniciamos o projeto, houve uma certa resistência de uma parte do estado, achando que isso daí [a contratação da PPP em conectividade] na verdade seria um custo desnecessário para o estado. Considerando que algumas secretarias entendiam que o estado deveria focar em investimentos na área de saúde, segurança e educação, principalmente. E hoje, eu diria que grande parte do governo – se não 100% do governo – já entende os benefícios que o projeto traz. Porque esse projeto ele é segurança, ele é saúde e ele é educação. Porque quando levamos um projeto desses para um município distante, tem uma economia [nas áreas de segurança, saúde e educação] muito significativa [...] (E01 – Parceiro Privado).

Outro aspecto destacado pelo Entrevistado 01 foi a economia conseguida por meio desta PPP, tendo em vista que foi possível economizar com deslocamentos, em virtude da possibilidade de realizar parte das atividades de forma remota:

[...] principalmente nessa pandemia houve uma redução significativa de gastos com combustível, diárias, com passagens, com hotéis... por quê? Porque hoje grande parte desses serviços que são desenvolvidos pelo Estado são serviços desenvolvidos remotamente. Então assim eu não preciso ter aquele deslocamento de pessoas. Um exemplo disso são as reuniões. Hoje nós temos o software webex disponibilizado [pela Piauí Conectado] para praticamente todas as secretarias do Estado, onde mais de 350.000 pessoas já participaram de reuniões virtuais. Isso traz um ganho muito significativo para o Estado. Não só do ponto de vista econômico, mas de eficiência também, né? Porque quando a gente fala às vezes você perde duas, três ou quatro horas numa reunião, sendo que dessas duas, três, quatro horas, às vezes são duas horas só de deslocamento, isso tem um ganho muito significativo para o estado, porque muitas vezes isso não entra na conta [...] (E01 – Parceiro Privado).

Ao abordar os benefícios econômicos, o Entrevistado 01 cita o exemplo do impacto do Projeto na Secretaria de Justiça, ressaltando a economia e a eficiência alcançadas após a implantação da Piauí Conectado; no mesmo sentido, o Entrevistado 02 destaca que a contratação de uma PPP passa por uma análise da economicidade do Projeto:

[...] tem um ganho econômico significativo. Um exemplo é a Secretaria de Justiça onde ela economizou, somente nos últimos 06 (seis) meses de 2019, R\$ 2,5 milhões de reais com economia com diárias, combustíveis e locações de veículos, porque eles deixaram de conduzir os presos da penitenciária para o Tribunal de Justiça para fazer as audiências. Porque eles começaram a fazer as audiências virtuais, então uma única secretaria em 06 meses eles economizaram R\$ 2,5 milhões de reais. Isso tem um ganho muito significativo. Sem contar a segurança, porque nós estamos falando que isso envolve um aparato de pessoas, de policiais que têm que se deslocar com presos dentro da cidade, que muitas vezes pode acontecer algum tipo de fatalidade ali... uma emboscada para tentar resgatar um preso. Então assim,

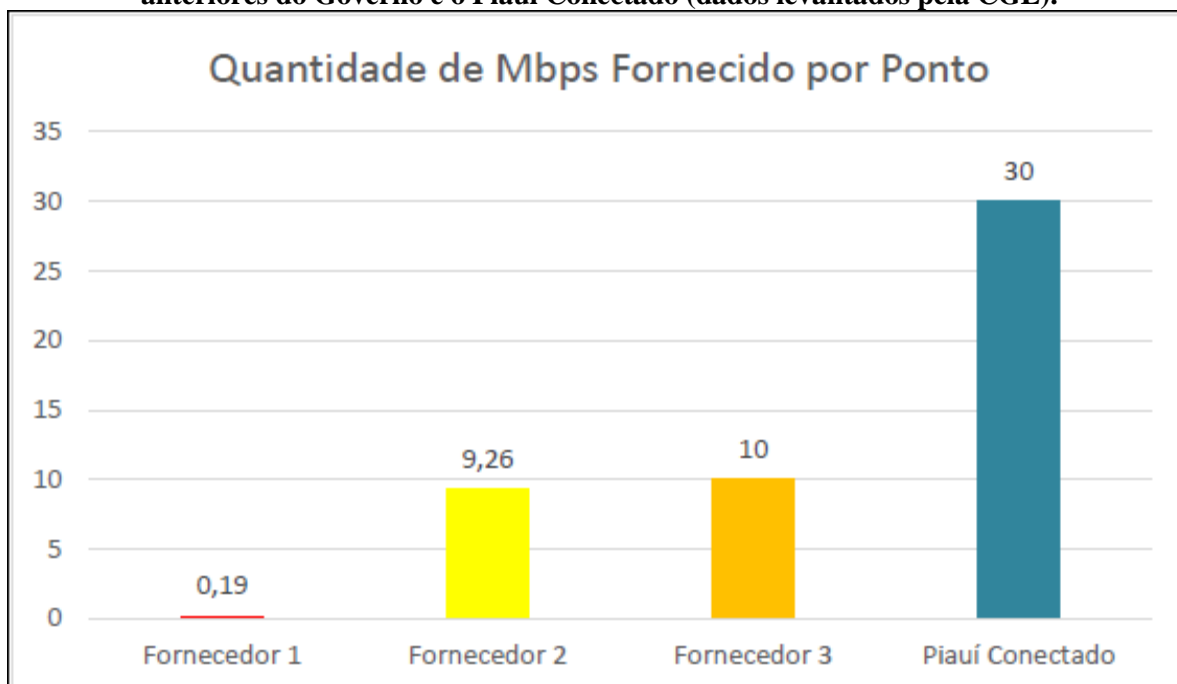
nós estamos falando de economia e de uma eficiência muito grande também [...] (E01 – Parceiro Privado).

[...] quando é pensado um Projeto de PPP, pega-se o que o estado gasta para ver, para ter um comparativo; aí ver se é benéfico ou não. Na grande maioria das vezes, também é um dos requisitos que a gente considera para poder fazer PPP tem que ter uma economia para o estado. A gente não pode fazer PPP para onerar mais ainda o caixa do estado. Na maioria das vezes a gente tem como verificar isso nos contratos de PPP - em especial do Piauí Conectado, porque é o único que atualmente a gente paga Contraprestação – que realmente é benéfico para o estado e a gente tem sim a redução de custos, com a economia que é gerada por ele. Há dois relatórios da CGE que fazem esse comparativo (E02 – Parceiro Público).

Impende destacar que a PPP Piauí Conectado é uma parceria que prevê o pagamento de uma contraprestação pública, paga pelo Governo do Estado, de modo a remunerar o parceiro privado pelos serviços prestados e pelo investimento realizado. Assim, para uma aferição do custo-benefício da PPP é necessário averiguar se os valores que estão sendo desembolsados apresentam economicidade e eficiência, em detrimento de outras formas de contratação.

Nesse sentido, foram analisados os relatórios do Verificador Independente, onde constam manifestações acerca da economicidade do Projeto Piauí Conectado. No relatório referente ao primeiro semestre de 2020 (págs. 25 e 26), o Verificador Independente se reporta ao Parecer nº 815/2020/CGE-PI/GAB/CGA/GETIN, da Controladoria Geral do Estado do Piauí (CGE), para afirmar que *“a implantação do Projeto gerou uma redução de mais de 61,07% nos custos com contratos de links de internet e conectividade, resultando em internet de maior velocidade e melhor qualidade por custos mais baixos”*. Ainda no sentido de averiguar a economicidade do projeto, o relatório do verificador independente apresenta o gráfico comparativo da velocidade de internet (em Mbps) entre fornecedores anteriores do Governo e o Piauí Conectado, conforme Gráfico 1, abaixo:

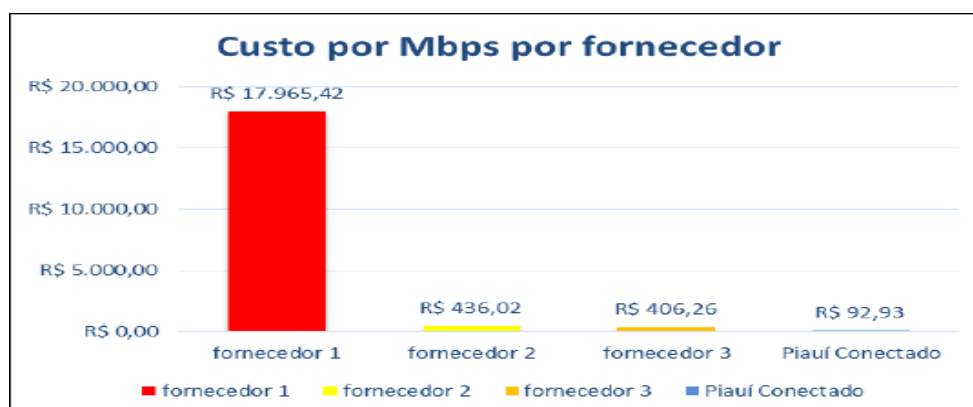
Gráfico 1 – Comparativo da velocidade da internet (em MBPS) entre os fornecedores anteriores do Governo e o Piauí Conectado (dados levantados pela CGE).



Fonte: Relatório do 1º Semestre de 2020, do Verificador Independente da PPP Piauí Conectado – Página 25.

Assim, com base na figura acima, verifica-se que a velocidade do link disponibilizada pela PPP Piauí Conectado - 30 Mbps – é superior a outros fornecedores anteriores do Estado, o que agrega qualidade à prestação dos serviços pelos órgãos do Governo do Piauí. Além disso, o relatório do Verificador Independente trouxe uma projeção da economicidade do Contrato da Piauí Conectado, com base nos valores levantados pela CGE/PI, conforme Gráfico 2, abaixo:

Gráfico 2 – Projeção da Economicidade (valores levantados pela CGE).



Fonte: Relatório do 1º Semestre de 2020, do Verificador Independente da PPP Piauí Conectado – Página 26.

Depreende-se, pois, que para se chegar a esta conclusão acerca da economicidade do Projeto, foi realizada uma análise comparativa com outros três contratos firmados no âmbito da Administração Pública do Estado do Piauí, com fornecedores e modelagem distintas da PPP Piauí Conectado. Pelo exposto no Gráfico 2, observa-se que o valor do Mbps da Piauí Conectado (R\$ 92,93) foi significativamente inferior aos demais fornecedores apresentados na comparação. Salienta-se, por oportuno, que no relatório não constam se os fornecedores utilizados na análise foram selecionados aleatoriamente ou se outro critério foi estabelecido para a seleção dos fornecedores, com vistas à comparação dos valores.

Por sua vez, ressalta-se que, em decorrência da implantação da PPP, houve a substituição de diversos contratos de fornecimento de internet e conectividade já existentes no estado, pelos novos serviços prestados pela SPE Piauí Conectado. Para o Entrevistado 01, a PPP trouxe economia para o Estado do Piauí, posto que está sendo prestado um serviço de qualidade superior, com ganhos técnicos expressivos, por valores proporcionalmente inferiores, conforme abaixo:

[...] hoje o Estado utiliza uma capacidade de rede de pouco mais de 50 Gigabits; quando nós iniciamos esse projeto o Estado utilizava naquele momento 02 Gigabits. Ou seja, [...] hoje nós já aumentamos em 25 vezes a capacidade de tráfego [de internet] do Estado [...] (E01 – Parceiro Privado);

[...] o estado está construindo uma Rede estadual, uma rede onde o estado vai ter aí uma segurança e uma qualidade do serviço prestado lá na ponta. [...] então ele [estado] tem um ganho técnico muito significativo porque ele vai ter o controle de toda essa rede, vai estar dentro do Estado. Então isso já é um ganho técnico. Ele tem um ganho do ponto de vista financeiro, onde o Estado está tendo uma economia de mais de 60% em relação ao megabit de internet que o Estado contratava até então no mercado. Então o Estado está tendo um ganho muito significativo em relação a isso. [...] (E01 – Parceiro Privado).

[...] a gente conseguiu chegar num preço justo onde naquele momento nós trouxemos para o Estado uma contraprestação menor inclusive do que ele pagava[...]. Ou seja, trouxemos uma economia para o Estado [...] (E01 – Parceiro Privado).

Ainda sobre a análise de custos e benefícios (*value for money*), o Relatório do Verificador Independente, do segundo semestre de 2020, cita o Parecer nº 317/2021/CGE-PI/GAB/CGA/GETIN, referente à expansão do Projeto Piauí Conectado para mais 123 municípios; para esta análise, realizou-se comparação com contratos de serviços de

fornecimento de links de conectividade à internet em vigência no âmbito do Estado do Piauí, conforme Tabela 1, abaixo:

Tabela 1 – Comparativo do custo do Megabit fornecido pela SPE Piauí Conectado em relação a outros fornecedores contratados pelo Estado do Piauí (dados levantados pela CGE).

Item	Telemar Norte Leste S/A	IP2TEL	Fortel	SPE - Piauí Conectado
Velocidade	10 Mbps	10 Mbps	30 Mbps	30 Mbps
Valor Unitário (Mensal)	R\$ 2.200,00	R\$ 2.953,49	R\$ 3.670,00	R\$ 2.144,44
Valor Unitário (Mbps)	R\$ 220,00	R\$ 295,35	R\$ 122,33	R\$ 67,93

Fonte: Relatório do 2º Semestre de 2020, do Verificador Independente da PPP Piauí Conectado–Página 58, adaptado do Parecer nº 317/2021/CGE-PI/GAB/CGA/GETIN

Cabe ressaltar que, conforme citado no Relatório do Verificador Independente, o valor unitário do Megabit de R\$ 67,93 é calculado dividindo-se o valor a ser pago mensalmente - R\$ 1.930.000,00 - pela quantidade de Mbps mensal prevista no projeto de expansão, que é de 28.410 Mbps. Quando se divide o valor mensal pela quantidade de pontos a ser implantado (R\$ 1.930.000,00 / 900 pontos) chega-se ao valor mensal de R\$ 2.144,44, por ponto de acesso. Assim, verifica-se que os três contratos acima apresentam valor unitário mensal do link superior ao valor unitário mensal do projeto de expansão do Piauí Conectado.

Destaca-se, ainda, que as demais empresas fornecem apenas links de acesso e conectividade (dois deles, inclusive, com velocidade de apenas 10 Mbps), enquanto que no projeto de expansão do Piauí Conectado são fornecidos links de acesso e parte da infraestrutura que ao final da PPP será revertida para o Estado.

Ainda sobre os aspectos de economicidade, o Entrevistado 01 menciona que a expansão do projeto possibilitará a cobertura em todos os municípios do Estado, com o custo menos elevado do que o projeto licitado, conforme a seguir:

[...] nós aumentamos a contraprestação aproximadamente em 40% em relação ao projeto principal, aumentando essa rede de 5.000 km para 11.000 km, ou seja, mais do que dobramos a rede sem aumentar tão significativamente o custo para o Estado [...] (E01 – Parceiro Privado).

[...] nós apresentamos um modelo, uma modelagem financeira para o Estado, onde nós pudéssemos chegar nestes municípios, no menor tempo possível, agregando esse serviço que já teve um resultado positivo nos 96 [municípios] [...] para que nós pudéssemos chegar com esses serviços em todos os 224 [municípios] [...] (E01 – Parceiro Privado).

Por sua vez, impende destacar os benefícios trazidos pela estruturação de uma rede que atende todos os municípios do Estado do Piauí, de forma a descentralizar serviços de conectividade e criar infraestrutura tecnológica em municípios distantes dos grandes centros, onde geralmente a oferta de prestação de serviços por empresas privadas também se mostra deficitária. Nesse sentido, verificou-se que a PPP Piauí Conectado vem contribuindo com a descentralização de serviços públicos, conforme fala do Entrevistado 01, abaixo:

[...] o mesmo serviço que é entregue em Teresina, é entregue em Corrente, é entregue em Cajueiro da Praia, é entregue em Cristalândia, em Bom Jesus, em qualquer outro município /.../ em Morro Cabeça no Tempo. Então assim, a gente consegue garantir através dessa PPP que o Estado receba um serviço de forma igualitária em qualquer localidade, o que não acontecia anteriormente. Então hoje você tem a capacidade de fazer um atendimento médico em qualquer município do estado. Você tem condição de fazer um EAD em qualquer município. Você tem condição de fazer uma gestão de monitoramento de câmara em qualquer município do estado devido a essa qualidade dessa rede e essa infraestrutura que está sendo implantada pela Piauí Conectado [...] (E01 – Parceiro Privado).

Um outro benefício constatado na PPP Piauí Conectado e que deve ser enaltecido é a existência de um Centro de Controle de Operações, que funciona todos os dias, onde se monitora diuturnamente a prestação dos serviços e o funcionamento dos Pontos de Acesso ao Governo (PAGs) e Pontos de Acesso ao Público (PAPs). Sobre este centro de monitoramento, foi possível constatar, em observação não-participante realizada em visita à sede da SPE Piauí Conectado, que a estrutura existente permite a indicação visual de todos os pontos de acesso do Estado do Piauí em um moderno telão, possibilitando a correção de problemas pelos técnicos ou o rápido encaminhamento de equipes ao local, quando necessário. No tocante a isso, o Entrevistado 01 destaca:

[...] em relação ao monitoramento, nós temos uma central [...] que funciona 24h por dia, 07 dias por semana, para que o usuário tenha a máxima disponibilidade possível do serviço. Então mais de 95% dos problemas são resolvidos sem inclusive que o usuário saiba desse problema lá na ponta. Ou seja, são resolvidos de forma totalmente proativa. (E01 – Parceiro Privado).

Ademais, outro aspecto relevante a ser considerado na análise do *value for money* é o montante de investimento privado na infraestrutura de telecomunicações realizado pela SPE Piauí Conectado; isso porque a capacidade de investimento do poder público está, frequentemente, bastante comprometida e as PPPs têm sido utilizadas para preencher essa

lacuna orçamentária (BUSO; MARTY; TRAN, 2017). Sobre estes investimentos, o Entrevistado 01 elenca como benefício para o estado a ser ponderado na análise do *value for money* da PPP:

[...] e a grande vantagem para o estado é: o estado não precisa desembolsar um centavo em investimento nessa rede porque 100% do investimento é privado. O estado só tem que pagar pelos serviços que estão sendo disponibilizados na ponta. Ou seja, se a Piauí Conectado não disponibiliza o serviço, o estado não precisa pagar por isso. Então isso acaba otimizando os recursos do estado também, porque se você tem que desembolsar um investimento de 400 milhões de reais /.../ vai ter que tirar isso da saúde, da educação para investir numa infraestrutura tecnológica. E isso é feito 100% pelo privado. (E02 – Parceiro Público).

Assim, com base na análise documental e nas entrevistas realizadas, verificou-se que o custo-benefício foi uma dimensão considerada na estruturação da PPP Piauí Conectado, por meio de uma análise de viabilidade técnica, econômica e financeira por parte da SUPARC. Além disso, observou-se que para realizar esta análise de custo-benefício há a necessidade de aprimoramento da base de dados administrativos do estado do Piauí, de modo a subsidiar os estudos econômicos. Constam ainda nos relatórios da SUPARC, que o monitoramento da eficiência do contrato vem sendo realizado com o suporte da Controladoria Geral do Estado, que emitiu dois relatórios onde ficou caracterizada economia com a contratação desta PPP.

4.3 IMPACTOS SOCIAIS E POLÍTICOS

Os impactos sociais e políticos são a terceira dimensão explanada neste trabalho para o estudo da accountability em PPPs, com base na estrutura analítica adotada. Nesse sentido, verifica-se que as PPPs podem trazer impactos socioeconômicos, pois têm potencial para afetar diversos sistemas sociais e ambientais, incluindo, por exemplo, sistemas de educação, saúde e jurídico; por sua vez, a distribuição dos impactos sociais pode ter repercussão no sistema político, influenciando as opiniões dos eleitores e dos cidadãos, afetando potencialmente os resultados eleitorais (FORRER et al., 2010).

Dessa forma, a análise dos impactos sociais e políticos é importante para aferir o sucesso de uma PPP e, conseqüentemente, para determinar sua capacidade de continuar prestando serviços ao público. Logo, para avaliar a accountability de uma PPP, torna-se relevante entender o envolvimento de cada parceiro na identificação e tratamento dos impactos sociais, econômicos e ambientais; além disso, é preciso averiguar se as partes interessadas e potencialmente afetadas pelo Projeto da PPP foram envolvidas no processo de

tomada de decisão e se há prestação de contas em relação a esses impactos (REYES-GONZÁLES; ESTEVE, 2020).

Nesse sentido, por meio da análise documental, verificou-se que a PPP Piauí Conectado foi estruturada com o intuito de trazer impactos sociais positivos e consistentes para o Estado do Piauí, conforme se observa na justificativa apresentada para a licitação desta PPP pela Secretaria de Estado da Administração e Previdência do Piauí, publicada no Diário Oficial do Estado em 14/08/2017, trechos transcritos abaixo:

[...] é imprescindível a implementação de um modelo de contratação que [...] melhore significativamente a qualidade da tecnologia de comunicação disponibilizada para a Administração Pública do Estado do Piauí.

[...] os estudos técnicos indicaram a necessidade de investimentos [...] para dotar o estado de infraestrutura de transporte de dados capaz de atender de forma adequada à administração pública no desenvolvimento de suas funções institucionais, sobretudo na melhoria do atendimento à população na oferta de serviços públicos como: educação, saúde e segurança.

Depreende-se, pois, que o projeto foi elaborado com o intuito de melhorar a infraestrutura de tecnologia de comunicação no Estado do Piauí, de modo a contribuir na prestação de serviços públicos relevantes nas áreas de educação, saúde e segurança, dentre outros.

Por sua vez, um dos entrevistados destacou que os impactos sociais é um fator relevante para a contratação de Projetos no âmbito do Programa de PPPs do Piauí, conforme abaixo:

[...] as PPPs quando elas são pensadas em nosso estado, elas sempre são pensadas também no aspecto social. Não são feitas PPPs só para contratar um parceiro privado por contratar. [...] elas sempre são pensadas em pessoas, porque [...] a sociedade que é nosso consumidor final. Quando o estado contratou a Piauí Conectado [...] o primeiro impactado é o estado em seus órgãos públicos. Mas se ele tem uma boa internet, aquele servidor vai conseguir prestar um bom serviço para a população. Então assim: é uma cadeia. Na PPP Piauí Conectado, não é só o estado que é o consumidor final, a sociedade também é. (E02 – Parceiro Público).

Na análise dos dados coletados, foram identificados diversos impactos sociais e políticos desta PPP, sistematizados nos seguintes grupos: inclusão digital; emprego e renda; apoio ao enfrentamento da pandemia; qualidade dos serviços públicos prestados pelo estado; agenda ambiental; e apoio a projetos sociais e culturais. A seguir, serão explanados estes impactos.

4.3.1 Inclusão Digital

O acesso à internet ainda não está disponível em todos os domicílios do País. Conforme os dados publicados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a internet estava disponível em apenas 82,7% dos domicílios do país em 2019, o que significa dizer que em 12,6 milhões de domicílios do país não havia internet naquele ano. No Piauí, apenas 68,8 % dos domicílios possuíam internet em 2019. (IBGE, 2021). Verifica-se, pois, a necessidade da elaboração de políticas públicas que estimulem a inclusão digital da população.

Nesse diapasão, identificou-se que a PPP Piauí Conectado foi modelada com o objetivo de elevar os níveis de conectividade do Piauí, com a descentralização da conexão de internet, por meio da implantação de uma rede de fibra óptica que melhorasse a infraestrutura do estado e o atendimento à população, contribuindo com a inclusão digital das pessoas. Para tanto, a PPP previu a instalação de: Pontos de Acesso ao Governo (PAGs), de modo a ampliar a qualidade da internet dos órgãos e entidades da administração pública do Piauí; e Pontos de Acesso ao Público (PAPs), para possibilitar o acesso gratuito da população à internet em espaços públicos, como praças e parques.

Conforme análise documental realizada nos Relatórios do Verificador Independente, a PPP Piauí Conectado instalou, na primeira fase do projeto, 199 (cento e noventa e nove) PAPs, conforme Anexo “D”. Com isso, observou-se o crescente número de usuários, conforme gráficos constantes do Anexo “F”.

Ainda no tocante à inclusão digital, o Entrevistado 02 destaca que a disponibilização de internet gratuita para a população, por meio de uma PPP, é uma iniciativa pioneira, tendo em vista se tratar da primeira Parceria do Brasil em Telecomunicações e que vem trazendo impactos sociais positivos, conforme abaixo:

[...] não tinha nenhum outro projeto similar na área de PPPs e nessa área de telecomunicação, então ele é pioneiro [...] é um projeto inovador e se você for buscar, até fora do Brasil, nós não temos PPP em telecomunicações. E hoje ele tem sido replicado. (E02 – Parceiro Público).

[...] imagine um PAP [Ponto de Acesso Público] - que são um dos pontos que são destinados em espaços públicos - o quanto que ele consegue alcançar as pessoas; aquela pessoa que não tem internet em casa usa na praça, usa em espaço público, e consegue acessar as informações. Então é um dos [impactos sociais] a inclusão. A inclusão digital que é tão almejada pelos estados. (E02 – Parceiro Público).

Além da possibilidade de utilização da internet oriunda dos PAPs, o Entrevistado 02 destaca que a PPP Piauí Conectado contribui com a inclusão digital ao melhorar a infraestrutura de escolas, permitindo que professores e alunos usufruam dos serviços:

[...] outro aspecto muito social [é] o alcance do Piauí Conectado: quantos professores, quantos alunos não possuíam um acesso à internet e hoje eles possuem. Porque tem uma internet de qualidade na escola, tem um PAG [Ponto de Acesso do Governo], porque tem wi-fi. (E02 – Parceiro Público).

Nessa mesma linha, o Entrevistado 01 ressalta o impacto social da PPP ao associar o Projeto à inclusão digital da população, o que, por consequência, leva à inclusão social, conforme abaixo:

[...] Piauí Conectado já é, por si só, um projeto de inclusão social. Nós estamos falando de um projeto que vai levar conectividade, mas não somente isso, quando a gente fala em conectividade nós estamos levando aí uma série de atividades por trás disso. Nós estamos levando segurança, saúde, educação e conhecimento também, porque quando você entra no mundo da internet você abre um leque de conhecimentos. Então, eu acho que por si só já é um fator inclusivo. Além disso, nós temos a disponibilização dos Pontos de Acesso Público, com Wi-Fi gratuito nas praças, onde pessoas que não teriam condições de acessar a internet podem, através dessa rede, acessar gratuitamente. Então isso tem um fator de inclusão social muito grande. Inclusão social e inclusão digital. (E01 – Parceiro Privado).

Sobre a temática de inclusão digital, dados oriundos da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD C – IBGE) apontam que o percentual de pessoas que utilizaram a internet vem crescendo nos últimos anos, no Brasil e também no Piauí, conforme Tabela 2, abaixo:

Tabela 2 – Percentual de Pessoas que utilizaram a Internet no período de referência dos últimos três meses na população de 10 anos ou mais de idade.

Unidade Territorial	Ano	
	2016	2019
Brasil	66,1%	79,5%
Piauí	50,2%	65,2%

Fonte: IBGE – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio Contínua – PNADC (2021)

Em análise aos dados supracitados, verifica-se que no período investigado o acesso da população à internet cresceu 13,4 pontos percentuais no Brasil, enquanto que no Piauí o crescimento foi de 15,0 pontos percentuais, portanto em um ritmo um pouco mais acelerado. Este crescimento do acesso à internet acima da média nacional, em alguma medida, pode estar associado à implementação da PPP Piauí Conectado, cujo início da prestação dos serviços se deu em meados de 2019.

Ainda nesse sentido, o Relatório do Comitê de Monitoramento de Gestão do Contrato, referente ao 2º trimestre de 2021, apresentou o crescimento do número de cidades com fibra óptica; citando os dados publicados pela ANATEL, o relatório informou que, entre 2018 e 2020, o Brasil ampliou a cobertura em 22% das cidades, enquanto que houve um crescimento de 125% na cobertura dos municípios piauienses.

Ademais, com o Projeto de Expansão da PPP, que prevê a chegada do Piauí Conectado em todos os municípios do estado, há potencial para atendimento de uma população atualmente desprovida de internet, com consequente incremento da inclusão digital.

4.3.2 Impactos na Qualidade da Prestação dos Serviços Públicos

A PPP Piauí Conectado foi estruturada visando melhorar a qualidade da prestação dos serviços públicos, por meio da construção, operação e manutenção de infraestrutura de dados, voz e imagem. Nesse sentido, o estado manifestou este objetivo, bem como a necessidade de aporte de capital privado, conforme se verifica em trecho da justificativa apresentada para a licitação desta PPP, publicada no DOE, em 14/08/2017:

[...] é imprescindível a implementação de um modelo de contratação que permita o aporte de capital privado para execução de obras e que, por outro lado, melhore significativamente a qualidade da tecnologia da comunicação disponibilizada para a Administração Pública do Estado do Piauí.

Nesse sentido, em análise aos relatórios emitidos pela Empresa Verificadora Independente, deste contrato de PPP, identificou-se que foram instalados Pontos de Acesso do Governo (PAGs) em unidades administrativas do Governo do Estado do Piauí, como: Escolas; Ensino à Distância (EAD); Universidade Aberta (UAB); Pontos de Inclusão Digital; Universidade Estadual do Piauí (UESPI); Espaços e Salas de Cidadania; Unidades de Saúde; Instituto de Assistência e Previdência Privada do Estado do Piauí (IASPI); DETRAN; Polícia

Militar; Polícia Civil; Unidades Penais; AGESPISA; SEFAZ; ADAPI; Postos Fiscais; Defensoria Pública; EMATER, dentre outras unidades da Administração Pública.

Conforme relatório da concessionária SPE Piauí Conectado, referente ao 2º trimestre de 2021, os PAGs estão distribuídos por todas as Macrorregiões do Estado do Piauí. Quando se analisa a instalação por Secretaria, nota-se que a Secretaria de Educação é a que possui o maior número de pontos (559); seguida pela Secretaria de Segurança (223); e a Secretaria de Saúde (81). Percebe-se, pois, que a PPP vem contribuindo em áreas essenciais do estado.

Logo, o aumento da qualidade da tecnologia da comunicação está associado à melhoria dos serviços públicos prestados. Esta é a percepção do Entrevistado 01 ao comentar sobre a estrutura diferenciada que está sendo construída por meio desta PPP e a disponibilização de internet de qualidade para todos os municípios do Piauí:

[...] nós já estamos em 166 municípios com rede 100% da Piauí Conectado. [...] o que nós estamos construindo aqui [é] uma nuvem para o estado. Porque assim, hoje o estado vai estar dentro de uma rede única onde qualquer ente, qualquer secretaria que acesse essa rede, ela vai ter acesso a uma Intranet. É como se todo mundo tivesse dentro de um Centro Administrativo. Ou seja, ele consegue acessar isso como se fosse uma rede local. Isso dá um ganho muito significativo. (E01 – Parceiro Privado).

[...] o estado recebia um serviço de excelência em Teresina, em Parnaíba, mas recebia um serviço muito precário em 90% das localidades do Estado. Ou seja, ele não conseguiria desenvolver as políticas públicas por meio de tecnologia naqueles municípios considerando que ele não tinha uma capacidade, uma qualidade nesses demais municípios. Então ficavam concentrados esses serviços nos grandes municípios, Teresina, Floriano, Parnaíba /.../ então [com o projeto] isso acaba se descentralizando. (E01 – Parceiro Privado).

[...] vai trazer um ganho de eficiência para o estado nestes municípios, que são municípios menores, municípios que não têm, muitas vezes, uma delegacia, não têm um hospital e com esses serviços que vão ser disponibilizados o estado vai ter capacidade de chegar naqueles municípios com serviços que muitas vezes não eram possível chegar naqueles municípios; é impossível você chegar [presencialmente] com professor de química, física e matemática em 224 municípios; o estado não tem essa capacidade, nem financeira; na verdade, eu acho que nenhum estado do Brasil tem essa capacidade de colocar um profissional médico, ou um profissional de matemática, física e química – que é um profissional requisitado no mercado e que tem pouco disponível – e conseguir levar isso [presencialmente] para 100% da população. E através da tecnologia você consegue chegar até esse local. (E01 – Parceiro Privado).

Ainda nesse sentido, o Entrevistado 02 ressalta que a PPP Piauí Conectado tem um alcance bem mais amplo do que a prestação do serviço de internet, garantindo direitos fundamentais da população, como saúde e educação:

[...] hoje quando a gente olha para a Piauí Conectado a gente pensa que é apenas a internet, o link. Pelos direitos fundamentais, a gente tem direito a saúde e a educação [...] E aí você olha e diz: “mas a educação e saúde a gente só tem se tiver informação; e informação só tem se tiver uma internet, um link de internet”. Hoje a gente não tem nem saúde, nem educação – que são os principais direitos da sociedade – se não tiver uma boa internet. Então hoje quando você vê o Piauí Conectado [é possível] enxergar mais ainda a importância que tem para o nosso estado (E02 – Parceiro Público).

Por sua vez, diante da inviabilidade das atividades presenciais, em função do distanciamento social recomendado pelas autoridades de saúde nacionais e regulamentado pelo Decreto do Governo do Piauí, nº 18.902, de março de 2020, houve a necessidade da utilização da tecnologia na prestação dos serviços públicos. Assim, com o objetivo de viabilizar o trabalho remoto, a Piauí Conectado - em parceria com a Empresa Cisco do Brasil - criou e disponibilizou salas virtuais da plataforma de conferência da Cisco Webex para as reuniões online do Governo do Estado. Além disso, o acesso à plataforma foi liberado para todos os servidores de todas as Secretarias de Estado, para possibilitar a manutenção das atividades (Relatório Anual da Concessionária SPE Piauí Conectado, 2020, fl. 30). Desse modo, percebe-se que a PPP contribuiu para a manutenção da prestação de serviços públicos em um momento crítico da gestão pública.

4.3.3 Ações Sociais e Contribuições para o Enfrentamento à Pandemia da Covid-19

Ainda no bojo dos impactos sociais decorrentes da implantação da PPP Piauí Conectado, verificou-se que a PPP Piauí Conectado vem atuando com diversas ações que têm repercussões sociais relevantes para a população piauiense. Além disso, no enfrentamento à pandemia da Covid-19, a empresa SPE Piauí Conectado desenvolveu diversas atividades no intuito de minimizar os efeitos decorrentes desta situação de emergência pública.

Sobre esta atuação da SPE Piauí Conectado, o Entrevistado 01 destacou que a empresa vem atuando com diversas atividades sociais no estado, como por exemplo na geração de empregos diretos e capacitação da população para o mercado de trabalho:

[...] a Piauí Conectado desenvolve diversas atividades sociais aqui [no Piauí]. Um dos projetos que nós temos que é um dos maiores, inclusive, é o

projeto Cisco Academy, onde nós temos uma academia de capacitação tecnológica aqui no Piauí. Onde nós qualificamos a sociedade em geral em cursos na área de tecnologia. Hoje nós temos mais de 5.000 pessoas capacitadas na área de tecnologia. (E01 – Parceiro Privado).

[...] hoje nós geramos mais de 600 empregos diretos e indiretos, neste momento [no Piauí] (E01 – Parceiro Privado).

[...] nós temos também um curso que é mais técnico, onde recentemente foram formados 50 (cinquenta) profissionais no segmento de gestão de redes, onde é um curso extremamente técnico e onde há uma demanda gigantesca a nível Brasil e a nível mundo [...] porque assim esses profissionais são profissionais de extrema qualificação. Nós temos inclusive exemplos de pessoas que após a formatura nossa aqui já conseguiram empregos, então são pessoas que conseguem entrar no mercado com salários iniciais de R\$ 7.000,00 [...] é um mercado onde tem muita demanda por vaga de emprego, com poucos profissionais, e um mercado que dá uma rentabilidade muito boa. Então esse é um projeto que nós desenvolvemos aqui para que a gente consiga desenvolver o mercado local aqui de Teresina, do Piauí. [...] esse é um outro projeto que nós temos aqui de inclusão social e assim nós temos ajudado muitas pessoas com esse projeto (E01 – Parceiro Privado)..

Além dos impactos sociais relacionados ao Mercado de Trabalho, a SPE Piauí Conectado vem contribuindo com ações voltadas ao incentivo da cultura piauiense. Estas ações foram importantes, notadamente nos anos de 2020 e início de 2021, em virtude da Pandemia da Covid-19, que obrigou a suspensão de shows e espetáculos. Conforme consta no Relatório Trimestral da Concessionária (1º trimestre/2021), “a SPE Piauí Conectado deu todo o suporte tecnológico para que shows e espetáculos de projetos culturais, como lives solidárias e Mostra de Quadrilhas Juninas, fossem transmitidas ao vivo, utilizando infraestrutura especial, montada no local de cada evento”.

O Entrevistado 01 destacou ainda outro projeto na área cultural, que foi a doação de bobinas para artistas. Estas peças serviram de matéria-prima para confecção de obras artísticas que foram comercializadas, conforme abaixo:

[...] nós desenvolvemos outros projetos também como o projeto de bobinas, onde nós doamos bobinas também para os artistas, para que eles possam fazer também a comercialização dessas bobinas. Ou seja, reaproveitamos [...] é um projeto socioambiental! Além de a gente não descartar essas bobinas, reaproveitamos para que através delas os artistas possam fazer algum tipo de trabalho e através desse trabalho possam comercializar isso e ter uma renda (E01 – Parceiro Privado)..

No que tange ao enfrentamento da Covid-19, verificou-se, por meio da análise documental, que o Estado do Piauí contou com suporte tecnológico em áreas estratégicas, como saúde, educação e segurança. Por exemplo, consta no Relatório do Comitê de Monitoramento e Gestão do Contrato - 4º trimestre/2020 (fl. 4), que a SPE Piauí Conectado disponibilizou equipamentos (tablets e notebooks) para hospitais e profissionais que atuavam na linha de frente, permitindo que familiares de pacientes pudessem fazer uma visita virtual àqueles pacientes que precisavam manter o isolamento durante a internação hospitalar.

Nesse sentido, os Entrevistados também destacaram a importância da PPP ao disponibilizar os equipamentos em áreas de saúde e segurança pública, conforme abaixo:

[...] as visitas virtuais nos hospitais [...] projeto em que a gente doou a infraestrutura para o Estado, onde nós levamos a infraestrutura para o estado nos hospitais e nos presídios, onde as pessoas através desta tecnologia pudessem visitar seus familiares que estavam ou presos ou acamados pela COVID. Através destas tecnologias conseguiram ter essa comunicação com seu familiar. Então é um projeto que a gente considera muito exitoso que nós desenvolvemos também. (E01 – Parceiro Privado).

[...] Piauí Conectado ajudou em hospitais de campanha, em hospitais com empréstimos de tablets, com empréstimos de notebooks; serviços que não faziam parte do escopo do objeto que foi contratado (E02 – Parceiro Público).

Por sua vez, a SPE Piauí Conectado elevou a velocidade dos pontos de WI-FI, alterando a banda de internet nos Pontos de Acesso Público de Teresina – passando de 40Mbps para 80Mbps – visando disponibilizar conexão à comunidade por meio de internet gratuita em pontos próximos de suas casas (Relatório do Comitê de Monitoramento de Gestão do Contrato, 2º Trimestre/2020 – fl. 09).

Ainda nesse aspecto social, surgiu o Projeto “Parceria e Solidariedade”, coordenado pela SUPARC e com participação das concessionárias de PPPs que atuam no Piauí, com ações direcionadas para amparar os menos favorecidos, que sentiram de modo mais intenso os impactos econômicos da crise sanitária provocada pela Covid-19. Nesse sentido, a SPE Piauí Conectado, além de contribuir com a doação de cestas básicas, ajudou com a montagem de tendas próximas de agências da Caixa Econômica Federal; nestas tendas, a concessionária disponibilizou pontos de internet com Wi-Fi gratuito, bem como dois profissionais treinados para cada agência, equipados com tablets, auxiliando os usuários a ter acesso ao Auxílio

Emergencial (Relatório do Comitê de Monitoramento de Gestão do Contrato, 2º Trimestre/2020 – fl. 11).

Os entrevistados também destacaram a importância desta ação social da Concessionária SPE Piauí Conectado, tendo em vista que a equipe da Piauí Conectado contribuiu para reduzir o tempo de espera nas filas e agilizou o acesso aos serviços que estavam disponíveis pela internet, conforme abaixo:

[...] um projeto muito bacana que nós desenvolvemos também aqui na pandemia foi o projeto de auxílio das pessoas que iriam receber o auxílio-emergencial da Caixa Econômica. Nós montamos uma estrutura tecnológica na frente dessas agências da Caixa, onde nós atendemos mais de 01(um) milhão de pessoas; ou seja, nós disponibilizamos estrutura de tenda, separadores de fila, disponibilizamos wi-fi e disponibilizamos também pessoas munidas de tablets para que auxiliassem aquelas pessoas que, muitas vezes, são analfabetas ou semianalfabetas ou pessoas que muitas vezes não tem um celular para acessar o aplicativo da Caixa. Então foi um projeto que nós conseguimos ajudar e desenvolver um trabalho muito bom junto à Caixa Econômica, onde através da tecnologia nós conseguimos alcançar mais de um milhão de pessoas (E01 – Parceiro Privado).

[...] tem diversos projetos sociais também como foi o da parceria de solidariedade na porta das CAIXAS [banco] por conta do auxílio que o governo deu na época. Eles instalaram pontos de WI-FI, disponibilizaram pessoas, colaboradores da empresa com tablets para ajudar as pessoas. Então são diversos impactos sociais que o Piauí Conectado, que hoje eu precisaria de tempo para listar todos eles (E02 – Parceiro Público).

Percebeu-se, assim, que na PPP Piauí Conectado, os parceiros público e privado vêm atuando de forma ativa na definição do papel de cada parceiro, na identificação e tratamento dos impactos sociais, econômicos e ambientais, decorrentes da parceria.

4.3.4 Impactos Políticos

A distribuição dos impactos sociais de uma PPP pode ter implicações no sistema político, afetando as opiniões dos eleitores e dos cidadãos, com potencial para interferir nos resultados eleitorais. Nesse sentido, os resultados obtidos da parceria podem determinar sua capacidade de continuar prestando serviços ao público e, conseqüentemente, trazer impactos políticos aos gestores (FORRER et al., 2010).

Por sua vez, todas as partes interessadas e potencialmente afetadas devem ser envolvidas no processo de tomada de decisão acerca da contratação de uma PPP. Isso porque

há uma complexidade no planejamento de infraestrutura de PPPs, devido ao conflito de interesses dos atores (público e privado), o que reforça a necessidade de participação da população afetada neste processo (MUKHOPADHYAH, 2016).

Em relação ao processo de contratação da PPP Piauí Conectado, verificou-se, por meio de análise documental, que houve consulta pública no período de 14/02/2017 a 24/03/2017, publicada no sítio eletrônico da SUPARC, bem como no Diário Oficial do Estado Nº 35 (17/02/2017). O Aviso de Consulta Pública previu que:

“Os comentários, sugestões e as manifestações sobre os documentos postos à consulta deverão ser encaminhados à SUPARC, devidamente identificados. A identificação dos autores se fará com apresentação das seguintes informações: nome, empresa, CPF/CNPJ, endereço, e-mail, telefone, pelo prazo acima mencionado, através do e-mail: piauiconectado@ppp.pi.gov.br” (DOE Nº 35, 17/02/2017).

Além disso, foi realizada audiência pública na data de 20/03/2017, no auditório da Agência de Tecnologia de Informação – ATI. Assim, observa-se que foram abertas oportunidades à população para participação no processo de contratação desta PPP. Não obstante, não se identificou no sítio eletrônico da SUPARC a ata da sessão da referida audiência pública; bem como, pelos documentos disponíveis no site, não foi possível identificar se a população efetivamente contribuiu com sugestões acerca desta contratação.

Ressalta-se, por oportuno, que o Programa de PPPs do Piauí possui um Conselho Gestor de Parcerias (CGP), presidido pelo Governador do Estado do Piauí e com participação dos seguintes membros: Secretário de Governo, Secretário de Administração, Secretário de Planejamento, Secretário de Fazenda e Procurador Geral do Estado. Conforme previsto na Lei Estadual Nº 5.494/2005, o Conselho tem como principais competências: (I) definir os serviços prioritários para execução no regime de parcerias público-privadas; (II) disciplinar os procedimentos para celebração desses contratos; (III) autorizar a abertura da licitação e aprovar seu edital, após prévia análise jurídica; (IV) apreciar os relatórios de execução do contrato (PIAUI, 2005).

Verificou-se, pois, que no processo de definição da PPP Piauí Conectado houve a participação direta de atores estratégicos do Governo Estadual - notadamente o Governador do Estado e demais membros do Conselho Gestor. Por conseguinte, nota-se que existiu apoio político para a tomada de decisão acerca desta contratação.

Os Entrevistados 01 e 02 destacaram a participação do Conselho Gestor para viabilização da PPP. O Entrevistado 01 ressaltou a participação do Chefe do Executivo na priorização da contratação deste serviço através de parceria; o Entrevistado 02 evidencia o apoio do Conselho Gestor na tomada de decisões e na gestão do contrato:

[...] esse processo foi conduzido todo pela Superintendência de Parcerias, com apoio da Agência de Tecnologia, para que eles dessem um apoio técnico e todo o corpo decisório desse projeto foi do Comitê Gestor; o estado tem um Comitê Gestor onde é presidido pelo Governador e esse comitê optou por colocar esse projeto como prioridade para desenvolver esse projeto naquele momento. (E01 – Parceiro Privado).

[...] o Conselho Gestor, que tem como presidente o próprio Governador do Estado, ele é um suporte. Esse grande suporte para as PPPs e para os contratos firmados. [...] todos os conflitos, todas as demandas contratuais elas são resolvidas no âmbito do Conselho Gestor. Qualquer decisão a gente leva a demanda, o Conselho aprecia e delibera, aprova ou não. Então assim, essa figura ela traz mais legitimidade para as PPPs. Por quê? Porque se você vir a composição do Conselho Gestor, você consegue ver a dimensão, que são pastas que traçam as metas do Estado, como Secretaria de Fazenda, Secretaria de Planejamento, tem a PGE, a Secretaria de Administração, a Secretaria de Governo. [...] então você nota que é algo consolidado. Isso ajuda inclusive a manter essa relação segura, essa segurança jurídica entre o estado e o parceiro privado. (E02 – Parceiro Público).

Ainda sobre os impactos políticos, observou-se que a PPP Piauí Conectado foi contratada para atender 96 municípios do estado, com possibilidade de expansão a outros municípios. No entanto, em 07 de maio de 2021, foi assinado termo aditivo para que o serviço seja estendido a todos os municípios do Piauí. Segundo o Entrevistado 01, o sucesso da PPP motivou a cobrança política de diversos municípios para serem contemplados também pela parceria, conforme abaixo:

[...] com essa implantação do projeto e devido aos resultados positivos que aconteceram com o projeto [...] isso acaba sendo um fator natural, porque assim à medida que [o serviço] chega a um município, aquilo ali acaba se espalhando para outros, os municípios da redondeza /.../ e aí acaba que todo mundo quer Piauí Conectado, chega um pedido para o governador, chega outro... “ah, meu município não tem Piauí Conectado ainda, eu preciso do serviço”. Então com base nessa demanda de outros municípios que chegaram ao Governo do Estado, nós propomos ao estado, então, o aumento desse escopo para os 224 municípios, de uma forma que nós conseguíssemos chegar, sem aumentar tanto a contraprestação. (E01 – Parceiro Privado).

Nesse sentido, a literatura aponta que as PPPs podem afetar uma variedade de sistemas sociais e políticos, o que requer a participação das diversas partes interessadas no processo de tomada de decisões, bem como na atuação dos parceiros na identificação e tratamento dos impactos sociais, econômicos e ambientais (FORRER et al., 2010). Assim, no que tange à PPP Piauí Conectado, observou-se que os parceiros público e privado vêm atuando de forma a trazer impactos sociais e econômicos positivos; ademais, verificou-se a participação de diversos atores no processo de tomada de decisões desta Parceria.

Nesta seção, analisou-se a atuação dos parceiros que compõem a PPP Piauí Conectado no tocante aos impactos sociais e políticos da Parceria. Por sua vez, relatou-se como a implantação do Projeto vem interferindo na dinâmica social da população e na gestão dos serviços prestados pelas unidades administrativas do estado.

4.4 EXPERTISE DOS PARCEIROS

Seguindo a estrutura analítica proposta por Forrer et al. (2010), a expertise dos parceiros é a quarta dimensão adotada neste trabalho para a avaliação da accountability na PPP Piauí Conectado. O conceito de expertise envolve o engajamento de pessoas – tanto do setor privado como do setor público - com as habilidades necessárias para realizar as atribuições e atingir os objetivos contratuais da parceria (FORRER et al., 2010). Dada a natureza complexa dos mecanismos de aquisição de PPP e a necessidade dos setores público e privado de demonstrar familiaridade suficiente com o conceito de PPP e adquirir experiência em seus requisitos técnicos, uma vertente crescente da literatura de PPP enfatiza a importância do apoio organizacional para projetos de PPP (BIYGAUTANE; NEESHAM; AL-YAHYA, 2019).

Por conseguinte, nesta seção será analisado se a expertise do parceiro privado foi adequadamente especificada no processo de licitação e se, de fato, o contrato garante que a expertise seja fornecida. Além disso, será estudado se a experiência de cada um dos parceiros vem sendo utilizada de forma eficaz. Para tanto, este tópico será dividido em dois pontos: expertise do parceiro privado e expertise do parceiro público.

4.4.1 Expertise do Parceiro Privado

O processo licitatório da PPP Piauí Conectado foi na modalidade Concorrência Pública (Nº 002/2017), do tipo Melhor Técnica combinado com o menor valor de contraprestação

mensal máxima. Observa-se que o gestor público optou por estabelecer no processo licitatório, além da menor contraprestação, o critério de melhor técnica visando assegurar que o parceiro privado dispusesse de expertise e atendesse níveis técnicos mínimos aceitáveis. Ademais, o Edital da Licitação previu a exigência de atendimento de questões relacionadas à expertise do parceiro privado, conforme itens abaixo:

1.1.1 A prestação e execução do objeto da concessão deverão respeitar todas as disposições, prazos e especificações técnicas constantes do edital e seus anexos, bem como da proposta técnica e proposta econômica da adjudicatária.

1.1.1.2 A especificação do objeto referido no item 1.1.1 está prevista no Anexo VIII – Termo de Referência dos Serviços Concedidos do presente edital.

1.2.5 Anexo V – Diretrizes para Elaboração e Julgamento da Proposta Técnica.

Por conseguinte, com o intuito de averiguar a especificação da expertise do parceiro privado no processo licitatório, analisou-se o Relatório de Julgamento das Propostas Técnicas apresentadas. Este relatório foi elaborado pela Comissão de Licitação, em 30 de novembro de 2017, com base nas regras previstas no Edital (documento disponível no sítio eletrônico www.ppp.pi.gov.br / acesso em 25.nov.2021).

Nesse sentido, observou-se que o processo licitatório da PPP Piauí Conectado estabeleceu a necessidade de o Parceiro Privado comprovar na sua proposta técnica os seguintes itens: Demonstração de Conhecimentos Técnicos (DC); Planos Técnicos (PT); e Capacitação e Experiência (CE). À Comissão de Licitação, ficou a incumbência de verificar se as propostas contemplaram cada um dos tópicos que compõem os itens, avaliando-os individualmente. O Quadro 8, abaixo, estabelece os critérios analisados no processo licitatório e a pontuação alcançada pelo parceiro privado:

Quadro 8 – Pontuação obtida pelo Parceiro Privado na Proposta Técnica da Licitação.

Critérios	Pontuação máxima utilizada como parâmetro	Pontuação do parceiro privado
DC 1 – Conhecimento Técnico - soluções tecnológicas do Datacenter e Centro de Controle de Operações	02	02

DC 2 - Conhecimento Técnico - soluções para lançamento da Fibra Óptica (backbone e assinantes).	03	03
DC 3 – Conhecimento Técnico - soluções tecnológicas do anel óptico DWDM.	02	02
DC 4 – Conhecimento Técnico - soluções tecnológicas Metro Ethernet.	02	02
DC 5 – Conhecimento Técnico - soluções tecnológicas GPON.	02	02
DC 6 - Conhecimento Técnico - soluções tecnológicas do Serviço de Internet.	01	01
DC 7 - Conhecimento Técnico - soluções tecnológicas da Rede Privada de Fibra Óptica.	01	01
DC 8 - Conhecimento Técnico - soluções tecnológicas do serviço de VoIP.	01	01
DC 9 - Conhecimento Técnico - soluções tecnológicas do Serviço de Áudio e Vídeo Conferência.	01	01
DC 10 - Conhecimento Técnico - soluções tecnológicas do Serviço de Estação Meteorológica.	01	01
DC 11 - Conhecimento Técnico - soluções tecnológicas do Serviço de Tele Vigilância.	01	01
DC 12 - Conhecimento Técnico - soluções tecnológicas do Serviço de Telemedicina.	01	01
DC 13 - Conhecimento Técnico - soluções tecnológicas do Serviço de Wireless Pública.	01	01
DC 14 - Conhecimento Técnico - soluções tecnológicas do Serviço de Wireless Rede Local.	01	01
DC 15 - Conhecimento Técnico - soluções tecnológicas do Serviço de Outsourcing de Impressão e Digitalização.	01	01
DC 16 - Conhecimento Técnico - soluções tecnológicas do Serviço de Solução Educacional.	01	01
DC 17 - Conhecimento Técnico - soluções tecnológicas do Serviço de Trunking.	01	01
DC 18 – Desafios e Riscos associados ao Projeto.	03	03
PT 1 – Plano Técnico – Políticas e Estratégias na Concessão Administrativa.	03	03
PT 2 – Plano Técnico – Política de Recursos Humanos.	02	02
PT 3 – Plano Técnico de Execução de Obras.	07	07
PT 4 – Plano Técnico de Instalações de Equipamentos.	07	07
PT 5 – Plano Técnico do Serviço de Manutenção do Parque Tecnológico.	07	3,5
PT 6 – Plano Técnico da Operação dos Serviços previstos no Termo de Referência.	07	07
PT 7 – Plano Técnico – Plano de Trabalho para Implantação dos Serviços previstos no Termo de Referência.	07	07
PT 8 – Plano Técnico – Cronograma Geral das Obras e Serviços previstos no Termo de Referência.	02	02

CE 1 – Capacitação e Experiência – Comprovação da Capacitação e Experiência do Responsável Técnico na Execução das Obras.	08	08
CE 2 – Capacitação e Experiência – Comprovação de Capacitação e Experiência do Responsável Técnico nas Instalações de Equipamentos.	08	08
CE 3 – Capacitação e Experiência – Comprovação da Capacitação e Experiência do Responsável Técnico na Manutenção do Parque Tecnológico.	08	08
CE 4 – Capacitação e Experiência – Comprovação da Capacitação e Experiência do Responsável Técnico da Operação dos Serviços previstos no Termo de Referência.	08	08
TOTAL	100	96,5

Fonte: Relatório de Julgamento das Propostas Técnicas. Concorrência Pública SUPARC 002/2017, disponível em www.ppp.pi.gov.br, acesso em 02/12/2021.

Pelo exposto, verifica-se que a licitação especificou 30 (trinta) critérios técnicos, com o intuito de garantir a expertise do parceiro privado. Ressalta-se que o parceiro privado obteve nota máxima em 29 destes critérios; o único critério que foi atendido apenas parcialmente foi “PT 5 – Plano Técnico do Serviço de Manutenção do Parque Tecnológico”. Assim, o parceiro privado ficou com uma pontuação final de 96,5 pontos de um máximo de 100 pontos.

Já no que se refere ao contrato assinado, observa-se a previsão de que a concessionária do serviço (parceiro privado) exerça suas atividades com a melhor técnica possível, seguindo os padrões previstos na licitação. Isso pode ser evidenciado no Anexo D – Caderno de Encargos – item 2.1.3, que estabelece como obrigação da concessionária “executar o objeto da concessão e seus controles com zelo e diligência, utilizando a melhor técnica para cada uma das tarefas desempenhadas na forma do Termo de Referência dos serviços concedidos”. Isso posto, verifica-se que o contrato da PPP Piauí Conectado traz cláusulas que visam garantir que a expertise do parceiro privado seja realmente fornecida.

Ainda sobre a expertise, o Entrevistado 01 menciona a importância da experiência do parceiro privado, tendo em vista se tratar de um projeto vultoso e de uma PPP pioneira na área de tecnologia:

[...] eu entendo que é de extrema importância a experiência do parceiro privado, considerando que nós estamos tratando de um projeto com a magnitude gigante, um projeto que nunca foi executado nesses moldes, então a experiência conta muito. Dentro da nossa empresa, nós temos um corpo técnico aqui de extrema experiência tanto de implantação de projetos de PPP, quanto de desenvolvimento de operação em redes. Então nós temos aí profissionais com experiência de mais de 30 anos de mercado. E além disso, a empresa por si só já é uma empresa que já vinha desse segmento de

telecomunicação. Então nós já atuávamos com implantação de redes municipais (E01 – Parceiro Privado).

[...] tenho certeza que conta muito [a experiência] porque, caso contrário, um projeto com aparato tecnológico tão significativo deste /.../ caso o parceiro privado não tenha uma experiência, a chance de dar errado é muito grande, porque nós estamos falando de um projeto de 11.000 km de fibra óptica. O maior projeto estadual do Brasil! Então não tem nada feito a nível Brasil com uma única empresa no segmento (E01 – Parceiro Privado).

[...] graças a todo esse corpo técnico que nós temos aqui, nós estamos conseguindo desenvolver um projeto do ponto de vista de qualidade, com uma qualidade de um nível muito alto; do ponto de vista da execução, de uma forma muito rápida, porque nós estamos falando aí hoje que nós estamos com 166 municípios implantados, com pouco mais de 2 anos e meio. É algo muito representativo. Então nós estamos falando que isso você só consegue se você tiver bons profissionais, uma boa empresa para fazer o planejamento e a execução (E01 – Parceiro Privado).

A literatura elenca a expertise como um fator crítico de sucesso das PPPs (LIU; WANG; WILKINSON, 2016). Nessa mesma linha, o Entrevistado 02 ressalta a importância de especificar no processo licitatório os requisitos para selecionar um parceiro privado com perícia para prestar os serviços:

[...] [o tipo de licitação] técnica e preço é justamente para garantir que o estado vai ter aquele parceiro a quem ele vai delegar aquele serviço, que ele vai sim conseguir entregar de forma conforme foi contratada. Por que imagina, se a gente contrata qualquer provedor e se usássemos só o [critério] preço. Quem ofertasse a menor contraprestação mensal, mas não garantisse este atestado de capacidade técnica para de fato cumprir as regras que foram contratualizadas. [Isso] não é benéfico para o Estado. Então ao trazer esta técnica e preço é justamente por isso. Porque o Estado tem que ter certeza que aquele licitante tem experiência, tem expertise, tem um legado, com outros projetos, mesmo que não sejam em projetos de PPPs, para de fato executar aquele contrato (E02 – Parceiro Público).

Verifica-se, assim, que a expertise do parceiro privado foi especificada no processo licitatório e que os entrevistados entendem que essa experiência vem sendo utilizada de forma eficaz. Na próxima seção, será abordada a expertise do parceiro público no manejo das PPPs.

4.4.2 Expertise do Parceiro Público

Nas PPPs, o setor público atua tanto como parte contratante quanto como autoridade reguladora. A capacidade do setor público se reflete nas habilidades e conhecimentos da

equipe de aquisições do governo, na estruturação e implementação dos processos, bem como no nível de compromisso do governo com o projeto e com o modelo de aquisição. Portanto, a experiência das equipes é fator relevante para uma atuação eficaz do parceiro público (LIU; WANG; WILKINSON, 2016).

O Programa de PPPs do Piauí tem como marco legal a Lei Estadual Nº 5.494/2005. No entanto, o primeiro contrato de PPPs do estado (Concessão dos Terminais Rodoviários de Teresina; Floriano e Picos) foi assinado apenas em 03/12/2015. Ressalta-se, por sua vez, que a estrutura do programa assumiu protagonismo com a Lei Estadual Nº 6.935/2016, que instituiu o Conselho Gestor de Parcerias Público-Privada do Piauí e criou a SUPARC (PIAUÍ, 2005; PIAUÍ, 2016). Após a estruturação da SUPARC, o número de contratos assinados aumentou consideravelmente e atualmente já são 11 (onze) projetos contratados, dentre eles a PPP Piauí Conectado (PPP PIAUÍ, 2021).

Ao analisar a carteira de projetos de PPPs do estado, é possível perceber que a SUPARC vem acumulando expertise nos últimos anos, contribuindo para que mais projetos sejam modelados e contratados. Nesse sentido, o Entrevistado 02 destaca a importância do investimento em estrutura da Unidade de PPP, o papel da experiência dos gestores e o apoio político:

[...] eu gostaria até de lembrar que [...] nossa lei é de 2005. A lei que cria as PPPs no Estado [do Piauí]. E foi criada uma pequena sede lá na SEPLAN, na época. [...] mas eu acredito que o estado não estaria pronto naquele momento por conta disso, desse ambiente que eu acho que não era favorável, porque não tinham essas pessoas com essa visão, que as PPPs de fato são instrumentos de políticas públicas, de atrelar os interesses privados com os interesses públicos. E aí pegando a experiência da nossa gestora, que é a Superintendente, foi diretora da CODEVASF, chefia do jurídico, ela já voltou com outra visão. E o nosso governador também, o atual, já veio como outra visão. Então somente em 2015 que o Estado teve essa força e essa percepção que as PPPs, se bem estudadas, poderiam sim dar certo, como são os nossos casos de sucesso (E02 – Parceiro Público).

Ressalta-se ainda que o Estado do Piauí vem investindo em capacitação dos servidores e qualificação das equipes, tendo em vista a necessidade de pessoas tecnicamente preparadas para atuar no gerenciamento de PPPs, conforme mencionou o Entrevistado 02:

[...] nós temos hoje servidores públicos que têm MBA em PPPs e concessões. Foi justamente a superintendência que provocou [a realização do curso]. A superintendência hoje ela tem alguns servidores que são cedidos por outras secretarias, mas na grande maioria são cargos comissionados. Então

justamente por isso, visando que as PPPs ao longo prazo – esse pensamento da nossa gestora – que essas PPPs teriam que ser geridas por pessoas com experiência, com uma visão bastante ampliada sobre as PPPs, ela propôs esse MBA. Eu acho que hoje nós temos quase 30 (trinta) servidores públicos, de diversas secretarias, como a SESAPI, Secretaria de Educação, da PGE, da CGE e outros servidores, justamente para que eles atuem tanto na estruturação, como no Comitê de Monitoramento. (E02 – Parceiro Público).

No que tange à PPP Piauí Conectado, o Entrevistado 02 ressalta que, por se tratar da primeira PPP em telecomunicações do Brasil, as equipes da SUPARC não possuíam experiência neste tipo de PPP, exigindo mais tempo para estudo e modelagem:

[...] demandou mais tempo na época da estruturação por isso, porque a gente não tinha outro estado para olhar e dizer assim “Como a gente aloca esse risco? Como a gente trabalha essa questão da garantia? Como é que a gente trabalha a questão das receitas compartilhadas? ”. A gente não tinha outro modelo a seguir. [...] hoje é muito mais fácil para os outros estados, né, olhar para a gente. ((E02 – Parceiro Público).

Desse modo, verifica-se que a experiência das equipes do parceiro público pode influenciar, inclusive, no cronograma de implantação de projetos. Por conseguinte, é possível perceber que a expertise dos parceiros - público e privado - é uma dimensão a ser evidenciada no tocante à accountability dos projetos de PPPs.

4.5 COLABORAÇÃO EM PARCERIAS

A colaboração em parcerias é a quinta dimensão estudada neste trabalho para avaliar a accountability na PPP Piauí Conectado, em consonância com a estrutura analítica proposta por Forrer et al. (2010). Isso porque a força das conexões humanas dentro de uma PPP afeta a capacidade geral de uma agência governamental de monitorar a conformidade e recompensar o sucesso ou punir o fracasso do parceiro privado. A clareza nas expectativas de coordenação, bem como a flexibilidade para facilitar a colaboração, devem ser especificadas nos contratos de PPPs (FORRER et al., 2010). Biygautane, Neesham e Al-Yahya também ressaltam o papel da agência humana e dos esforços dos atores sociais para o cumprimento dos requisitos da parceria e para o estímulo à inovação (BIYGAUTANE; NEESHAM; AL-YAHYA, 2019).

Por conseguinte, nesta seção será analisado se os termos do contrato da PPP Piauí Conectado são úteis para criar um clima inovador para as partes envolvidas na PPP. Além

disso, serão avaliadas as estratégias nesta PPP para desenvolver e sustentar a colaboração aberta entre os parceiros. Para tanto, este tópico será dividido em dois pontos: colaboração e inovação; e estratégias para colaboração aberta entre os parceiros.

4.5.1 Colaboração e Inovação

Em análise dos dados coletados, verificou-se que a estruturação do Projeto Piauí Conectado é inovadora, tendo em vista se tratar da primeira contratação de serviços de telecomunicação, modelada por meio de uma Parceria Público-Privada, conforme manifestação dos Entrevistados:

[...] é um projeto que não existe em lugar nenhum do mundo. Isso nós estamos falando com base em experiências que nós temos com a Furukawa que é a maior empresa de telecomunicação do mundo; a Cisco também, entendeu?! Eles nos trazem um feedback que esse tipo de projeto não existe a nível mundial, nesse arcabouço de PPP. (E01 – Parceiro Privado).

[...] Ele [Piauí Conectado] não foi inspirado em nenhum modelo. [...] de fato, ele é um projeto inovador e se você for buscar, até fora do Brasil, nós não temos PPP em telecomunicações. (E02 – Parceiro Público).

Por sua vez, em análise aos termos contratuais, identificou-se a existência de cláusulas que estimulam a inovação no gerenciamento da PPP Piauí Conectado. É o que se observa no item 21 do contrato, que trata sobre a execução contratual e a possibilidade de a concessionária propor melhorias na prestação dos serviços, transcrito abaixo:

21 Do Gerenciamento da Execução da PPP

21.1 Observados os termos deste contrato e de seus anexos, o planejamento e a execução material das obras, dos serviços e das atividades pertinentes à PPP são atribuições da Concessionária, sem prejuízo da permanente orientação do Poder Concedente, para maior eficiência e melhoria da qualidade dos serviços e atividades (grifo nosso).

[...]

21.3 Além das melhorias pontuais na execução das obras, serviços e atividades, a Concessionária poderá apresentar ao Poder Concedente proposta de aprimoramento dos mecanismos de monitoramento e supervisão do objeto da PPP (grifo nosso).

Verificou-se, ainda, que o contrato da PPP Piauí Conectado traz a previsão da Concessionária explorar fontes de Receitas Extraordinárias, na área da concessão. Tais Receitas Complementares poderão ser remuneradas pelo próprio Poder Concedente, ou por

meio de Receitas Acessórias Complementares, o que pode estimular a concessionária a desenvolver projetos inovadores, conforme abaixo:

17.1 A Concessionária poderá explorar fontes de Receitas Extraordinárias, na área da Concessão, utilizáveis para a obtenção de qualquer espécie de receita, desde que tal exploração não comprometa os padrões de qualidade e segurança dos serviços concedidos, previstos nas normas e procedimentos integrantes do contrato e da legislação aplicável, especialmente a legislação ambiental vigente.

17.1.1 As Receitas Extraordinárias poderão se dar por meio de Receitas Complementares remuneradas pelo próprio Poder Concedente, ou por meio de Receitas Acessórias Compartilhadas, ambas decorrentes de Projetos Associados.

Nesse mesmo sentido, a percepção dos entrevistados é a de que os termos contratuais são flexíveis, favorecendo a inovação e melhoria da prestação dos serviços, por meio de uma atuação colaborativa dos parceiros, conforme se observa abaixo:

[...] o nosso contrato não é um contrato com muitas amarras que, de alguma forma, burocratiza esses processos, né?! Então ele nos dá liberdade de inovar, de buscar desenvolver esse projeto, desde que não prejudique o desenvolvimento do serviço. Então entendo que ele nos dá toda a liberdade para que ele se desenvolva e consiga cada vez mais trazer melhorias para esse projeto e engrandecer cada vez mais. (E01 – Parceiro Privado).

[...] porque nosso espírito realmente é de colaboração. Então essa inovação percebe-se em outros projetos que a concessionária também apoia o estado. Essa inovação. E as PPPs nós temos essa outra vantagem, quando você licita via [lei] 8.666, você tem que colocar exatamente tecnologia, o computador que você quer utilizar, você tem que especificar aquele produto que você vai comprar ou aquele tipo de serviço. Na PPP Piauí Conectado não. A gente tem a previsão que a empresa irá fazer a atualização desta tecnologia, que o estado não vai ficar defasado. (E02 – Parceiro Público).

Verificou-se, ainda, que a Concessionária vem atuando de forma colaborativa com o parceiro público ao fornecer alguns serviços que não estão no escopo do contrato, como, por exemplo, a ampliação da velocidade de internet dos Pontos de Acesso Público durante a pandemia e a atuação conjunta em projetos sociais, conforme manifestação do Entrevistado 01, a saber:

[...] contratado nós temos a obrigação de entregar 40 megabits por Ponto de Acesso Público. Com a pandemia nós aumentamos isso para 100 megabits sem nenhum tipo de custo para o estado. Então nós aumentamos para que a população pudesse acessar o wi-fi gratuito com 100 megabits. E em alguns pontos como por exemplo hospitais e em pontos que demandaram

maior conectividade neste momento [de pandemia], nós aumentamos também sem nenhum custo para o estado. (E01 – Parceiro Privado).

[...] contratualmente nós só teríamos obrigação de fornecer os Pontos de Acesso Público (PAPs), ou seja, somente o wi-fi gratuito nas praças; isso é o nosso escopo do contrato; essa é nossa obrigação. Porém nós já desenvolvemos inúmeros outros projetos sociais aqui no estado, porque nós queremos trazer aqui para o estado do Piauí – além de conectividade, emprego e renda – queremos também ajudar esse estado; um estado que nos acolheu. Então assim, nós estamos buscando desenvolver cada vez mais projetos sociais aqui no estado para que a gente possa contribuir com a população local também. (E01 – Parceiro Privado).

Pela análise dos dados coletados, em especial a percepção dos entrevistados, entende-se que os termos do contrato da PPP Piauí Conectado são úteis para criar um ambiente inovador para as partes envolvidas na PPP.

4.5.2 Estratégias para a Colaboração aberta entre os parceiros

Nesta seção foram analisadas as estratégias que estão sendo adotadas na PPP Piauí Conectado para desenvolver a colaboração aberta entre os parceiros. Um dos elementos utilizados para esta análise foi a comunicação entre os parceiros. Para Forrer et al. (2010), a comunicação aberta e franca é essencial para gerar confiança entre os parceiros; por sua vez, a confiança é um elemento vital para o sucesso de uma PPP (FORRER et al., 2010).

Nesse diapasão, verificou-se, por meio de análise documental e entrevistas, como os parceiros vêm estabelecendo a comunicação no âmbito da Piauí Conectado. Nesse contexto, identificou-se a previsão contratual para a solução amigável de eventuais conflitos, destacada abaixo:

33. Do Mecanismo de Solução Amigável de Conflitos

33.1 Os conflitos e controvérsias decorrentes do presente contrato, ou com ele relacionados, poderão ser amigavelmente dirimidos pelas partes.

[...]

33.3.2 No caso de discordância da parte notificada, deverá ser marcada uma reunião entre as partes, a fim de debater e solucionar o conflito ou a controvérsia em causa.

Restou evidenciado que o contrato foi estruturado de modo a privilegiar a solução de conflitos por meio do diálogo entre as partes, ou outras formas de entendimento extrajudiciais, como a mediação ou a arbitragem.

Destaca-se, por oportuno, que o Entrevistado 01 manifestou que a comunicação entre os parceiros da PPP Piauí Conectado vem se dando de forma colaborativa e ágil, de modo a minimizar entraves na execução dos serviços:

[...] nós atuamos como se fosse uma única companhia, praticamente, porque assim tanto nós temos liberdade para ir até o estado na Agência de Tecnologia (ATI) e na Superintendência [SUPARC] para expor as nossas dificuldades, para discutir os assuntos; como também eles têm a liberdade de vir aqui também para até mesmo utilizar o espaço do nosso centro de controle. Então assim, nós temos um excelente relacionamento com eles; Eu acho que isso, inclusive, facilita o desenvolvimento dos trabalhos porque assim a gente tem essa autonomia de trabalhar em conjunto e sem essa necessidade de muitas vezes excesso de formalismos, que muitas vezes trava o processo. Então isso facilita muito, porque a gente vai lá faz uma reunião, coloca em ata, decide e já avança. (E01 – Parceiro Privado).

[...] eu acho que um dos motivos para nós sermos tão exitosos na antecipação desse cronograma foi justamente esse bom relacionamento que nós temos tanto com a Agência de Tecnologia, quanto com a Superintendência de Parcerias. (E01 – Parceiro Privado).

Por sua vez, o Entrevistado 02 salienta que existe colaboração aberta entre os parceiros, em prol do sucesso da PPP. Ressalta ainda a estratégia de contar com a colaboração do Verificador Independente no suporte ao Parceiro Público, para analisar o cumprimento das disposições contratuais e a efetiva prestação dos serviços.

[...] o nosso relacionamento é sempre o espírito de parceria, de colaboração. Como eu já disse, o estado quando contrata não deixa o privado só. O nome é parceria público-privada, então o estado sempre vai estar ao lado do privado. Ele não vai assinar o contrato e dizer “agora te vira”. Não. Ele está lado a lado. Tanto que eu já mencionei que a SUPARC recebe várias vezes ao dia várias concessionárias. [...] por isso que tem o Comitê de Monitoramento /.../ que faz essa ligação de apoio técnico e suporte ao Poder Concedente [ATI] e à Concessionária [SPE Piauí Conectado]. (E02 – Parceiro Público).

Nesse contexto, pela análise dos dados coletados, depreende-se haver colaboração entre os parceiros da PPP Piauí Conectado durante a gestão contratual. Identifica-se, ainda, a importância do Comitê de Monitoramento e Gestão do Contrato – que contribui na solução de entraves -, bem como da Empresa Verificadora Independente, que exerce papel substancial no acompanhamento da prestação dos serviços concedidos.

4.6 MEDIÇÃO DE DESEMPENHO

Seguindo o framework desenvolvido por Forrer et al. (2010), a medição de desempenho é a última dimensão analisada neste trabalho para estudar a accountability na PPP Piauí Conectado. Nesse contexto, métricas de desempenho equilibradas, que monitoram a implementação e os resultados alcançados, podem ajudar a garantir o cumprimento do objetivo contratual da parceria e o fortalecimento da accountability (FORRER et al., 2010). Nessa mesma linha, Liu et al. (2014) defendem que, particularmente em PPPs, a medição do desempenho é sempre vital e se relaciona com a realização do sucesso do projeto (LIU et al., 2014).

Assim, nesta seção serão analisadas as medidas de desempenho definidas na PPP Piauí Conectado para o alcance de resultados eficazes e eficientes, bem como os responsáveis por monitorar e avaliar os dados de desempenho neste contrato. Ademais, serão abordadas as formas de divulgação do desempenho obtido, para demonstrar se o parceiro privado está atuando (ou não) de acordo com as expectativas das partes interessadas do governo e dos cidadãos.

4.6.1 Indicadores de Desempenho

Na PPP Piauí Conectado, verificou-se que há a previsão de pagamento mensal de uma contraprestação pública, a ser efetuado pelo Governo do Estado do Piauí ao parceiro privado (SPE Piauí Conectado), com vistas à remuneração da concessionária pelos serviços prestados, conforme item 14.2 do contrato. No entanto, o poder concedente estabeleceu indicadores de desempenho que precisam ser atingidos e que são utilizados para o cálculo da remuneração efetiva do parceiro privado, nos termos do Anexo IX - Indicadores de Desempenho - do edital. Tais indicadores são utilizados para a medição da execução do objeto contratual, estando em consonância com a necessidade de manter bons padrões de atendimento e qualidade do serviço prestado.

Na análise documental, identificou-se, nos termos do Anexo IX do Edital, que os indicadores de desempenho e qualidade que foram adotados na PPP Piauí Conectado tiveram como referência os elementos de qualidade que serão exigidos ao longo do período de execução do contrato de concessão, sendo classificados em três grupos: (I) Grau de Satisfação do Usuário (GSU); (II) Qualidade de Infraestrutura (QI); e (III) Qualificação de Pessoal (QP). Por sua vez, restou evidente que os indicadores foram estabelecidos pelo parceiro público com

o objetivo de avaliação da prestação dos serviços da concessionária, visando à garantia da qualidade do serviço prestado e atendimento dos usuários.

Assim, conforme estabelecido no Anexo IX do Edital, os 13 (treze) indicadores de monitoramento do contrato são os seguintes: 01 – Indicadores de Desempenho Gerais; 02 – Indicadores de Desempenho do Serviço de Áudio e Videoconferência; 03 - Indicadores de Desempenho das Estações Meteorológicas; 04 - Indicadores de Desempenho da Internet; 05 - Indicadores de Desempenho do Serviço de Outsourcing de Impressão e Digitalização; 06 - Indicadores de Desempenho da Rede Privada Fibra Óptica; 07 - Indicadores de Desempenho da Solução Educacional; 08 - Indicadores de Desempenho do Serviço de Trunking; 09 - Indicadores de Desempenho do Serviço de VoIP; 10 - Indicadores de Desempenho do Serviço de Televigilância; 11 - Indicadores de Desempenho da Telemedicina; 12 - Indicadores de Desempenho de Wireless Internet Pública; e 13 - Indicadores de Desempenho do Serviço de Wireless Rede Local.

Por conseguinte, cada um dos indicadores possui descrição detalhada, subindicadores e métricas para avaliação de desempenho e qualidade. O Quadro 9, abaixo, traz de forma exemplificativa os Indicadores de Desempenho Geral do contrato:

Quadro 9 – Indicadores de Desempenho Gerais – PPP Piauí Conectado.

Característica de Qualidade	Nº	Indicador de Desempenho	Unid.	Como Medir
Qualidade da Infraestrutura (QI)	01	Disponibilidade Média da Conexão com a Internet (DMCI)	%	Somatório das horas em que a conexão com a internet esteve disponível no período / Somatório das horas do período
	02	Não Conformidade no Lançamento da Fibra Óptica (NCFO)	Quant.	Quantidade de não conformidades encontradas de acordo com o checklist de Lançamento de Fibra Óptica
	03	Não Conformidade na manutenção e conservação dos enlaces da Fibra Óptica (NMFO)	Quant.	Quantidade de não conformidades encontradas de acordo com o checklist de manutenção e conservação de Fibra Óptica
	04	Percentual de Enlaces de Fibra Óptica Certificados (PFOC)	%	Quantidade de enlaces de fibra óptica certificados / Quantidade total de enlaces de fibra óptica ativos

Qualificação Profissional (QP)	05	Percentual de Treinamento para Operação de Solução para Centro de Operações de Rede (PTCO)	%	Quantidade de colaboradores treinados no período / Quantidade prevista de colaboradores para treinamento no período
	06	Qualidade do Serviço de Atendimento (QSAT)	%	Quantidade de avaliações excelentes e boas / Quantidade total de avaliações no período
	07	Qualidade do Serviço de Orientação e Suporte (QSOS)	%	Quantidade de avaliações excelentes e boas / Quantidade total de avaliações no período.

Fonte: Anexo IX do Edital da Concorrência Pública SUPARC 002/2017, disponível em www.ppp.pi.gov.br, acesso em 02/12/2021.

Ressalta-se que estes indicadores irão compor o cálculo do Coeficiente Ponderado (COEFp), por meio da nota ponderada final de suas avaliações representada pelo Coeficiente de Eficiência Geral (COEFGE), obtido pelo cálculo do somatório da Qualidade da Infraestrutura (QI) com a Qualificação Profissional (QP), conforme quadro 9 acima. Ressalta-se que cada um dos treze indicadores supracitados possui um coeficiente de eficiência, que irá compor a nota ponderada final (COEFp). Logo, o parceiro privado precisa atingir padrões de atendimento previstos no edital para não haver nenhuma redução no valor do pagamento da contraprestação pecuniária pública.

Pelo exposto, observa-se que a PPP Piauí Conectado foi estruturada com indicadores que visam garantir a eficiência e eficácia do Projeto, tendo em vista que atrelou a remuneração do parceiro privado ao cumprimento de indicadores de desempenho e qualidade. No próximo tópico, serão abordados os atores responsáveis pelo monitoramento e a gestão contratuais.

4.6.2 Monitoramento e Gestão Contratual

Por meio de análise documental, identificou-se que para monitorar o desempenho da PPP Piauí Conectado, a SUPARC conta, principalmente, com a atuação do Poder Concedente (Agência de Tecnologia da Informação – ATI); do Comitê de Monitoramento e Gestão - CMOG; e do Verificador Independente – Empresa Houer Consultoria e Concessões.

Ainda no intuito de disciplinar os procedimentos de gestão contratual, a SUPARC elaborou um Manual de Gestão de Contratos de Concessões e Parcerias Público-Privadas do Estado do Piauí, que sistematiza o papel dos agentes envolvidos com a gestão dos contratos, bem como estabelece a necessidade de publicação de relatórios visando à transparência na gestão dos projetos e accountability. Nesse sentido, o Manual de Gestão assevera que “*para*

efeito de imprimir maior transparência e empoderar a sociedade, é importante que todos os elementos e informações obtidos a partir do trabalho efetivado pelo CMOG, Verificador Independente e AGRESPI, estejam publicados e disponíveis para verificação e acompanhamento público” (PPP PIAUÍ, 2021).

Verificou-se que o CMOG da PPP PiauÍ Conectado é composto por dois membros da SUPARC e dois membros da Agência de Tecnologia e Informação – ATI. Dentre as principais responsabilidades do CMOG, pode-se destacar: (a) executar o monitoramento quanto à execução das cláusulas de contrato; (b) realizar as verificações que lhe competem, independente da atuação do verificador independente; (c) prestar contas dos projetos à sociedade, mediante disponibilização de relatórios trimestral, semestral e anual, através do site e outros meios que utilizem recursos eletrônicos.

Por sua vez, além do CMOG, a PPP PiauÍ Conectado conta com a atuação do Verificador Independente para realizar o acompanhamento e gerenciamento do cumprimento das obrigações do contrato, em especial quanto à aferição dos indicadores de desempenho da Concessionária. Dentre as principais atribuições do Verificador Independente, pode-se destacar: (i) realizar o trabalho de verificação, avaliação e acompanhamento do contrato; (ii) acompanhar e processar os dados obtidos no trabalho de avaliação e monitoramento dos indicadores de desempenho da PPP; (iii) calcular a nota dos indicadores de desempenho da Concessionária, determinando o percentual do cumprimento de índices de serviços.

Ainda sobre a atuação do Verificador Independente, o Entrevistado 02 destaca que o acompanhamento dos indicadores é feito com o acompanhamento *in loco* do Verificador Independente, com emissão de relatórios que auxiliam no ateste da execução dos serviços por parte do Comitê de Monitoramento:

[...] nós temos o Verificador Independente, que é um dos nossos parceiros para ver as metas, para verificar, para fiscalizar se de fato eles estão cumprindo as metas. Ele atua nessa junto com a gente, e mais específico em relação aos indicadores de desempenho, que são diversos. Eles emitem relatórios mensal e semestral, onde eles apontam estes indicadores, onde eles fazem pesquisa de satisfação dos usuários e todo mês eles apresentam esse relatório, ele é atestado pelo Comitê de Monitoramento e daí que é paga a contraprestação mensal (E02 – Parceiro Público).

[...] como tem o Verificador Independente ele dá mais um conforto para o Poder Concedente, porque de fato ele está atestando que aquele serviço de fato está sendo cumprido e aí traz um conforto (E02 – Parceiro Público).

No mesmo sentido, o Entrevistado 01 discorre sobre a atuação do Verificador Independente e do Comitê de Monitoramento, que realizam a medição do desempenho e disponibilizam as informações para os gestores estaduais:

[...] a Houer Concessões é uma empresa contratada pelo Estado e é paga pela concessionária. Então assim, a Houer Concessões faz mensalmente um relatório de auditoria do contrato, onde ela vai, por amostragem, em diversos pontos, ela vai fisicamente, ela manda um engenheiro lá em cada ponto, onde ele faz uma aferição no nível do serviço que está sendo entregue, verifica se a internet está sendo entregue com aqueles 30 megabits mínimos que foram previstos no contrato (E01 – Parceiro Privado);

[...] ele verifica a satisfação do cliente; ele verifica se os equipamentos que foram entregues são aqueles que são previstos no contrato; ou seja, o estado tem a segurança, através do Verificador Independente, que tudo aquilo que foi proposto no contrato, do projeto, está sendo entregue. Então isso dá uma garantia, porque é uma empresa especializada no segmento que está auditando a concessionária, isso traz uma segurança para o poder concedente. (E01 – Parceiro Privado).

[...] além disso, foi constituído esse Comitê de Monitoramento pelo Estado, por meio da ATI e da Superintendência de Parcerias, onde trimestralmente eles recebem um relatório enviado pela Piauí Conectado, onde também nós demonstramos tudo o que foi desenvolvido naquele período, não somente dos aspectos técnicos, mas aspectos financeiros e aspectos sociais também, onde eles têm todas as informações do que está acontecendo no dia-a-dia da concessionária (E01 – Parceiro Privado).

[...] então com base nessa situação do Verificador Independente e na situação do Comitê de Monitoramento, o estado consegue ter as informações de tudo o que está acontecendo dentro do Projeto: como está sendo a execução; se está adiantado, se está atrasado; se a qualidade do serviço está sendo entregue bem na ponta; se o usuário está satisfeito ou não. Então, o estado tem todas essas informações necessárias para tomar algum tipo de decisão em relação à qualidade e à prestação do serviço que está sendo entregue (E01 – Parceiro Privado).

Verificou-se, pois, que o Verificador Independente exerce papel substancial na medição de desempenho da PPP Piauí Conectado. Vale ressaltar, no entanto, que se trata também de uma empresa privada, motivo pelo qual se torna imperioso que a atuação do CMOG seja realizada de forma independente e criteriosa, com o objetivo de resguardar o interesse público.

Em análise aos documentos disponíveis no Portal PPP Piauí Conectado referentes à medição de desempenho, foram identificados: 09 (nove) relatórios trimestrais e 01 (um) relatório anual (2019), elaborados pelo CMOG; 29 (vinte e nove) relatórios mensais e 02 (dois) relatórios semestrais, produzidos pelo Verificador Independente. Na próxima seção,

serão apresentados os principais resultados obtidos na medição dos indicadores de desempenho.

4.6.3 Desempenhos obtidos

Conforme consta no Relatório do Verificador Independente, ref. a outubro/2021, a SPE Piauí Conectado entregou até àquele mês 1.784 pontos, sendo 1.583 (um mil, quinhentos e oitenta e três) PAG's e 201 (duzentos e um) PAP's. Segundo o relatório, todos os links de internet/intranet ativados encontravam-se em funcionamento naquele mês. Ressalta-se que o Projeto prevê a implantação de um total de 2.400 pontos de internet, sendo 1.500 pontos na fase 01 (já instalados) e mais 900 pontos na fase 02 (instalações em andamento), com previsão para implantação em todos os 224 municípios do Piauí, conforme anexos "D" e "E".

Identificou-se que os Indicadores de Desempenho e Qualidade do Projeto Piauí Conectado começaram a ser medidos no mês de setembro/2019. A fase inicial do Projeto se referia à construção da Rede de Fibra Óptica e a Implantação dos PAGS. Verificou-se que, até o momento, os Relatórios do Verificador Independente vêm acompanhando sistematicamente dois grupos de indicadores, quais sejam: (1) Indicadores de Desempenho Gerais; e (2) Indicadores de Desempenho de Internet. Não foi possível identificar, por meio da análise documental, quando que os outros indicadores previstos no Anexo IX começarão a ser analisados para fins de medição de desempenho.

A pontuação dos indicadores, conforme os Relatórios de Avaliação emitidos pelo Verificador Independente, foi a exposta no Quadro 10, a seguir:

Quadro 10 – Indicadores de Desempenho Medidos – PPP Piauí Conectado.

Indicadores de Desempenho Gerais	Pontuação
Disponibilidade Média da Conexão com a Internet	Pontuação máxima (1,0) de Jan/2020 a Out/2021.
Não Conformidade no Lançamento da fibra óptica	Pontuação máxima (1,0) de Jan/2020 a Out/2021.
Não Conformidade na manutenção e conservação dos enlaces da fibra óptica	Pontuação máxima (1,0) de Jan/2020 a Out/2021.
Percentual de Enlaces de Fibra Óptica Certificados	Pontuação máxima (1,0) de Jan/2020 a Out/2021.
Percentual de Treinamento para Operação de Solução para Centro de Operações de Rede	Pontuação máxima (1,0) de Jan/2020 a Out/2021.
Qualidade do Serviço de Atendimento	Pontuação máxima (1,0) de Jan/2020 a Out/2021.
Qualidade do Serviço de Orientação e Suporte	Pontuação máxima (1,0) de Jan/2020 a Out/2021.

Coefficiente de Eficiência Geral	Pontuação máxima (1,0) de Jan/2020 a Out/2021.
Indicadores de Desempenho de Internet	
Tempo médio de resposta de internet	Pontuação máxima (1,0) de Jan/2020 a Out/2021.
Tempo médio de solução de internet	Pontuação máxima (1,0) de Jan/2020 a Out/2021.
Efetividade de atendimento de internet	Pontuação máxima (1,0) de Jan/2020 a Out/2021.
Percentual de reabertura de tíquetes do serviço de internet	Pontuação máxima (1,0) de Jan/2020 a Out/2021.
Disponibilidade da internet	Pontuação máxima (1,0) de Jan/2020 a Out/2021.
Não conformidade nas instalações das unidades com internet	Pontuação máxima (1,0) de Jan/2020 a Out/2021.
Não conformidade na manutenção e conservação das unidades com internet	Pontuação máxima (1,0) de Jan/2020 a Out/2021.
Percentual de entrega de banda de internet	Pontuação máxima (1,0) de Jan/2020 a Out/2021, com exceção dos meses de Jan/2021 e Out/2021 em que o desempenho medido foi 0,80.
Coefficiente de eficiência do serviço de internet	Pontuação máxima (1,0) de Jan/2020 a Out/2021, com exceção dos meses de Jan/2021 e Out/2021 em que o coeficiente foi 0,94.

Fonte: Elaborado pelo autor, com base nos Relatórios Mensais do Verificador Independente, disponíveis em www.ppp.pi.gov.br, acesso em 02/12/2021.

Observa-se que dos 15 (quinze) indicadores medidos no período, 14 (quatorze) deles tiveram pontuação máxima em todos os meses avaliados; a exceção foi o indicador “percentual de entrega de banda de internet”, que nos meses de Jan/2021 e Out/2021 apresentou a pontuação de (0,80), contribuindo para que o coeficiente de eficiência do serviço de internet fosse de (0,94) e reduzindo o coeficiente ponderado da PPP para 0,97 nestes dois meses específicos. Por consequência, apenas nestes dois meses foi aplicado um redutor no valor da contraprestação pecuniária paga à concessionária, conforme previsão contratual.

Um aspecto que está intrinsecamente ligado à accountability e que merece destaque é a “satisfação dos usuários”, medida pelos indicadores de qualidade dos serviços de atendimento, orientação e suporte. O Verificador Independente, por meio de aplicação de questionário aos servidores dos PAGs, constatou que o serviço vem sendo bem avaliado pelos usuários do Governo, posto que em todos os meses atingiu a pontuação máxima.

Por sua vez, quanto aos usuários dos Pontos de Acesso ao Público (PAPs), identificou-se que não há nenhuma pesquisa ou indicador vigente que apure o grau de satisfação destes usuários com este serviço prestado pela SPE Piauí Conectado; logo, sugere-se que seja

avaliada, pelos parceiros público e privado, a viabilidade de implementação desta consulta à população usuária.

Depreende-se, pela análise dos dados apresentados pelo Verificador Independente e consolidados no Quadro 10, que a SPE Piauí Conectado cumpriu de forma satisfatória a execução das suas obrigações contratuais no período aferido, tendo em vista os critérios de medição por indicadores de desempenho.

Nesse mesmo sentido, o Comitê de Monitoramento e Gestão da PPP Piauí Conectado atestou em todos os seus relatórios trimestrais que os serviços vêm sendo executados pelo parceiro privado de forma satisfatória, em consonância com a previsão contratual.

Quanto à divulgação dos resultados medidos, nota-se que a SUPARC disponibiliza no Portal PPP Piauí uma seção referente à Gestão Contratual de cada projeto, onde se pode acessar os relatórios produzidos pelo Verificador Independente e pelo Comitê de Monitoramento. Sobre a disseminação dos resultados obtidos à população, o Entrevistado 02 ressalta:

[...] a respeito dos resultados, a gente realmente tem reuniões que divulgam, tanto reuniões internas para gestores, o impacto do Piauí Conectado; a CGE também acompanha os resultados, emite relatórios desses mais em relação à economia; /.../ e os impactos também eles são bem divulgados nas nossas redes sociais, tanto do governo como um todo, do Piauí, como nas nossas redes sociais da Superintendência de Parcerias e Concessões; a SPE também divulga muito os resultados; eu acho que hoje, assim, um meio que chega mais rápido às pessoas são as redes sociais. E a gente consegue divulgar o nosso trabalho também por elas (E02 – Parceiro Público).

Percebeu-se, ainda, que os relatórios são produzidos em linguagem acessível e com o detalhamento da metodologia utilizada para a medição de desempenho. Por sua vez, constatou-se que nos relatórios (mensais, trimestrais ou anuais) não constam informações sobre os valores das contraprestações pecuniárias efetivamente pagas mensalmente pelo poder público à concessionária; a disponibilização desta informação de forma acessível – nos relatórios e no sítio eletrônico da SUPARC - é relevante para a transparência da gestão do contrato e prestação de contas à sociedade.

Pelo exposto, no tocante à medição de desempenho, identificou-se que o contrato da PPP Piauí Conectado possui uma estrutura com indicadores que visam garantir a qualidade dos serviços, atrelando o desempenho satisfatório à remuneração da concessionária. Ademais,

o Comitê de Monitoramento e o Verificador Independente são atores relevantes na aferição do desempenho do parceiro privado nesta PPP. Além disso, os relatórios produzidos estão acessíveis, mas podem ser incrementados com mais detalhes financeiros (como por exemplo constar os valores pagos pelo estado a título de contraprestação pública), para melhor cumprir o papel de divulgar o desempenho da PPP à sociedade.

4.7 DISCUSSÃO DOS RESULTADOS E PROPOSIÇÃO DE MELHORIAS

Nesta seção, com base nos resultados obtidos na pesquisa, serão apresentadas algumas proposições de melhorias, com o objetivo de potencializar e fortalecer a accountability na PPP Piauí Conectado. Para isso, o presente estudo realizou a triangulação dos dados coletados de fontes diversas – análise documental, entrevistas e observação direta – e analisou oportunidades de melhorias, com base no que preconiza a literatura acerca de accountability em PPPs.

Vale ressaltar que a accountability tem como principais funções: o aperfeiçoamento do controle democrático, a promoção da integridade, a melhoria da performance e o incremento de legitimidade. Portanto, a accountability em PPPs visa aproximar as relações existentes entre os governantes, os governados e a coisa pública (BOVENS, 2009).

Nesse contexto, verificou-se que, no sítio eletrônico da SUPARC (www.ppp.pi.gov.br), já se encontra disponível uma grande quantidade de dados relativos ao procedimento licitatório, à gestão contratual e ao monitoramento de indicadores. Por sua vez, a primeira proposição de melhoria se refere ao incremento de informações a serem disponibilizadas à população, no intuito de aperfeiçoamento constante da transparência do contrato de PPP.

Nesse sentido, sugere-se que sejam disponibilizadas, no sítio eletrônico da SUPARC, as informações dos valores pagos pelo parceiro público à concessionária referentes à contraprestação pública mensal pelos serviços prestados, acompanhadas dos quantitativos de links ativos (PAGs e PAPs) e da memória de cálculo utilizada para o pagamento. Tais informações poderiam constar, por exemplo, no Relatório do Comitê de Monitoramento e Gestão do Contrato ou em um relatório específico. Estes dados serão importantes para o

acompanhamento contínuo do custo-benefício e da eficiência do contrato, além de permitir o controle democrático.

Um outro aspecto observado é que a PPP Piauí Conectado vem proporcionando inclusão digital, por meio da disponibilização de internet gratuita (wi-fi) em pontos de acesso público (PAPs), como praças e parques. Em observação não-participante realizada pelo pesquisador em 08 (oito) PAPs, verificou-se que em todos os pontos a internet estava funcionando. Por sua vez, consta no Relatório do Verificador Independente N° 24, ref. ao mês de junho/2021, que *“será disponibilizado um painel (dashboard) acessível pela internet, liberado ao público em geral, exibindo o estado atual de todos os pontos de acessos wireless público (operante, inoperante), bem como a quantidade de usuários conectados, a taxa de upload e a taxa de download”*. Assim, sugere-se que sejam adotadas as medidas para disponibilização desta ferramenta, de forma a facilitar o acesso à relação dos pontos ativos, o que pode contribuir para potencializar os impactos sociais decorrentes deste serviço, tendo em vista que o usuário poderá consultar o PAP mais próximo de sua localização.

A literatura aponta, ainda, a medição de desempenho como uma dimensão importante no estudo da accountability em PPPs e que pode contribuir para a melhoria da performance do parceiro privado (FORRER et al., 2010; BOVENS, 2009). Em relação ao monitoramento da PPP Piauí Conectado, identificou-se que foram estabelecidos 13 (treze) grupos de indicadores de desempenho, conforme previsto no Anexo IX do Edital da Licitação. Na estruturação desta PPP, há a previsão para que tais indicadores sejam considerados para o cálculo do pagamento da contraprestação pecuniária, com a possibilidade de aplicação de redutor, caso não seja atingida a meta estabelecida para cada indicador. Observou-se, no entanto, em análise aos relatórios do Verificador Independente, que atualmente a medição de desempenho desta PPP encontra-se baseada na análise de somente dois grupos de indicadores, quais sejam: Indicadores de Desempenho Gerais e Indicadores de Desempenho da Internet. Nesse contexto, visando deixar mais compreensível o cálculo, sugere-se que no Relatório do Verificador Independente seja relatada a motivação/justificativa para a não utilização dos demais indicadores no cálculo do desempenho, bem como a previsão para ativação dos demais serviços, conforme formula constante do Anexo A.

Propõe-se, ainda, que sejam avaliados se os indicadores de desempenho se mantêm eficazes para o monitoramento do contrato, com a implementação de revisão, caso necessário,

para melhor adequação ao momento atual. Tal revisão encontra amparo no item 16.5.1 do contrato que prevê que *“as partes, independente da revisão trienal, poderão também promover, a qualquer tempo, em comum acordo, a revisão das regras e definições [dos indicadores de desempenho], desde que devidamente fundamentada”*. Assim, a revisão de tais indicadores pode contribuir para uma medição de desempenho adequada ao contrato.

Ainda sobre a medição de desempenho, observou-se que a SPE Piauí Conectado vem obtendo excelentes pontuações em todos os indicadores avaliados, conforme Quadro 10. Por sua vez, um destes indicadores é o “Percentual de Entrega de Banda de Internet (PEIN)”, que é aferido por meio de uma amostragem escolhida pelo verificador independente, tomados de forma aleatória, para mensuração da banda de internet que está sendo entregue no ponto de acesso ao governo (PAGs). Para isso, utiliza-se o testador *Speedtest*. Ocorre que o Verificador Independente informou nos relatórios que não foi possível realizar a medição em alguns pontos, no período de maio/2021 a outubro/2021, pelo motivo de não ter sido autorizado pelo responsável pelos PAGs. Com isso, tais pontos são excluídos do cálculo, o que pode prejudicar a mensuração da realidade e impactar os valores pagos a título de contraprestação mensal. Pelo exposto, sugere-se que seja realizada campanha de sensibilização junto aos responsáveis pelos PAGs de forma a orientar a necessidade de autorização da medição pelo verificador independente.

Quanto à alocação de riscos, verificou-se que a PPP Piauí Conectado foi modelada de forma a definir os riscos que serão de responsabilidades de cada parceiro, bem como os riscos a serem compartilhados, conforme previsto no edital, Anexo E – Repartição de Riscos e Mecanismos de Reequilíbrio Econômico-Financeiro. Observou-se que etapas importantes da implantação do Projeto foram superadas, como por exemplo aquelas que envolviam a constituição de garantias (por parte do parceiro público) e emissão de licenças ambientais (por parte do parceiro privado). No que tange ao cronograma, convém ressaltar a importância do monitoramento dos riscos relativos à implantação do backbone - rede principal de transporte em fibra óptica que tem a função de interligar todas as cidades do estado – que teve o seu cronograma impactado devido à pandemia. Pelo cronograma reformulado, está prevista a conclusão da construção do backbone óptico até abril/2022. Conforme os dados do Relatório do Verificador Independente nº 28, até outubro/2021 foram entregues 1.609,01 km dos 4.250 km previstos, o que representa 37,86 %. Assim, trata-se de uma etapa importante, que precisa ser priorizada e monitorada, com a atuação colaborativa entre os parceiros.

No tocante à colaboração entre os parceiros, identificou-se uma relação sinérgica, o que contribuiu para a solução de obstáculos na implantação e para a expansão do projeto de forma a atender todos os municípios do estado, conforme percepção exposta pelos Entrevistados. Nesse sentido, a comunicação aberta e franca deve ser estimulada, bem como a transparência para os públicos internos e externos, com o intuito de gerar confiança e contribuir para a atuação conjunta dos parceiros (FORRER et al., 2010).

Evidenciou-se, também, a importância da Experiência / Expertise dos parceiros para o sucesso da PPP. Logo, a capacitação das pessoas que trabalham com PPPs é fator relevante e que deve ser priorizado. Verificou-se que a SPE Piauí Conectado possui equipe experiente e conta com parceiros especializados na área de telecomunicações. Por sua vez, observou-se que a SUPARC vem investindo na capacitação profissional dos servidores, que participaram, por exemplo, de MBA em concessões e parcerias. Assim, entende-se que a capacitação dos profissionais que atuam com PPPs deve ser estratégia contínua, com vistas a uma atuação segura e que resguarde o interesse público.

Com a adoção das contribuições sugeridas neste trabalho, entende-se que a accountability na PPP Piauí Conectado pode ser fortalecida, de modo a potencializar os bons resultados já obtidos nesta parceria.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As Parcerias Público-Privadas estão sendo utilizadas de forma mais frequente como um modelo de governança para a entrega de bens e serviços públicos. Por sua vez, as PPPs são arranjos institucionais híbridos que combinam lógicas de governança e recursos dos setores público e privado, incluindo tipos diferentes de práticas de *accountability*. Pela análise do estado da arte, observou-se que existe a necessidade de mais estudos nacionais que analisem as parcerias público-privadas sob o aspecto da *accountability* e seus impactos na gestão pública.

Nesse contexto, esta pesquisa visou preencher esta lacuna, e teve como objetivo analisar a implementação da PPP Piauí Conectado – integrante do Programa de Parcerias Público-Privada do Estado do Piauí - em relação à *accountability*. Para isso, utilizou-se do método de triangulação dos dados, contemplando: a análise documental de relatórios de gestão do contrato, de atas do Conselho Gestor de PPPs, do edital do procedimento licitatório e seus anexos; entrevistas com gestores dos setores público e privado, com o intuito de examinar a percepção dos atores envolvidos na PPP Piauí Conectado no tocante à *accountability*; além de análise realizada por meio de observação direta em pontos de acesso público (PAPs) - locais de prestação dos serviços pela concessionária - e na sede da concessionária. Os dados foram analisados à luz da Teoria da Agência. A triangulação de diversas fontes possibilitou a análise do fenômeno de forma mais aprofundada, dando uma visão mais completa ao pesquisador.

Os resultados do estudo foram analisados com base na estrutura analítica proposta por Forrer et al. (2010), que sistematizaram a *accountability* em PPPs nas seguintes dimensões/categorias: (a) alocação de riscos; (b) custos-benefícios (*value for money*); (c) impactos sociais e políticos; (d) experiência dos parceiros; (e) colaboração em parcerias; e (f) medição de desempenho.

De acordo com o estudo e baseado na revisão de literatura realizada, verificou-se a importância da adoção de diversos procedimentos e rotinas institucionais, que contribuem para a *accountability* em PPPs, permitindo o exercício do controle democrático, a promoção da integridade, a melhoria da performance e o incremento de legitimidade das parcerias.

Nesse sentido, após a coleta e análise das informações obtidas, pôde-se observar que a Piauí Conectado é uma PPP pioneira no ramo das telecomunicações, que vem sendo reconhecida nacionalmente e com modelagem replicável para outros estados e/ou países, com potencial de melhorar a gestão pública e a prestação de serviços à população.

Identificou-se, ainda, que há pontos fortes na *accountability* desta PPP, notadamente:

- a) alocação consistente dos riscos de cada parceiro, previstos contratualmente;
- b) demonstração de custo-benefício, com obtenção de economia e eficiência nos valores contratados, atestados pela Controladoria Geral do Estado;
- c) impactos sociais relevantes, com inclusão digital e melhoria da qualidade da prestação dos serviços, alcançando municípios e pessoas até então desassistidas;
- d) expertise dos parceiros envolvidos na PPP, com investimento em capacitação das equipes;
- e) atuação colaborativa e sinérgica entre os parceiros, pautada no diálogo e em soluções inovadoras, como, por exemplo, as ações desenvolvidas para o enfrentamento à pandemia da Covid-19; e
- f) medição de desempenho, com cálculo da remuneração do parceiro privado baseado no cumprimento de indicadores de eficácia e eficiência dos serviços.

Por sua vez, como contribuições gerenciais, o estudo apresentou proposições de melhorias visando otimizar a *accountability* nesta PPP, em especial:

- a) disponibilização, no sítio eletrônico da SUPARC, dos valores pagos pelo parceiro público à concessionária referentes à contraprestação pública mensal pelos serviços prestados, acompanhados dos quantitativos de links ativos (PAGs e PAPs) e da memória de cálculo, no intuito de aperfeiçoamento constante da transparência do contrato;
- b) avaliar a viabilidade de ativação de painel (dashboard) acessível pela internet, liberado ao público em geral, exibindo o estado atual de todos os pontos de acessos wireless público, com o objetivo de facilitar o acesso pela população atendida;
- c) avaliação contínua dos indicadores de desempenho e, caso necessário, revisão para melhor adequação ao momento contratual;
- d) monitoramento dos riscos relativos à implantação do backbone, que teve o seu cronograma impactado devido à pandemia; e
- e) capacitação contínua dos profissionais que atuam no gerenciamento das PPPs, com vistas a uma atuação segura e que resguarde o interesse público.

Os resultados obtidos nesta pesquisa contribuem ainda para reforçar a importância da *accountability* para a gestão pública, lançando luzes sobre a utilização das Parcerias Público-Privadas em um contexto de restrição de recursos públicos, de forma a estimular o avanço da governança nestas relações contratuais. Do ponto de vista social, a pesquisa contribui para a compreensão do fenômeno, o que pode vir a estimular a participação popular na formulação das políticas públicas e no controle democrático.

Em relação às limitações da pesquisa, ressalta-se que a quantidade de entrevistados foi reduzida, captando as percepções de um gerente do parceiro privado e de um gerente do parceiro público, de forma que não compõe uma amostra que permite generalizações.

Por fim, considerando que as análises deste estudo foram baseadas em dados qualitativos, para pesquisas futuras podem ser realizadas análises quantitativas comparativas, por exemplo sobre a eficiência e eficácia da accountability em PPPs.

REFERÊNCIAS

ACAR, M; GUO, C; YANG, K. Accountability When Hierarchical Authority Is Absent: Views From Public–Private Partnership Practitioners. **American Review of Public Administration**, v. 38, p. 3-23, 2008.

AGYENIM-BOATENG, C; STAFFORD, A; STAPLETON, P. The Role of Structure in Manipulating PPP accountability. **Accounting, Auditing & Accountability Journal**, v. 30, p. 119-144, 2017.

AKUTSU, L.; PINHO, J. A. G. Sociedade da informação, accountability e democracia delegativa: investigação em portais de governo no Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 36, n. 5, p. 723-745, 2002.

ANDRADE, E. F. de. **Teoria da Agência e o Contrato de PPP da Rodovia MG-050. 2019.** 82p. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019.

ARRUDA, G. S.; MADRUGA, S. R.; FREITAS JUNIOR, N. I. A governança corporativa e a teoria da agência em consonância com a controladoria. **Revista de Administração da UFSM**, v. 1, n. 1, art. 5, p. 71-84, 2008.

BARBOSA, A. P.; MALIK, A. M. Desafios na organização de parcerias público-privadas em saúde no Brasil. Análise de projetos estruturados entre janeiro de 2010 e março de 2014. **Rev. Adm. Pública**, v.49, p. 1143-1165, 2015.

BARBOSA, S. C. T. **Capacidade de gestão: coordenação interorganizacional na implementação de programas públicos federais no Brasil.** 2016. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/7086>. Acesso em 18 mai.2019.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo.** São Paulo: Edições 70, 2011.

BERTRAND, M. et al. Obtaining a driver’s license in India: an experimental approach to studying corruption. **The Quarterly Journal of Economics**, v. 122, nº 4, p. 1639-1676, 2007.

BEZERRA, D. S. S. et al. Análise da Relação entre Receitas e Despesas Públicas e o Desenvolvimento Educacional dos Municípios Brasileiros Baseada no Índice Firjan. **Enfoque Reflexão Contábil**, v. 37, p. 89-106, 2018.

BIYGAUTANE, M.; NEESHAM, C. AL-YAHYA, K. O. Institutional entrepreneurship and infrastructure public-private partnership (PPP): Unpacking the role of social actors in implementing PPP projects. **International Journal of Project Management**, v. 37, p. 192-219, 2019.

BOSTON, J. Basic NPM ideas and their development, The Ashgate research companion to new public management. **Routledge**, 33–48. 2016.

BOVENS, M. Public Accountability. In: **The Oxford Handbook of Public Management**. Oxford University Press, 2009.

BRAGA, M. V. A.; CALDEIRA, D. M.; SABENÇA, S. Z. Inovação em accountability no combate à Covid-19 no Brasil: Uma análise empírica do Controle Interno. **Revista da CGU**, v. 12, n. 22, p. 317-329, 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 05 out. 1988.

_____. **Lei nº 8.666/1993, que regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública, e dá outras providências**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 22 jun. 1993.

_____. **Lei nº 8.987/1995, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previstos no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 13 fev. 1995.

_____. **Decreto nº 3.100/1999, que Regulamenta a Lei no 9.790, de 23 de março de 1999, que dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 30 jun. 1999.

_____. **Lei nº 11.079/2004, que institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 31 dez. 2004.

_____. **Decreto nº 5.385/2005. Institui o Comitê Gestor de Parceria Público-Privada Federal - CGP e dá outras providências**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 04 mar. 2005.

_____. **Decreto nº 5.977/2006. Regulamenta o art. 3o, caput e § 1o, da Lei no 11.079, de 30 de dezembro de 2004, que dispõe sobre a aplicação, às parcerias público-privadas, do art. 21 da Lei no 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, e do art. 31 da Lei no 9.074, de 7 de julho de 1995**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 01º dez. 2006.

_____. **Lei nº 11.922/2009. Dispõe sobre a dispensa de recolhimento de parte dos dividendos e juros sobre capital próprio pela Caixa Econômica Federal; altera as Leis nºs 11.124, de 16 de junho de 2005, 8.427, de 27 de maio de 1992, 11.322, de 13 de julho de 2006, 11.775, de 17 de setembro de 2008, e a Medida Provisória nº 2.185-35, de 24 de agosto de 2001; prorroga os prazos previstos nos arts. 5º e 30 da Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003; e dá outras providências**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 13 abr. 2009.

_____. **Lei nº 12.766/2012. Altera a Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, que institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública, para dispor sobre o aporte de recursos em favor do parceiro privado**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 27 dez. 2012.

_____. **Decreto nº 8.428/2015. Dispõe sobre o Procedimento de Manifestação de Interesse a ser observado na apresentação de projetos, levantamentos, investigações ou estudos, por pessoa física ou jurídica de direito privado, a serem utilizados pela administração pública.** Diário Oficial da União, Brasília, DF, 02 abr. 2015.

_____. **Lei nº 13.097/2015. Altera a Lei 11.079/2004, para dispor sobre o controle e a administração temporária da Sociedade de Propósito Específico (SPE),** Diário Oficial da União, Brasília, DF, 19 jan. 2015.

_____. **Lei nº 13.137/2015. Altera a aplicação da Lei 11.079/2004.** Diário Oficial da União, Brasília, DF, 19 jun. 2015.

_____. **Lei nº 13.334/2016. Cria o Programa de Parcerias de Investimentos - PPI; altera a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, e dá outras providências.** Diário Oficial da União, Brasília, DF, 13 set. 2016.

_____. **Lei nº 13.529/2017. Dispõe sobre a participação da União em fundo de apoio à estruturação e ao desenvolvimento de projetos de concessões e parcerias público-privadas.** Diário Oficial da União, Brasília, DF, 04 dez. 2017.

_____. **Decreto nº 9.217/2017. Dispõe sobre a composição, o funcionamento e a competência do Conselho de Participação no Fundo de Apoio à Estruturação e ao Desenvolvimento de Projetos de Concessão e Parcerias Público-Privadas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.** Diário Oficial da União, Brasília, DF, 04 dez. 2017.

_____. **Decreto nº 10.564/2020. Altera o Decreto nº 9.217, de 4 de dezembro de 2017, que dispõe sobre a composição, o funcionamento e a competência do Conselho de Participação no Fundo de Apoio à Estruturação e ao Desenvolvimento de Projetos de Concessão e Parcerias Público-Privadas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.** Diário Oficial da União, Brasília, DF, 07 dez. 2020.

_____. **Lei nº 14.133/2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos.** Diário Oficial da União, Brasília, DF, 01 abr. 2021.

BRESSER-PEREIRA, L. C. e Peter Spink, orgs.(1998), **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial.** Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas: 21-38. Disponível em: <http://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/15891-15892-1-PB.pdf>. Acesso em: 15 mai.2019.

BRITO, B. M. B. de; SILVEIRA, A. H. P. Parceria Público-Privada: Compreendendo o modelo brasileiro. **Revista do Serviço Público.** Brasília. 56 (1): 7-21 Jan/Mar. 2005.

BUSO, M.; MARTY, F.; TRAN, P. T. Public-Private Partnerships from Budget Constraints: Looking for Debt Hiding? **International Journal of Industrial Organization**, v. 51, p. 56-84, 2017.

CAMPOS, D.C.B. de; DAMASCENO, A. Parcerias público-privada (PPP): trajetória histórica no Brasil e sua inserção na política educacional brasileira. **Perspectiva**, v. 38, p. 01-23, 2020.

CARRASCO, V.; MELLO, J. M. P.; SALGADO, P. A teoria econômica das PPPs, concessões, participação do governo e renovações, in OLIVEIRA, G. e de OLIVEIRA FILHO, L. C., Fo. (orgs), **Parcerias Público-Privadas: Experiências, Desafios e Propostas**, Ed. LTC, 2013.

CASTRO, R. P. A. de. A Fiscalização pelo Poder Concedente dos contratos de PPPs e sua eficiência econômica: uma análise do Quadro de Indicadores de Desempenho (QID). In: DAL POZZO, Augusto Neves; VALIM, Rafael; AURÉLIO, Bruno; FREIRE, André Luiz (Coord.). **Parcerias Público-Privadas: teoria geral e aplicação nos setores de infraestrutura**. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

CHAN, et al. Critical success factors for PPPs in infrastructure developments: Chinese perspective. **J. Constr. Eng. Manag**, v. 136, p. 484-494, 2010.

CUI, C. et al. Overview of public-private partnerships in the waste-to-energy incineration industry in China: Status, opportunities, and challenges. **Energy Strategy Reviews**, v. 32, <https://doi.org/10.1016/j.esr.2020.100584>, 2020.

DEMIRAG, I; KHADAROO, I. Accountability and value for money: a theoretical framework for the relationship in public–private partnerships. **Journal of Management and Governance**, v. 15, p. 271-296, 2011.

DESLANDES, S. F. **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 28 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2009.

DIAS, O. C. **Parcerias público-privadas como instrumento de implementação de políticas públicas**. 2014. 335f. Tese (Doutorado em Administração) – Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

DI PIETRO, M. S. Z. **Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas**. 12ª ed., Rio de Janeiro: Forense, 2019.

DI PIETRO, M. S. Z. O princípio da supremacia do interesse público. **Interesse Público**. Belo Horizonte, ano 11, n. 56, p. 35-54, 2009.

FARAH, M. F. S. Disseminação de políticas públicas e programas governamentais no nível subnacional de governo. **Revista Administração e Diálogo PUC-SP**, n.11, v. 2, p. 69-89, 2008.

FERNANDEZ, R. N. et al. **Impacto dos Determinantes das Parcerias Público-Privadas em Economias Emergentes**. Disponível em: Repositório IPEA <http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/issue/view/44/showToc> Acesso em: 25 mai.2019.

FIRMINO, S. Fatores Críticos de Sucesso das Parcerias Público-Privadas: Aspectos Político-Institucionais. Estudo de Caso das Rodovias em Portugal. **Revista de Administração Pública**, v. 52, n. 6, p. 1270-1281, 2018.

FLICK, U. **Introdução à Pesquisa Qualitativa**. Tradução Joice Elias Costa. 3 ed. Porto Alegre: Artmed, 2009.

FORRER, J. et al. Public-Private Partnerships and the Public Accountability Question. **Public Administration Review**, v. 70, p. 475-484, 2010.

FUENTES, G. Reforma Silenciosa del Estado?: Proceso Político de la ley de Participación Público-Privada en Uruguay. **Revista de Administração Pública**, v. 51, n. 6, p. 1005-1022, 2017.

GROSSI, G.; THOMASSON, A. Bridging the Accountability gap in hybrid organizations: the case of Copenhagen Malmo Port. **International Review of Administrative Sciences**. vol. 81 (3), p. 604-620. 2015.

HIGGINS, C.D.; HUQUER, A.S. Public Money and Mickey Mouse: Evaluating performance and accountability in the Hong Kong Disneyland joint venture public-private partnership. **Public Management Review**, v. 17, p. 1103-1123, 2015.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa nacional por amostra de domicílios contínua**: acesso à internet e posse de telefonia móvel celular para uso pessoal 2019. Rio de Janeiro: IBGE, 2021. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2101794>. Acesso em: 15 nov. 2021.

IRÚN, B.; MONFERRER, D.; MOLINER, M.A. Network market orientation as a relational governance mechanism to public-private partnerships. **Journal of Business Research**, vol. 121, p. 268-282, 2020.

JENSEN, M.; MECKLING, W. Theory of the firm: managerial behavior, agency cost, and ownership structure. **Journal os Financial Economics**, p. 305-360, 1976.

JUSTEN FILHO. Marçal. **Curso de Direito. Administrativo**. 10. Ed. RT. São Paulo: Ed. RT, 2005.

KLUMB, R.; HOFFMANN, M. G. Inovação no Setor Público e Evolução dos Modelos de Administração Pública: o Caso do TRE-SC. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 21, n. 69, p. 86-102, 2016.

KRAMBIA-KAPARDIS, M.; CLARK, C.; ZOPIATIS, A. Satisfaction gap in public sector financial reporting. **J. Account. Emerg. Econ.** vol. 6 , 232–253. 2016.

LIAMPUTTONG, P; EZZY, D. **Qualitative Research Methods**. Oxford University Press, South Melbourn, Victoria. 2005.

LIMA, A. C. S. D.; ALBUQUERQUE, F. D. S.; CORREIA, J. J. A. Fatores que Influenciaram a Condição Financeira dos Estados Brasileiros Antes e Após o Auge da Crise Econômica de 2014. **Revista Capital Científico – Eletrônica**, v. 17, p. 27-43, 2019.

LIU, J. et al. Public-Private Partnerships: a review of theory and practice of performance measurement. **International Journal of Productivity and Performance Management**, vol. 63, p. 499-512. 2014.

LIU, T.; WANG, Y.; WILKINSON, S. Identifying critical factors affecting the effectiveness and efficiency of tendering processes in Public–Private Partnerships (PPPs): A comparative analysis of Australia and China. **International Journal of Project Management**, v. 34, p. 701-716, 2016.

MARCONI, M. de A.; LAKATOS, E. M. **Técnicas de pesquisa: planejamento e execução de pesquisas, amostragens e técnicas de pesquisa, elaboração, análise e interpretação de dados**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

MARTINEZ, A. L. **Agency theory na pesquisa contábil**. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CONTABILIDADE, 22., 1998, Foz do Iguaçu. Anais. Foz do Iguaçu: ANPAD, 1998.

MARTINS, Antônio Fernando da Fonseca. Anotações sobre a figura do verificador independente em PPPs. **Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 24, n. 5706, 14 fev. 2019. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/72029>. Acesso em: 28 out. 2021.

MATOS, N.B.; GONÇALVES, A. O. Parcerias Público-Privadas: Surgimento, Limitações e Perspectivas para a Contabilidade Pública. **Revista Eletrônica de Administração**, v. 26, n. 01, p. 148-170, 2020a.

MATOS, N.B.; GONÇALVES, A.O. Public-Private Partnership Evaluation Models: Perspectives from the Public Governance to Defend Public Interests. **Revista do Serviço Público**, v. 71, n. Edição Especial C, p. 58-83, 2020b.

MEDEIROS, M. da S. **Parcerias Público-Privadas: instrumento jurídico-econômico para a viabilidade de políticas públicas voltadas à infraestrutura brasileira**. Universidade Autónoma de Lisboa. Dissertação de Mestrado, 147 p. Lisboa, 2018.

MENEZES, D. C; HOFFMAN, V.E.; ZANQUETO FILHO, H. Stakeholders e Fatores Críticos em Parcerias Público Privadas do Governo Federal. **Revista do Serviço Público**, v. 70, p. 371-401, 2019.

MICHEL, M. H. **Metodologia e pesquisa científica em ciências sociais**. São Paulo: Atlas, 2005.

MINAYO, M. C. de S **CIÊNCIA, TÉCNICA E ARTE: O DESAFIO DA PESQUISA SOCIAL**. (org.). In: **Pesquisa social. teoria, método e criatividade**. 18 ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

MUKHOPADHYAY, C. A nested framework for transparency in Public Private Partnerships: Case studies in highway development projects in India. **Progress in Planning**, vol. 107, p. 1-36, 2016.

NASCIMENTO, J. C. H. B. DO. Reduzindo a Assimetria Informacional de Estudos de Casos em Contabilidade: uma Revisão de Boas Práticas de Governança. **Sociedade, Contabilidade e Gestão**, v. 13, n. 1, p. 1-15, 2018.

NASSIF, E; SOUZA, C. L. D. Conflitos de Agência e Governança Corporativa. **Caderno de Administração - PUC/SP**, v. 07, n. 1, p. 01-20, 2013.

O'DONNELL, G. Accountability horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova**, São Paulo, n. 44, p. 27-54, 1998. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo>. Acesso em: 02 fev. 2021. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64451998000200003>.

OSEY-KYEI, R; CHAN, A. P. C. Review of studies on the Critical Success Factors for Public-Private Partnerships (PPP) projects from 1990 to 2013. **International Journal of Project Management**, v. 33, p. 1335-1346, 2015.

PARRADO, S; REYNAERS, A.-M. Public-Private Partnerships: procedural over results-driven accountability. **International Review of Administrative Sciences**, 002085231986416. doi: 10.1177 / 0020852319864161. 2019.

PIAUÍ. **Lei Estadual nº 5494/2005, que institui o Programa de Parcerias Público-Privadas do Estado do Piauí – PPP Piauí**. Diário Oficial do Estado do Piauí, Teresina, PI, 20 set. 2005.

PIAUÍ. **Lei Estadual nº 5.817/2008. Altera a Lei 5.494/2005, criando a Unidade Operacional de Coordenação de Parcerias Público-Privadas do Estado do Piauí – UNIDADE DE PPP, vinculada à Secretaria de Planejamento**. Diário Oficial do Estado do Piauí, Teresina, PI, 16 dez. 2008.

PIAUÍ. **Lei Estadual nº 6.157/2012. Estabelece a competência da Agência de Fomento e Desenvolvimento do Estado do Piauí para a gestão dos recursos destinados ao pagamento das obrigações contraídas pelo Estado do Piauí e por entidades da sua Administração indireta em contratos de parceria público-privada e gestão do Fundo Garantidor das Parcerias Público-Privadas do Piauí - FGP-PI**. Diário Oficial do Estado do Piauí, Teresina, PI, 19 jan. 2012.

PIAUÍ. **Decreto nº 16.002/2015. Institui o Procedimento de Manifestação de Interesse em projetos de parcerias público-privadas e em projeto de concessão comum e permissão, no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública do Estado do Piauí**. Diário Oficial do Estado do Piauí, Teresina, PI, 22 abr. 2015.

PIAUÍ, **Lei Estadual nº 6.680/2015. Altera os arts. 12 e 14 da Lei Estadual nº 5494/2005**. Diário Oficial do Estado do Piauí, Teresina, PI, 06 jul. 2015.

PIAUÍ, **Lei Estadual nº 6.935/2016. Institui o Conselho Gestor de Parceria Público-Privada Federal - CGP e Cria a Superintendência de Parcerias e Concessões – SUPARC**, Diário Oficial do Estado do Piauí, Teresina, PI, 29 dez. 2016.

PIAUÍ, **Lei Estadual nº 6.948/2017. Altera os artigos 1 e 27 da Lei Ordinária nº 5.494/2005**, Diário Oficial do Estado do Piauí, Teresina, PI, 10 jan. 2017.

PIAUÍ, **Decreto nº 17.318/2017. Estabelece os procedimentos para pagamentos das obrigações contraídas pelo Estado do Piauí e por entidades da sua administração indireta em contratos de Parceria Público-Privada, referente ao Projeto denominado Piauí Conectado, nos termos da Lei nº 6.157, de 19 de janeiro de 2012**, Diário Oficial do Estado do Piauí, Teresina, PI, 11 ago. 2017.

PIAUÍ. **Resolução Normativa nº 001/18, do Conselho Gestor de PPPs do Piauí. Teresina (PI)**. Dispõe sobre o procedimento de hierarquização e priorização para a orientação da escolha de projetos para compor o Programa de Parcerias Público Privada do Estado do Piauí., Diário Oficial do Estado do Piauí. 22 out. 2018.

PIAUÍ. **Decreto nº 18.571/2019. Estabelece procedimentos para acompanhamento do Projeto Piauí Conectado**, Diário Oficial do Estado do Piauí, Teresina, PI, 14 out. 2019.
PIAUÍ. **Portaria SUPARC nº 018/2020. Institui regras para a realização de reuniões individualizadas, presenciais ou virtuais, com entidades/empresas interessadas nos projetos do Programa de Parcerias Público - Privadas do Estado do Piauí**. Diário Oficial do Estado do Piauí, Teresina, PI, 2020.

PIAUÍ. **Decreto nº 19.448/2020. Estabelece os procedimentos relativos ao pagamento das contraprestações públicas decorrentes de contratos de Parceria Público Privada firmados pelo Governo do Estado do Piauí**. Diário Oficial do Estado do Piauí, Teresina, PI, 01 fev. 2021.

PINHEIRO, F.M.G.; PINHO, J.A.G.; BRUNI, A.L. Accountability em Parcerias Público-Privadas: Espaços para Avanços em Unidades Hospitalares sob Gestão Direta e em Regime de Parceria. **Organizações & Sociedade**, v. 25, nº 84, p. 155-174, 2018.

PNUD. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Latin America and the Caribbean: Effective Governance, beyond Recovery**. 2021. Disponível em: www.latinamerica.undp.org Acesso em: 14 fev. 2021.

POUPART, J. et al. **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2008.

PPP PIAUÍ. **Sítio Eletrônico Oficial - Legislação PPP no Piauí**. Disponível em: <http://www.ppp.pi.gov.br/pppteste/index.php/definicoes-consultas/legislacao-ppp-no-piaui/> Acesso em: 15 mai. 2020.

_____. **Sítio Eletrônico Oficial - PPP Nova Ceasa – Central de Abastecimento**. Disponível em: <http://www.ppp.pi.gov.br/pppteste/index.php/projetos/contratados/central-de-abastecimento/> Acesso em: 11 out. 2021.

_____. **Sítio Eletrônico Oficial - Atas de Reunião do Conselho Gestor de Parcerias.** Disponível em: <http://www.ppp.pi.gov.br/pppteste/index.php/conselho-gestor/atas/> Acesso em: 25 mai.2020.

RALHO, L.R.A., Política Industrial de Inovação e as Parcerias Público-Privadas. **Cadernos de Direito**, Piracicaba, v. 8(15): 23-34, jul.-dez., 2008.

REICH, M.R. The Core Roles of Transparency and Accountability in the Governance of Global Health Public-Private Partnerships. **Health Systems & Reform**, v. 4, p. 239-248, 2018.

ROCHA, A. C. Accountability na administração pública: modelos teóricos e abordagens. **Contabilidade, Gestão e Governança**, v. 14, n. 2, p. 82-97, 2011.

ROCHA, A. C. Accountability: dimensões de análise e avaliação no trabalho dos Tribunais de Contas. **Contabilidade, Gestão e Governança**, v. 16, n. 2, p. 62-76, 2013.

ROCHA, I. et al. Análise da Produção Científica sobre Teoria da Agência e Assimetria da Informação. **Revista de Gestão – REGE**, v. 19, n 2, p. 329-342. 2012.

SANDS, V. The right to know and obligation to provide: public-private partnerships, public knowledge, public accountability, public disenfranchisement and prison cases. **UNSW Law Journal**, p. 334-341. 2006.

SAAVEDRA, P.; BOZEMAN, B. The “Gradient Effect” in Federal Laboratory-Industry Technology Transfer Partnerships. **Policy Studies Journal**, p. 235-252, 2004.

SCHEDLER, A. Conceptualizing accountability. In: Schedler, A.; Diamond, L.; Plattner, M. *The Self-Restraining State: Power and accountability in New Democracies.* **Lynne Rienner Publisher**, 1999. P. 13-27.

SERAFIM, M. P.; DIAS, R. de B. Conceitos e ferramentas para análise de política pública. In: BENINI, Édi. et al. (Org.). **Gestão Social e Gestão Pública: interfaces, delimitações e uma proposta.** Gestão Pública e sociedades: fundamentos e políticas de economia solidária. 1 ed. São Paulo: Outras Expressões, 2011, p. 305 – 338.

SERVA, M. Da Sustentabilidade Social à legitimidade: novas exigências à racionalidade do gestor público. In: PHILIPPI JR, Arlindo; SAMPAIO, Carlos; FERNANDES, Valdir (Orgs.) **Gestão da Natureza Pública e Sustentabilidade.** (p.3-32). Barueri: Manole, 2012.

SILVA, J.M.; MENDES, E.P.M. Abordagem qualitativa e geografia: pesquisa documental, entrevista e observação. In: MARAFON, G.J., RAMIRES, J.C.L.; RIBEIRO, M.A. PESSÔA, V.L.S., comps. **Pesquisa qualitativa em geografia: reflexões teórico-conceituais e aplicadas [online].** Rio de Janeiro: EDUERJ, 2013, pp. 207-221. ISBN 978-85-7511-443-8.

SHAOUL, J.; STAFFORD, A.; STAPLETON, P. Accountability and corporate governance of public private partnerships. **Critical Perspectives on Accounting**, v. 23, p. 213-229, 2012.

SILVA, F. C. A. da. As Parcerias Público-Privadas no desenvolvimento estatal brasileiro: perspectivas para um crescimento econômico e a estruturação das finanças públicas. **Rev. Cienc. Admin.**, Fortaleza, v13 n° 2, p.303 a 316, 2007.

SMULOVITZ, C; PERUZZOTI, E. Societal accountability in Latin American. **Journal of Democracy**, v. 11, n° 4, p.147-158, 2000

SOBRAL, A. P. F. Parcerias Público-Privadas: análise comparativa das experiências britânica e brasileira. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 5, n. 2, p. 1-14, 2007.

SORSA, V; JOHANSON, J. Institutional Work and Accountability in Public-Private Partnerships. **International Review of Public Administration**, v. 19, p. 193-205, 2014.

STAFFORD, A; STAPLETON, P. Examining the Use of Corporate Governance Mechanisms in Public-Private Partnerships: Why do They Not Deliver Public Accountability? **Australian Journal of Public Administration**, v. 76, p. 378-391, 2017.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO - TCU. **Instrução Normativa nº 81/2020. Dispõe sobre a fiscalização dos processos de desestatização**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 20 jun. 2018

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

TRAN, Y. T.; NGUYEN, N. P.; HOANG, T. C. The role of accountability in determining the relationship between financial reporting quality and the performance of public organizations: Evidence from Vietnam. **J. Account. Public Policy**. <https://doi.org/10.1016/j.jaccpubpol.2020.106801>. 2020.

VERGARA, S.C. **Projetos e relatórios de pesquisa em Administração**. 11 ed. São Paulo: Atlas, 2009.

WANG, N. et al. The influence of governance on the implementation of Public-Private Partnerships in the United Kingdom and China: A systematic comparison. **Utilities Policy**, v. 64, 101059. 2020.

WU, J. et al. Government accountability within infrastructure public-private partnerships. **International Journal of Project Management**, v. 34, p. 1471-1478. 2016.

YESCOMBE, E.R. **Parcerias Público-Privadas: Princípios de Política e Finanças**. Burlington: Butterworth-Heinemann Elsevier, 2007.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 3 ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

YURDAKUL, H; KAMASAK, R.; OZTURK, T.Y. Macroeconomic drivers of Public Private Partnership (PPP) projects in low income and developing countries: A panel data analysis. **Barsa Istanbul Review**. <https://doi.org/10.1016/j.bir.2021.01.002>. 2021.

APÊNDICE A - ROTEIRO DE ENTREVISTA

Seção I – Perfil do Entrevistado:

1. Qual sua idade?
2. Qual a sua formação (caso tenha graduação)?
3. Qual o seu cargo e a sua função?
4. Poderia me falar um pouco sobre sua rotina de trabalho.
5. Há quanto tempo trabalha com Parcerias Público-Privadas?


Seção II – Percepção do Respondente quanto à Accountability nas Parcerias Público-Privadas (Caso Projeto Piauí Conectado):

6. Na sua percepção, quais os principais custos e benefícios do Projeto Piauí Conectado?
7. Os custos totais são considerados como parte da licitação, incluindo custos de oportunidade, custos de ciclo de vida e custos de operação e manutenção ao longo da PPP?
8. O que acontece se os custos e benefícios não se materializarem conforme o esperado? Quais planos de contingência são incluídos no contrato para proteger o interesse público?
9. Na sua percepção, quais os principais riscos em relação à PPP Piauí Conectado em cada uma das fases do Projeto?
10. Qual a estratégia de cada parceiro para identificar e alocar os riscos? Na prática, os parceiros responsáveis por cada tipo de risco são os mais capazes de gerenciar o risco em termos de experiência e recursos?
11. Existem alguns riscos que não podem ou não devem ser transferidos do setor público para o privado?
12. Na sua percepção, quais os principais impactos sociais e políticos da PPP Piauí Conectado?
13. Qual é a estratégia de cada parceiro na identificação dos impactos sociais, econômicos e ambientais, e qual parceiro tratará desses impactos?
14. Todas as partes interessadas e (potencialmente) afetadas foram envolvidas no processo de tomada de decisão?


15. A experiência do parceiro privado foi adequadamente especificada no processo de licitação? O contrato garante que a expertise especializada prometida pelos parceiros seja realmente fornecida?
16. A experiência de cada um dos parceiros (tanto do setor privado como do governo) é usada de modo eficaz, e essa experiência é monitorada de alguma forma?
17. O Projeto Piauí Conectado foi inspirado em algum modelo existente em outro local? O Projeto tem sido replicado em algum outro local?
18. Os termos do contrato são úteis para criar um clima de inovação para as partes interessadas envolvidas na PPP?
19. Qual é a estratégia para desenvolver e sustentar a colaboração aberta entre as partes interessadas da PPP?
20. Como tem se dado a relação entre o parceiro privado (SPE Piauí Conectado) e parceiro público (SUPARC, ATI, Governo do Estado, Conselho Gestor das PPPs)?
21. Qual a estratégia para desenvolver resultados eficazes/eficientes e medidas de resultados em um processo colaborativo?
22. Quem são os responsáveis por monitorar e avaliar os dados de desempenho?
23. Como é medido o desempenho do Projeto Piauí Conectado?
24. Como tem se dado esse processo de avaliação, de modo a demonstrar que o parceiro privado está atuando de acordo com as expectativas das partes interessadas do governo e, também, dos cidadãos?
25. Como se dá o processo de prestação de contas do contrato do Projeto Piauí Conectado?
26. Como tem se dado o acompanhamento do cronograma do Projeto?
27. Como se deu o processo de tomada de decisão para a expansão do Projeto (fase 02)?
28. Qual sua percepção acerca da transparência do Projeto Piauí Conectado? Quais as estratégias de divulgação dos resultados alcançados pelo Projeto?
29. Como os usuários têm avaliado a implantação do Projeto Piauí Conectado? Há alguma pesquisa de satisfação? Se sim, com quais usuários?
30. Você gostaria de acrescentar algo que não foi contemplado pelas perguntas anteriores?

ANEXOS

ANEXO A – CÁLCULO DO REDUTOR DA CONTRAPRESTAÇÃO PECUNIÁRIA DA PPP PIAUÍ CONECTADO



PARCERIA
PÚBLICA
PRIVADA



2 CÁLCULO DE REDUTOR

Para calcular o percentual redutor que será aplicado como Cobrança de Redutores para cálculo da Contraprestação Pecuniária, será utilizada a seguinte fórmula:

$$\text{REDUTOR} = (1 - \text{COEF}_P) * 15\%$$

Onde:

- REDUTOR é o percentual final que será aplicado como redutor, representando a Cobrança de Redutores na Contraprestação Pecuniária mensal, a partir do sexto mês de operacionalização de cada serviço em questão;
- COEF_P representa o Coeficiente Ponderado, obtido através da seguinte fórmula:

$$\text{COEF}_P = \frac{(C_{CE} * P_{CE}) + (C_{AV} * P_{AV}) + (C_{EM} * P_{EM}) + (C_{IN} * P_{IN}) + (C_{OD} * P_{OD}) + (C_{PF} * P_{PF}) + (C_{SE} * P_{SE}) + (C_{ST} * P_{ST}) + (C_{SV} * P_{SV}) + (C_{TV} * P_{TV}) + (C_{TM} * P_{TM}) + (C_{WP} * P_{WP}) + (C_{WL} * P_{WL})}{P_{CE} + P_{AV} + P_{EM} + P_{IN} + P_{OD} + P_{PF} + P_{SE} + P_{ST} + P_{SV} + P_{TV} + P_{TM} + P_{WP} + P_{WL}}$$

Onde:

- COEF_P representa o Coeficiente Ponderado, calculado através da fórmula;
- C_X representa o valor medido do coeficiente correspondente no período em questão. Para identificar o coeficiente adequado, deverá ser utilizada a tabela “Coeficientes, Siglas e Pesos”, a seguir;
- P_X refere-se ao percentual da Contraprestação Pecuniária representado pelo serviço correspondente. Para identificar o valor deste item será necessário calcular a representatividade percentual do mesmo no total das receitas e utilizar este percentual como PESO nesta fórmula (representado pelas variáveis P_X). Para identificar a variável adequada ao serviço, deverá ser utilizada a tabela “Coeficientes, Siglas e Pesos”, a

seguir, sendo que caso não exista nenhuma unidade ativa do serviço em questão, o valor do PESO correspondente será igual a ZERO. Se todos os pesos forem iguais a zero, COEF_P será igual a UM.

Tabela 144 - Coeficientes, Siglas e Pesos

Geral	COEFGE	C _{GE}	P _{GE}
Áudio e Videoconferência	COEFAV	C _{AV}	P _{AV}
Estações Meteorológicas	COEFEM	C _{EM}	P _{EM}
Internet	COEFIN	C _{IN}	P _{IN}
Outsourcing de Impressão e Digitalização	COEFOD	C _{OD}	P _{OD}
Rede Privada de Fibra Ótica	COEFPF	C _{PF}	P _{PF}
Solução Educacional	COEFSE	C _{SE}	P _{SE}
Trunking	COEFST	C _{ST}	P _{ST}
VoIP	COEFSV	C _{SV}	P _{SV}
Tele Vigilância	COEFTV	C _{TV}	P _{TV}
Telemedicina	COEFTM	C _{TM}	P _{TM}
Wireless Internet Pública	COEFPW	C _{WP}	P _{WP}
Wireless Rede local	COEFWL	C _{WL}	P _{WL}

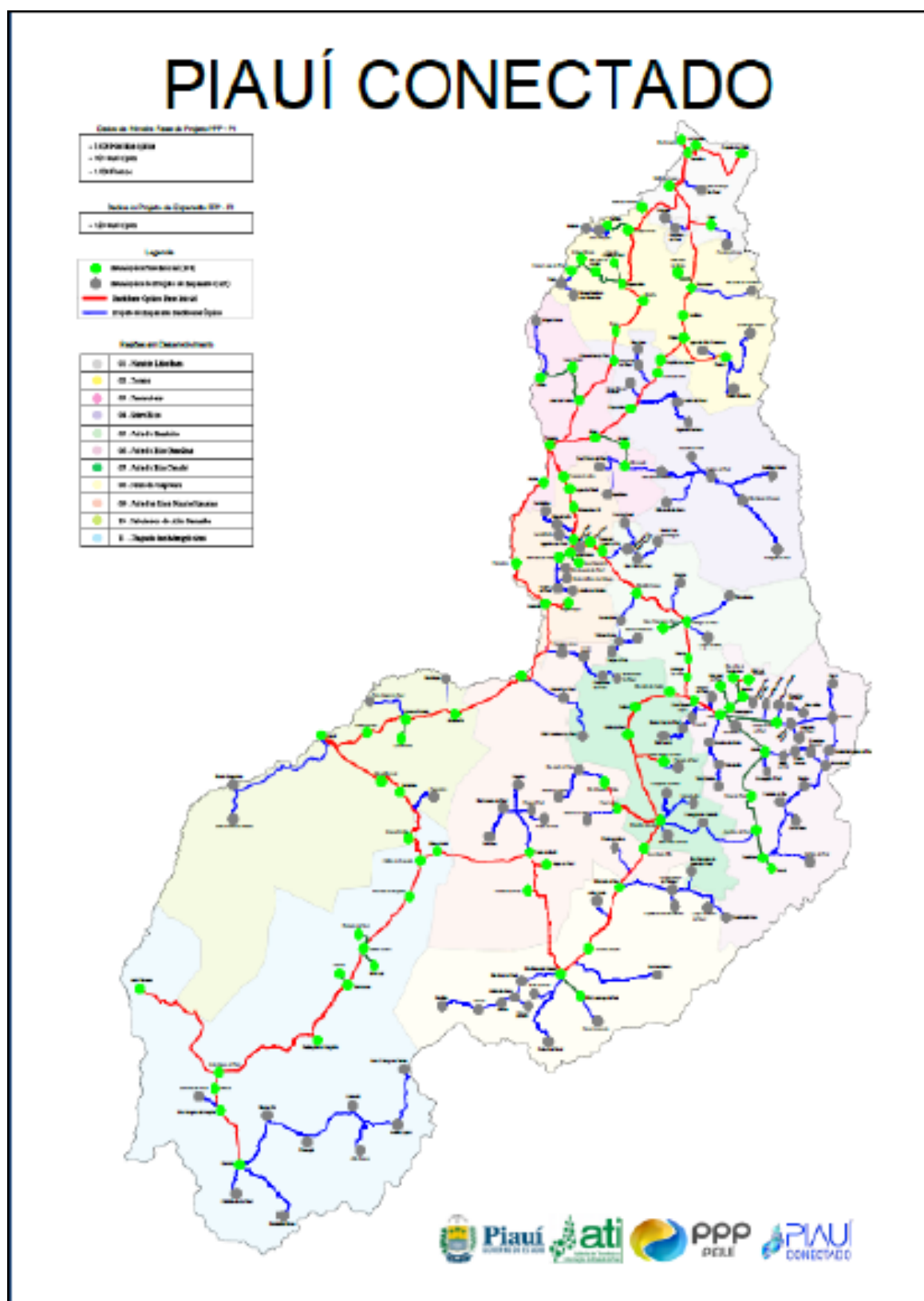
2.1 Considerações acerca do Cálculo de Redutor

A Concessionária deverá atingir os seguintes valores a fim de não receber nenhuma redução na Contraprestação Pecuniária através da aplicação de Redutor:

- Até o 24º mês, atingir pelo menos 60% dos níveis exigidos nos Indicadores de Desempenho descritos;
- Do 25º ao 48º mês, atingir pelo menos 80% dos níveis exigidos nos Indicadores de Desempenho descritos;
- A partir do 49º mês, a Concessionária terá que atingir 100% dos níveis exigidos nos Indicadores de Desempenho descritos.

Fonte: Anexo IX do Edital da Concorrência Pública 002/2017 SUPARC – Indicadores de Desempenho.

ANEXO B – MAPA DE IMPLANTAÇÃO DO BACKBONE PIAUÍ CONECTADO




Fonte: Relatório do Verificador Independente N° 28. Adaptado de SPE Piauí Conectado.

ANEXO C – QUADRO RESUMO COM A QUANTIDADE DE PONTOS DA PPP PIAUÍ CONECTADO INSTALADOS E MIGRADOS, POR MÊS.

Figura 244 – Quadro Resumo		
MÊS/ANO	EXECUTADO	MIGRADO
JUNHO/2019	23	23
JULHO/2019	141	14
AGOSTO/2019	124	24
SETEMBRO/2019	109	37
OUTUBRO/2019	115	134
NOVEMBRO/2019	51	156
DEZEMBRO/2019	165	175
JANEIRO/2020	107	16
FEVEREIRO/2020	30	95
MARÇO/2020	30	81
ABRIL/2020	10	12
MAIO/2020	111	67
JUNHO/2020	96	108
JULHO/2020	87	55
AGOSTO/2020	79	62
SETEMBRO/2020	64	144
OUTUBRO/2020	46	162
NOVEMBRO/2020	99	62
DEZEMBRO/2020	19	20
JANEIRO/2021	06	13
FEVEREIRO/2021	10	07
MARÇO/2021	04	01
ABRIL/2021	05	02
MAIO/2021	06	06
JUNHO/2021	43	0
JULHO/2021	92	71
AGOSTO/2021	47	77
SETEMBRO/2021	75	68
OUTUBRO/2021	24	24
TOTAL	1784	1692

Fonte: Relatório do Verificador Independente N° 28 (2021).

ANEXO D – RELAÇÃO DOS MUNICÍPIOS E QUANTIDADES DE PAGs E PAPs DO PROJETO ORIGINAL (FASE 01) DA PPP PIAUÍ CONECTADO.

BOLETIM DE MEDIÇÃO Nº 11/2021 - INI		
	MÊS REF.: 01/11/2021 A 30/11/2021	
	CLIENTE: GOVERNO DO ESTADO DO PIAUÍ	
ITEM	CIDADE	QUANTIDADE DE PAG/PAP
1	CAMPO MAIOR	28
2	TERESINA	419
3	PARNAIBA	54
4	PIRIPIRI	27
5	ALTOS	23
6	ILHA GRANDE	6
7	LUIS CORREIA	15
8	BURITI DOS LOPES	13
9	PICOS	41
10	PIRACURUCA	17
11	JOSE DE FREITAS	16
12	UNIÃO	22
13	LUZILÂNDIA	17
14	ESPERANTINA	19
15	COCAL	13
16	BARRAS	24
17	AGUA BRANCA	19
18	AMARANTE	13
19	FLORIANO	38
20	OEIRAS	29
21	BOM JESUS	22
22	SÃO RAIMUNDO NONATO	24
23	CANTO DO BURITI	15
24	URUÇUI	23
25	SÃO JOÃO DO PIAUÍ	21
26	VALENÇA DO PIAUÍ	18
27	SIMPLÍCIO MENDES	16
28	PAULISTANA	17
29	JAICÓS	13
30	ELESBÃO VELOSO	11
31	GILBUÉS	9
32	CORRENTE	23
33	BATALHA	11
34	ANTÔNIO ALMEIDA	7
35	BERTOLÍNIA	10
36	COLÔNIA DO GURGUÉIA	10
37	CRISTINO CASTRO	9
38	DEMERVAL LOBÃO	8
39	INHUMA	11
40	JERUMENHA	6
41	JOAQUIM PIRES	8
42	MARCOS PARENTE	6
43	PALMEIRAS	6
44	REDENÇÃO DO GURGUÉIA	7
45	REGENERAÇÃO	12
46	SÃO JOÃO DO ARRAIAL	7
47	BOCAINA	6
48	CAMPO GRANDE DO PIAUÍ	4
49	SANTO INÁCIO DO PIAUÍ	5
50	COIVARAS	6
51	PATOS DO PIAUÍ	7
52	SÃO PEDRO DO PIAUÍ	6
53	SUSSUAPARA	4
54	MATIAS OLÍMPIO	7
55	NOVO ORIENTE DO PIAUÍ	6
56	ALTO LONGÁ	7
57	MORRO DO CHAPEU	5
58	HUGO NAPOLEÃO	6
59	SÃO JOÃO CANABRAVA	3

60	SÃO LUIS DO PIAUÍ	3
61	ACAUÃ	5
62	SÃO JOSÉ DO PIAUÍ	5
63	LAGOINHA DO PIAUÍ	4
64	MONSENHOR GIL	10
65	CABEZEIRAS DO PIAUÍ	6
66	IPIRANGA DO PIAUÍ	9
67	PALMEIRA DO PIAUÍ	7
68	DOM EXPEDITO LOPES	7
69	MANOEL EMÍDIO	7
70	JACOBINA DO PIAUÍ	6
71	COLÔNIA DO PIAUÍ	5
72	PASSAGEM FRANCA DO PIAUÍ	4
73	NAZÁRIA	6
74	SÃO LOURENÇO DO PIAUÍ	5
75	SANTA LUZ	6
76	CURRAIS	3
77	LAGOA DO PIAUÍ	4
78	LAGOA ALEGRE	7
79	BARRO DURO	8
80	CAMPO LARGO DO PIAUÍ	4
81	BREJO DO PIAUI	5
82	TAMBORIL DO PIAUI	4
83	SEBASTIAO LEAL	4
84	SÃO JOÃO DA VARJOTA	5
85	SÃO GONÇALO DO GURGUEIA	4
86	NOVA SANTA RITA	7
87	CORONEL JOSE DIAS	5
88	COCAL DE TELHA	3
89	CAPITAO DE CAMPOS	8
90	MURICI DOS PORTELAS	3
91	MONTE ALEGRE DO PIAUI	7
92	ELISEU MARTINS	6
93	ALVORADA DO GURGUEIA	3
94	BRASILEIRA	7
95	SÃO JOSÉ DO DIVINO	6
96	PAES LANDIM	8
97	PEDRO II	19
98	SÃO MIGUEL DO FIDALGO	3
99	SANTA FILOMENA	8
100	CAJUEIRO DA PRAIA	3
101	LANDRI SALES	6

QUANTIDADE DE PONTOS CONTRATADOS	
PAG	PAP
1.301	199

Fonte: SPE Piauí Conectado, disponível em www.ppp.pi.gov.br. Acesso em 20/12/2021.

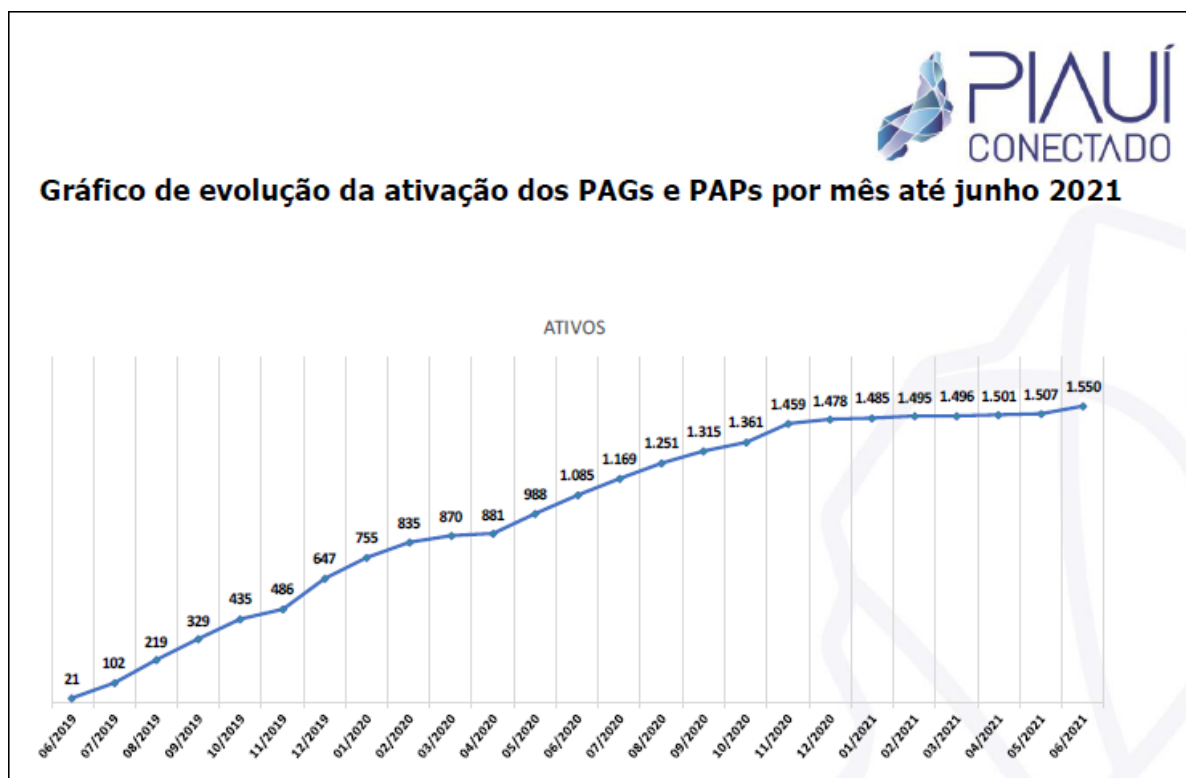
ANEXO E – RELAÇÃO DOS MUNICÍPIOS CONTEMPLADOS NA FASE DE EXPANSÃO DA PPP PIAUÍ CONECTADO.

ID	CIDADE
01	AGRICOLÂNDIA
02	ALAGOINHA DO PIAUÍ
03	ALEGRETE DO PIAUÍ
04	ANGICAL DO PIAUÍ
05	ANÍSIO DE ABREU
06	AROAZES
07	AROEIRAS DO ITAIM
08	ARRAIAL
09	ASSUNÇÃO DO PIAUÍ
10	AVELINO LOPES
11	BAIXA GRANDE DO RIBEIRO
12	BARRA D'ALCÂNTRA
13	BARREIRAS DO PIAUÍ
14	BELA VISTA DO PIAUÍ
15	BELÉM DO PIAUÍ
16	BENEDITINOS
17	BETÂNIA DO PIAUÍ
18	BOA HORA
19	BOM PRINCÍPIO DO PIAUÍ
20	BONFIM DO PIAUÍ
21	BOQUEIRÃO DO PIAUÍ
22	BURITI DOS MONTES
23	CAJAZEIRAS DO PIAUÍ
24	CALDEIRÃO GRANDE DO PIAUÍ
25	CAMPINAS DO PIAUÍ
26	CAMPO ALEGRE DO FIDALGO
27	CANAVIEIRA
28	CAPITÃO GERVÁSIO OLIVEIRA
29	CARACOL
30	CARAÚBAS DO PIAUÍ
31	CARIDADE DO PIAUÍ
32	CASTELO DO PIAUÍ
33	CAXINGÓ
34	COCAL DOS ALVES
35	CONCEIÇÃO DO CANINDÉ
36	CRISTALÂNDIA DO PIAUÍ
37	CURIMATÁ
38	CURRAL NOVO DO PIAUÍ
39	CURRALINHOS
40	DIRCEU ARCOVERDE
41	DOM INOCÊNCIO
42	DOMINGOS MOURÃO
43	FARTURA DO PIAUÍ
44	FLORES DO PIAUÍ
45	FLORESTA DO PIAUÍ
46	FRANCINÓPOLIS
47	FRANCISCO AYRES
48	FRANCISCO MACEDO
49	FRANCISCO SANTOS
50	FRONTEIRAS
51	GEMINIANO
52	GUADALUPE
53	GUARIBAS
54	ISAÍAS COELHO
55	ITAINÓPOLIS
56	ITAUEIRA
57	JARDIM DO MULATO
58	JATOBÁ DO PIAUÍ

59	JOÃO COSTA
60	JOCA MARQUES
61	JUAZEIRO DO PIAUÍ
62	JULIO BORGES
63	JUREMA
64	LAGOA DE SÃO FRANCISCO
65	LAGOA DO BARRO DO PIAUI
66	LAGOA DO SÍTIO
67	MADEIRO
68	MARCOLÂNDIA
69	MASSAPÉ DO PIAUI
70	MIGUEL ALVES
71	MIGUEL LEÃO
72	MILTON BRANDÃO
73	MONSENHOR HIPÓLITO
74	MORRO CABEÇA NO TEMPO
75	NAZARÉ DO PIAUÍ
76	NOSSA SENHORA DE NAZARÉ
77	NOSSA SENHORA DOS REMÉDIOS
78	NOVO SANTO ANTÔNIO
79	OLHO D'AGUA DO PIAUÍ
80	PADRE MARCOS
81	PAJEU DO PIAUI
82	PAQUETÁ
83	PARNAGUÁ
84	PAU D'ARCO DO PIAUI
85	PAVUSSU
86	PEDRO LAURENTINO
87	PIMENTEIRAS
88	PIO IX
89	PORTO
90	PORTO ALEGRE DO PIAUÍ
91	PRATA DO PIAUI
92	QUEIMADA NOVA
93	RIACHO FRIO
94	RIBEIRA DO PIAUI
95	RIBEIRO GONÇALVES
96	RIO GRANDE DO PIAUÍ
97	SANTA CRUZ DO PIAUI
98	SANTA CRUZ DOS MILAGRES
99	SANTA ROSA DO PIAUÍ
100	SANTANA DO PIAUI
101	SANTO ANTÔNIO DE LISBOA
102	SANTO ANTÔNIO DOS MILAGRES
103	SÃO BRAZ DO PIAUÍ
104	SÃO FÉLIX DO PIAUÍ
105	SÃO FRANCISCO DE ASSIS DO PIAUÍ
106	SÃO FRANCISCO DO PIAUÍ
107	SÃO GONÇALO DO PIAUÍ
108	SÃO JOÃO DA FRONTEIRA
109	SÃO JOÃO DA SERRA
110	SÃO JOSÉ DO PEIXE
111	SÃO JULIÃO
112	SÃO MIGUEL DA BAIXA GRANDE
113	SÃO MIGUEL DO TAPUIO
114	SEBASTIÃO BARROS
115	SIGEFREDO PACHECO
116	SIMÕES
117	SOCORRO DO PIAUÍ
118	TANQUE DO PIAUÍ
119	VARZEA BRANCA
120	VARZEA GRANDE
121	VERA MENDES
122	VILA NOVA DO PIAUI
123	WALL FERRAZ

Fonte: Relatório do Verificador Independente Nº 28 (2021).

ANEXO F – GRÁFICO DA EVOLUÇÃO DA ATIVAÇÃO DOS PAGs e PAPs, POR MÊS, ATÉ JUNHO/2021.



Fonte: Relatório da SPE Piauí Conectado, 2º Trimestre de 2021, disponível em www.ppp.pi.gov.br

ANEXO G – GRÁFICOS DE ACESSOS AOS PONTOS DE ACESSO PÚBLICO (PAPS) ATIVOS DA PPP PIAUÍ CONECTADO, ATÉ JUNHO/2021.



Fonte: Relatório da SPE Piauí Conectado, 2º Trimestre de 2021, disponível em www.ppp.pi.gov.br

ANEXO H – REGISTROS FOTOGRÁFICOS DA OBSERVAÇÃO NÃO-PARTICIPANTE REALIZADA NOS PONTOS DE ACESSO PÚBLICOS (PAPs) DA PIAUÍ CONECTADO, EM TERESINA/PI.





PAP – COMPLEXO DA PONTE ESTAIADA – TERESINA/PI



PAP – PARQUE POTY CABANA - QUADRA – TERESINA/PI



PAP – PARQUE POTY CABANA - CAMPO – TERESINA/PI



PAP – PARQUE POTY CABANA - PALCO – TERESINA/PI

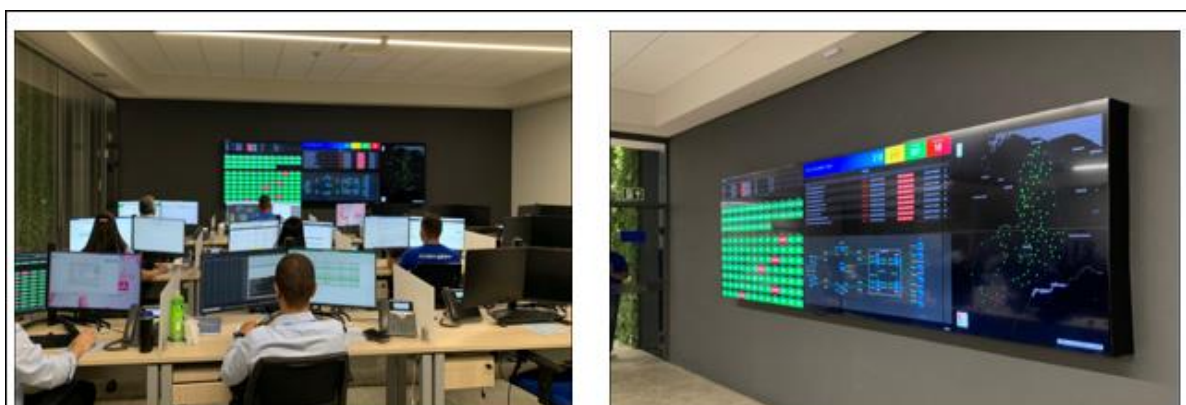
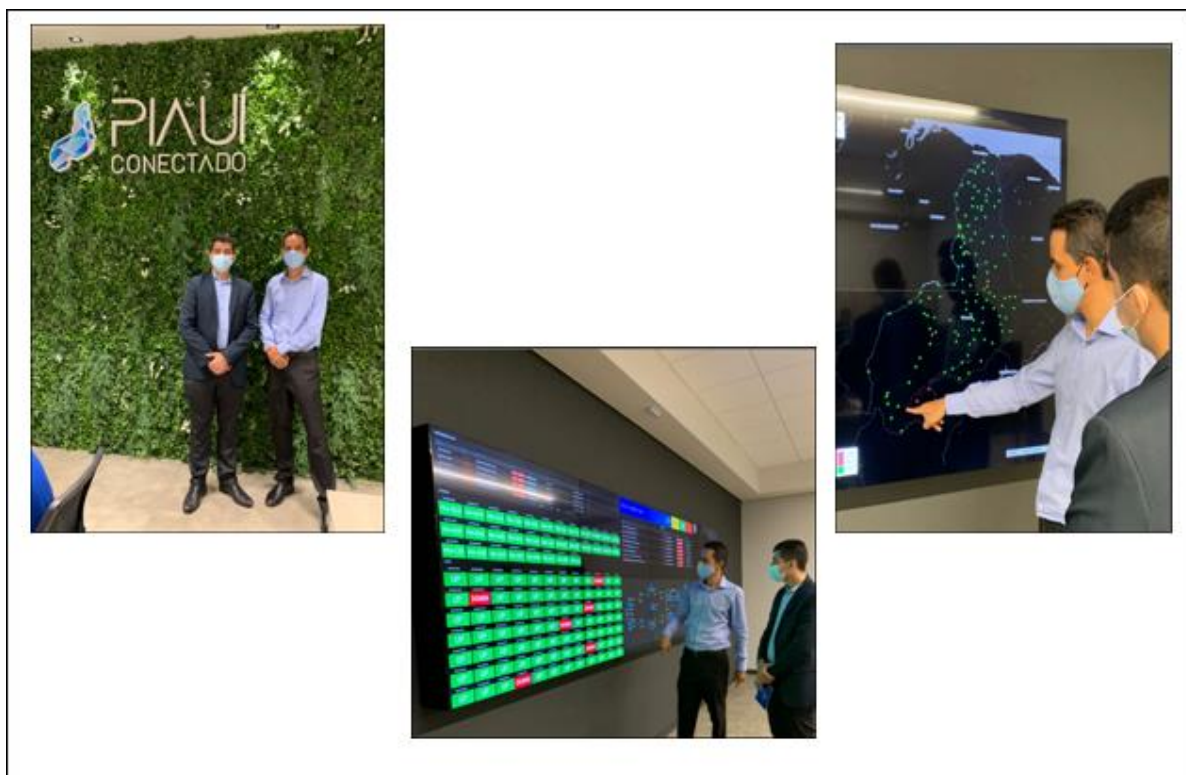


PAP – PRAÇA DA IGREJA NOSSA SENHORA DE FÁTIMA - TERESINA/PI



PAP – PRAÇA RENASCENÇA II - TERESINA/PI

ANEXO “I” – REGISTROS FOTOGRÁFICOS DE VISITA À SEDE DA SPE PIAUÍ CONECTADO, EM TERESINA/PI.



**SEDE DA SPE PIAUÍ CONECTADO
CENTRO DE CONTROLE DE OPERAÇÕES**



**SEDE DA SPE PIAUÍ CONECTADO
DATACENTER**