

# 6

## **GOVERNANÇA DAS PPPS NO ÂMBITO DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS: UM ESTUDO DE CASO DE TERESINA**

### **GOVERNANCE OF PPPS IN THE BRAZILIAN MUNICIPALITIES: A CASE STUDY OF TERESINA**

**Monique Menezes<sup>1</sup>** 

Recebido: 21/04/2021

Aceito: 06/08/2021

**DOI:** 10.32457/RIEM24.1549

### **RESUMO**

O investimento em infraestrutura é parte essencial de uma estratégia para o desenvolvimento econômico sustentável. Neste contexto, as Parcerias Público-Privadas – PPPs surgiram como um mecanismo para enfrentar este desafio. As PPPs e concessões, de acordo com Campos (2014), se configurariam como um dos principais instrumentos para que os governos possam descentralizar a administração transferindo os investimentos ao setor privado, sem deixar de exercer o seu papel regulador e fiscalizador. Neste contexto, o escopo geral deste trabalho foi analisar as PPPs no âmbito municipal a partir da análise da governança. A investigação se beneficiou de uma abordagem metodológica qualitativa, com o estudo de caso da cidade de Teresina. Com o uso da técnica de análise documental, foram coletados documentos (leis, decretos, planos municipais etc.) nos sites das secretarias municipais da Prefeitura. A partir da leitura crítica dos documentos, realizou-se a análise da governança do município para a estruturação de projetos de PPPs. A principal contribuição para literatura deste artigo consiste em demonstrar o aumento da importância das PPPs e das concessões para o desenho das políticas públicas no nível local.

**PALAVRAS CHAVES:** PPPs, concessões; municípios; governança; política pública

<sup>1</sup> Universidade Federal do Piauí. Teresina, Brasil. Contato: moniquemenezes@ufpi.edu.br

## ABSTRACT

Infrastructure investment is an essential part of a strategy for sustainable economic development. In this context, Public-Private Partnerships - PPPs emerged as a mechanism to face this challenge. PPPs and concessions, according to Campos (2014), would be one of the main instruments for governments to decentralize management by transferring investments to the private sector, while exercising their regulatory and supervisory role. In this context, the general scope of this work was to analyze PPPs at the municipal level from the analysis of governance. The investigation benefited from a qualitative methodological approach, with the case study of the city of Teresina. Using the document analysis technique, documents (laws, decrees, municipal plans, etc.) were collected on the websites of the municipal secretariats of the City Hall. From the critical reading of the documents, an analysis of the municipality's governance was carried out for the structuring of PPP projects. The main contribution to the literature in this article is to demonstrate the increasing importance of PPPs and concessions for the design of public policies at the local level.

**KEYWORDS:** PPPs, concessions; counties; governance; public policy

## INTRODUÇÃO

A década de 1990 foi marcada por mudanças significativas na administração pública brasileira. Como argumentado por Filgueiras (2018), a reforma administrativa conduzida pelo Governo Fernando Henrique Cardoso buscou redefinir a atuação do Estado, adotando um modelo administrativo mais próximo ao da iniciativa privada. Dentre as inovações dos anos de 1990, temos a Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995 que permitiu ao Estado brasileiro realizar concessões de longo prazo para iniciativa privada de setores como telefonia, energia, água, esgoto, etc. Embora tenha modernizado a relação entre o setor público e o privado, a Lei de Concessões ainda se mostrava insuficiente para introduzir as mudanças entendidas como necessárias pela União. Isto porque a referida Lei não viabilizava a realização de investimentos nos setores que mesmo com a cobrança de uma tarifa pública não eram sustentáveis econômica e financeiramente.

Neste sentido, o Governo Lula criou a Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004 que instaurou no Brasil as Parcerias Público-Privadas – PPPs. De acordo com Firmino (2018), as PPPs são conceituadas pela literatura a partir de diferentes perspectivas: contratos de longo prazo entre o público e o privado; contratos com modelos de governanças inovadores; uma dissimulação da intenção de privatizar e terceirizar os serviços públicos; dentre outras. Como citado por Thamer e Lazzarinni (2015), apesar das divergências teóricas, as PPPs vêm avançando de forma considerável no Brasil e, ao lado da bancabilidade e da estruturação de um bom do projeto, a governança constitui-se um dos fatores críticos para o sucesso desses empreendimentos. Deste modo, o objetivo deste artigo é realizar uma investigação das PPPs no âmbito municipal a partir de uma análise da governança.

O conceito de governança utilizado neste artigo é o mesmo definido por Fukuyama (2013), segundo o qual pode ser compreendido como o processo de ação do governo, envolvendo aí a qualidade e a efetividade das instituições. A governança refere-se, assim, a capacidade de um governo em elaborar e aplicar normas, bem como prestar serviços públicos (Fukuyama, 2013). É importante destacar que a partir da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 houve uma forte descentralização na provisão das políticas públicas, tornando o município o principal elo entre o

cidadão e os serviços providos pelo Estado. Ao mesmo tempo, a participação dos municípios na implementação de PPPs e concessões é recente, daí a importância de analisarmos a governança dessas políticas no nível local (Hohmann, 2018).

Este artigo busca responder as seguintes perguntas de pesquisa: *O que muda na provisão de serviços públicos no nível local com a proliferação das concessões e PPPs? Qual a importância da governança para a capacidade do governo local elaborar políticas públicas de longo prazo?* O trabalho parte da hipótese de que as **estruturas de governança influenciam na capacidade do Estado na elaboração de políticas públicas**. Parte-se do argumento que a governança influencia no sucesso da estruturação de PPPs e concessões. Dessa forma, o artigo busca contribuir com a entendimento desse fenômeno de novas formas de relação entre os governos municipais e a iniciativa privada, por meio das PPPs e concessões, procurando compreender como essas relações impactam a política pública no âmbito local.

Além desta introdução e uma conclusão, o presente artigo está dividido em mais quatro seções. A próxima seção apresenta a metodologia utilizada para a coleta de dados. Em seguida realizamos uma discussão da literatura sobre políticas públicas local e PPPs, demonstrando a ascensão deste tipo de contratação para a provisão de políticas públicas no nível municipal. Na seção seguinte apresentamos o conceito de governança, demonstrando sua importância para o sucesso da estruturação de projetos de PPPs e concessões. Por fim, na quarta seção temos um estudo de caso da Cidade de Teresina.

## METODOLOGIA

Para alcançar os objetivos deste artigo proponho a utilização de uma abordagem metodológica qualitativa com um estudo de caso realizado na cidade de Teresina, capital do Piauí. A seleção do caso se justifica pelo fato de ser uma capital que vem despontando na área de concessões e PPPs lançando alguns projetos que têm despertado a atenção de *players* nacionais importantes. Este fato ficou evidenciado com a realização da licitação de iluminação pública da cidade em 2019, no qual sete consórcios participaram do certame licitatório (Radar PPP, 2020). A técnica utilizada será a análise documental, este tipo de abordagem busca o conhecimento de uma realidade por detrás do texto, por meio de um estudo crítico do conteúdo do texto (Gill, 2000).

Com base nas discussões teóricas realizadas por Prats (2016) Grimsey e Lewis (2004) e Santos (2016) existem diversos fatores que influenciam a governança na área de PPPs e concessões. Esses fatores podem ser agrupados em três grandes aspectos da governança, a saber:

- Jurídicos – normas e regras que possibilitem a contratação pública por meio de Parcerias Público-Privadas – PPPs ou concessões.
- Institucionais – instituições que possibilitem um planejamento de longo prazo, mecanismos de transparência, acesso à informação, etc.
- Políticos – ambiente político favorável à contratação de projetos de longo prazo.

O estudo de caso foi conduzido a partir desses três aspectos da governança, ou seja, os documentos foram coletados e compilados considerando temas jurídicos, institucionais e políticos. Neste sentido, para a dimensão jurídica foram coletados dados relevantes para a estruturação de uma PPP, especificamente, leis e decretos necessários para que uma parceria público-privada seja efetivada. Quanto à dimensão institucional foi realizado um levantamento de características importantes citadas por Prats (2016), tais como: a existência de uma Unidade de PPP, *accountability* e transparência, participação social, acesso público aos dados dos projetos e a existência de um planejamento de longo prazo. Por fim, no que se refere ao aspecto político, também foi seguido o desenho elaborado por Prats (2016), com uma análise do contexto político local, por meio da verificação de um consenso político ou não e da existência ou não de um compromisso das autoridades públicas com os projetos de PPPs do município.

As análises documentais foram realizadas a partir dos conceitos descritos acima. Deste modo, foram coletadas informações, especialmente, em sites das Secretarias do município de Teresina – Concessões e Parcerias, Planejamento, Finanças e Procuradoria – no Legislativo Municipal e na Unidade de PPP do Estado do Piauí.

A análise e levantamento dos dados parte do pressuposto que a estruturação de projetos de concessões e parcerias resultam em contratos de longo prazo, que possuem assimetrias de informações e grande probabilidade de alterações. Neste sentido, o desenho da governança deve enfatizar o acompanhamento da estruturação dos projetos, de modo a garantir a sua qualidade. **Neste contexto, o escopo da pesquisa se limita à análise da governança existente na fase pré-contratual, considerando que esta fase resulte na estruturação de bons projetos.**

A seção seguinte realiza uma discussão sobre as PPPs como instrumentos de políticas públicas no âmbito dos municípios, para em seguida discutirmos as PPPs e governança e, por fim, apresentarmos o caso de Teresina. O objetivo é apresentar ao leitor uma contextualização sobre o tema, antes de realizarmos o estudo de caso.

## **PPPS E POLÍTICA PÚBLICA NO NÍVEL LOCAL**

Como amplamente discutido pela literatura de Ciência Política, existem inúmeras definições sobre o que é uma política pública (Dye, 2009; Souza, 2018; Secchi, 2016). Como destacado por Souza (2018: 13), a política pública pode ser definida por um conjunto de ações governamentais que influencia, diretamente ou por delegação, a vida dos cidadãos. Em complemento a definição de Souza (2018) e seguindo o caminho percorrido por Agum, Riscado e Menezes (2015: 4), consideramos que a melhor definição de política pública é aquela que conjuga a ação governamental (variável independente) e o resultado desta ação (variáveis dependentes).

Neste sentido, o estudo de uma política pública exige uma dupla análise. Primeiro, a compreensão dos objetivos dos legisladores/formuladores da política pública na fase de tomada de decisão e as características dos atores envolvidos. Segundo, os resultados que uma determinada política pode ter sobre o conjunto da coletividade. Este agregado de elementos que envolve a política pública tem se

tornado cada vez mais complexo, isso porque há cada vez mais atores que participam e interferem nos processos de formulação, implementação e controle (Pires e Gomide, 2016).

O aumento da complexidade das políticas públicas nas últimas décadas demanda do governo uma maior coordenação, em especial, na fase de formulação e implementação (Souza, 2018). Na maioria das políticas públicas exige-se do governo uma dupla coordenação, entre organizações e atores políticos e burocráticos que estão no mesmo nível de governo – coordenação horizontal – ou que compõem diferentes níveis de governo – coordenação vertical.

De acordo com Celina (2018), as reformas institucionais tornam ainda mais complexo o processo de coordenação das políticas públicas, como foi o caso das reformas do *New Public Management* do fim do século XX que tinham por objetivo tornar os governos mais eficientes e também mais transparentes. É neste contexto de reformas que surgem as primeiras PPPs em países como Inglaterra e Nova Zelândia, ainda nos anos de 1980. No contexto brasileiro as concessões e PPPs só vão surgir nas décadas de 1990 e 2000, respectivamente.

As concessões e PPPs são compreendidas, neste artigo, como instrumento de políticas públicas no qual o Estado está em ação por meio de delegação à iniciativa privada. Há aqui uma superação de uma possível dicotomia entre o Estado e a iniciativa privada, para uma visão de conciliação entre os interesses públicos e privados em projetos importantes para a sociedade (Thamer e Lazzarini, 2015). Temos assim a ideia de que a ação conjunta entre o público e o privado aumenta o raio de atuação do Estado sobre a coletividade na implementação de políticas públicas, através de PPPs.

De acordo com Thamer e Lazzarini (2015: 820), as PPPs e as concessões partem de projetos que se materializam em contratos colaborativos, entre o setor público e o privado, de longo prazo, onde o público se beneficia com os investimentos e a expertise do setor privado para a provisão direta de bens e serviços públicos. Já a iniciativa privada se beneficia com a oportunidade de empreender em um setor e ser remunerado, seja por uma tarifa pública ou por uma contraprestação pecuniária. A definição do que é uma PPP ou uma concessão varia de região do mundo e entre os países. No Brasil as definições das concessões comuns e as PPPs estão descritas em leis.

A Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995 define as concessões comuns como a delegação da prestação de um serviço público ao privado. O privado estrutura o seu projeto – investimento e prestação do serviço – com base em uma tarifa regulada pelo Estado. Neste caso, não há previsão de aporte público

Já as PPPs são definidas pela Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004 como um contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa. Na PPP patrocinada, o serviço é financiado por receitas tarifárias, adicionadas de contraprestações pecuniárias providas pela administração pública. Enquanto na PPP administrativa inexistente cobrança de tarifas e a remuneração da prestação dos serviços advém exclusivamente de contraprestações públicas. Em ambos os casos o parceiro privado deve realizar investimentos e prestar o serviço público, sendo vedado somente o investimento ou somente a prestação do serviço. O quadro a seguir resume as principais diferenças entre as PPPs (administrativa e patrocinada) e as concessões comuns.

**Quadro 1.**

Comparação entre PPPs (administrativa e patrocinada) e concessões comuns

<b>Característica</b>	<b>Concessão Comum</b>	<b>PPP administrativa</b>	<b>PPP Patrocinada</b>
<b>Vigência do Contrato</b>	Não há limite legal para a vigência	Mínimo 5 anos e máximo 35 anos	Mínimo 5 anos e máximo 35 anos
<b>Valor do Contrato</b>	Não há limites	Mínimo R\$ 10 milhões de reais	Mínimo R\$ 10 milhões de reais
<b>Recursos pagos pelo poder público</b>	Em regra, não há.	Contraprestação pública Aporte do poder público (pode existir ou não)	Contraprestação pública Aporte do poder público (pode existir ou não)
<b>Previsão de tarifa</b>	Sim	Não	Sim
<b>Remuneração do privado</b>	Tarifa paga pelo usuário final, com possibilidade receitas acessórias	Contraprestação pública somada às receitas acessórias	Tarifa paga pelo usuário final, somada a contraprestação pública e receitas acessórias

*Fonte: elaborado pela autora*

As PPPs e concessões complexificam de forma significativa a elaboração e a implementação da política pública, na medida em que a legislação exige estudos técnicos bastante específicos da área de engenharia, econômico-financeiro, ambiental, demanda, etc. Por serem projetos de longo prazo, torna-se mais importante conferir um maior tempo na estruturação dos projetos. Além disso, este tipo de projeto traz novos atores para estrutura institucional na fase de elaboração – parceiro privado, instituições de fomento e consultorias. Ao mesmo tempo, exige uma maior atenção aos atores que exercem o controle externo e interno, em especial, na fase de implementação/execução da política.

Em um primeiro momento, os municípios brasileiros ficaram relativamente alijados deste processo de concessões e PPPs (Hohmann, 2018). Os motivos para essa exclusão inicial são os mais diversos, entre os principais podemos destacar: a falta de capacidade técnica da maioria dos entes subnacionais para formulação de políticas de longo prazo; as dificuldades para a estruturação de garantias ao parceiro privado e os limites legais de endividamento da Receita Corrente Líquida.

Entretanto, nos últimos anos houve um forte movimento de integração dos municípios aos projetos de PPPs. Com a estagnação econômica dos últimos anos, em especial, os anos de 2015 e 2016, os municípios passaram enxergar as PPPs como uma alternativa para implementação de políticas públicas. O governo federal também tem incentivado este movimento e em 2016 lançou Programa de Parcerias e Investimentos - PPI, com o objetivo de incentivar projetos de infraestrutura, com a execução por meio de PPPs e concessões. Em um claro movimento de mudança de atuação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES na área de infraestrutura, em 2017 a instituição passou a financiar diversos projetos de PPPs municipais, especialmente, na área de iluminação pública.

Ainda em 2017 foi criado o Fundo de Apoio à Estruturação de Projetos de Concessões e Parcerias Público-Privadas da União, Estados e Municípios – FEP, administrado pela Caixa Econômica

Federal. Em 2018, o antigo Ministério do Planejamento e a Caixa Econômica lançaram um projeto piloto com cinco municípios - Teresina, Juazeiro (BA), Uberaba, Bauru e São Simão – todos na área de saneamento básico. Posteriormente, a Caixa fez um chamamento público para ampliar o financiamento de projetos para as áreas de iluminação pública e esgotamento sanitário, no qual outros 47 municípios foram contemplados (CAIXA, 2021).

A introdução das PPPs no nível local demandou dos municípios a criação de arranjos institucionais, com novas regras para a coordenação das políticas, de modo a regular as relações entre o público e o privado (Casula: 2018, 1128). Essas novas práticas e interações entre os atores públicos e privados exigem um novo padrão de governança no nível local, sendo este o objeto de estudo da próxima seção.

### PPPS E GOVERNANÇA

O conceito de governança tornou-se um tema importante em diversos campos de estudo – ciência política, sociologia, gestão pública, etc. Sua amplitude envolve diferentes questões, entre as quais está o papel do governo e a sustentabilidade da democracia diante de novos arranjos de governança que envolvem diferentes atores. Neste contexto, o Estado deixa de governar sozinho e compartilha sua atuação com novos parceiros (Pierre, 2016). Em alguma medida, este compartilhamento do Estado com a sociedade, traz um desafio para o governo na sua capacidade de formular políticas públicas. Daí a importância de o Estado criar arenas interativas de governanças onde diferentes atores – públicos e privados – possam interagir para trabalharem em conjunto.

A governança pode ser compreendida como o processo de ação do governo, envolvendo aí a qualidade e a efetividade das instituições. A governança refere-se, assim, a capacidade de um governo em elaborar e aplicar normas, bem como prestar serviços públicos (Fukuyama 2013). Deste modo, a governança envolve um conjunto de ações e premissas que guiam o governo para a geração de ganhos incrementais na prestação do serviço público e na redução da burocracia, visando sempre a melhora na prestação de serviços e políticas para os cidadãos (Filgueiras, 2018: 79). No ambiente das PPPs e concessões, a governança é formada por um conglomerado de regras e procedimentos que estabelecem os incentivos e as restrições que guiam as decisões e estratégias, seja dos atores públicos, seja dos atores privados. Considerando as características apresentadas por Filgueiras (2018) sobre governança democrática, é possível argumentar que uma governança com qualidade envolve mecanismos que permitam padrões de transparência das decisões, *accountability* vertical e horizontal, participação de *stakeholders* e eficiência (Filgueiras, 2018: 80-81).

Deve-se destacar que o conceito de *accountability* pode ser entendido a partir da perspectiva no qual há uma relação ou um mecanismo social envolvendo uma obrigação, explicação e justificativa (prestação de contas) de um ator ou uma instituição a um fórum/ator ou instituição (Bovens 2007). A *accountability* vertical, em geral, refere-se à relação existente entre os políticos e os eleitores, enquanto a *accountability* horizontal é definida por relações de prestação de contas entre instituições do próprio Estado (O'Donnell, 1998).

Para Parts (2016) a governança na área de PPP e concessões deve ser desenhada com o objetivo de se evitar dois tipos de erros muito comuns. Primeiro, o de não se implementar políticas públicas através de PPPs ou concessões, devido a falta de capacidade técnica dos agentes governamentais. Para o autor, há casos em que mesmo existindo vantagens para o setor público, o Estado não possui capacidade para estruturação deste tipo de projeto. Um segundo erro citado por Prats (2016) refere-se à implementação de projetos através de PPPs, quando não há vantajosidade para a sociedade. Isso pode ocorrer, principalmente, por pressões orçamentárias. Em função disso, a Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004 traz a obrigatoriedade da demonstração da vantajosidade da PPP ou concessão que, em geral, é avaliada por meio da análise do *Value for Money*. Além de evitar esses dois erros, a governança também deve promover e desenvolver PPPs e concessões e parcerias eficientes.

Para uma boa governança, é preciso identificar os atores institucionais relevantes e o papel que cada um deles deve desempenhar no arranjo regulatório das PPPs e concessões. Esses atores devem interagir de forma colaborativa para a elaboração e implementação das políticas. Na área de PPPs e concessões, pode-se classificar os atores mais relevantes entre os diretos e indiretos. Compõem os atores diretos:

- a. Autoridade Política – sensibilidade eleitoral, avalia de forma global as políticas.
- b. Secretarias/Ministérios – “dono” da política pública, conhece os desafios do setor.
- c. Unidade de PPP – possui a *expertise* na avaliação e estruturação de diferentes projetos.
- d. Secretaria de Planejamento e Fazenda – acompanha, especialmente, o impacto fiscal.
- e. Advocacia Pública/Procuradoria – valida as teses jurídicas associadas ao projeto.
- f. Controle Externo – avalia possíveis denúncias sobre a licitação ou a execução do contrato.
- g. Secretaria/Ministério de Meio ambiente – avalia as questões ambientais, especialmente, durante a estruturação dos projetos.

Já os atores indiretos, que também são fundamentais para o processo de governança das PPPs e concessões, apresentam uma maior participação nas fases de licitação e execução do projeto. Compõem os atores indiretos:

- a. Órgãos reguladores
- b. Bancos de desenvolvimento
- c. Fundos de investimentos
- d. Associação de usuários
- e. Concessionária
- f. Investidores
- g. Imprensa.

Cada um desses atores possui papéis distintos nos diferentes estágios de estruturação dos projetos de PPPs e concessões. De forma simplificada podemos dizer que esses projetos possuem três grandes fases – identificação e análise, estruturação e contratação e gestão do contrato – e em cada uma delas a governança possui um papel distinto. O quadro a seguir apresenta cada uma dessas fases e o papel

da governança. Embora a análise do presente artigo seja centrada na fase pré-contratual, optou-se pela apresentação teórica de todas as fases, com o objetivo de uma melhor compreensão do autor.

Como pode ser observado no quadro a seguir, a fase inicial é a de identificação e análise do projeto. O ponto principal neste início é verificar se é vantajoso ou não para o poder público implementar uma PPP ou concessão. Essa decisão é construída a partir de uma pré-análise de viabilidade técnica e econômica. Quando se decide por aprofundar os estudos, ainda na fase I, inicia-se uma análise de *Value for Money*, de custo-benefício e dos impactos fiscais do projeto. A segunda fase aprofunda os estudos de *Value for Money*, da modelagem técnica e operacional e realiza decisões jurídicas sobre o desenho contratual do projeto. Por fim, a terceira fase refere-se ao gerenciamento do contrato, as relações entre Governo, concessionário e sociedade civil.

## Quadro 2.

Projetos de PPP e o Papel da Governança

Fase	Estágio	Atividades Técnicas	Atores importantes	Papel da Governança
I Identificação e Análise	Definir as necessidades do serviço	- Identificar as necessidades do serviço - Determinar os resultados - Permitir um escopo que busque por inovação	- Autoridade política - Ministério/ Secretaria setorial	Planejar a rede de PPP
	Avaliação	- Examinar as diferentes alternativas - Avaliar as consequências e riscos financeiros - Viabilidade ambiental - Viabilidade fiscal - Vantajosidade - Custo-benefício - Value-for-money do projeto - Aprovar o projeto	- Unidade de PPP - Secretaria de Planejamento ou Fazenda - Ministério/ Secretaria setorial	Planejar a rede de PPP Defender os interesses públicos
	Desenvolvimento do projeto	- Estruturação financeira do projeto - Aprovação do desenho do projeto no Conselho Gestor - Aprovação do Controle Interno - Estruturação da matriz de risco - Decisões jurídicas do projeto	- Autoridade política - Unidade de PPP - Secretaria de Planejamento ou Fazenda	Gerenciar o projeto
II Estruturação e Contratação	Finalização do projeto	- Confirmar o Value for Money - Revisão financeira do projeto - Assina o contrato	- Unidade de PPP - Ministério/ Secretaria setorial	Representar o interesse público

<b>Fase</b>	<b>Estágio</b>	<b>Atividades Técnicas</b>	<b>Atores importantes</b>	<b>Papel da Governança</b>
III Gerenciamento do Contrato	Gerenciamento contratual	- Formalizar as responsabilidades sobre o gerenciamento - Monitorar os resultados do serviço - Manter a integridade do contrato	- Ministério/ Secretaria setorial	Gerenciar o contato Supervisionar

*Fonte: Adaptado a partir de: Prats (2016) e Grimsey e Lews (2004)*

Como citado por Prats (2016) e Santos (2016), há diversos fatores de governança que influenciam o sucesso ou o fracasso dos projetos de PPPs e concessões. Os principais são: aspectos legais/jurídicos, institucionais e os fatores políticos. No que se refere ao ambiente jurídico, o ponto fundamental é a existência de um marco legal que deixe as *regras do jogo* claras para os parceiros privados. Neste sentido, normas e regras que regulem o trâmite dos projetos são importantes para conferir uma maior credibilidade do poder público ao mercado.

Quanto a estrutura institucional, a existência de uma instituição de PPP, seja uma coordenação, secretaria ou ministério permite um maior planejamento dos projetos. De acordo com Santos (2016), a expertise técnica de uma unidade de PPP, aliada a um bom marco regulatório permite um melhor gerenciamento e monitoramento dos projetos. Embora a literatura não seja consensual (Prats, 2016), neste trabalho adotamos a premissa de que a estruturação de uma unidade de PPP é positiva para a governança da área. Dentre as principais vantagens destacamos:

- A aplicação de tecnologia de interação com o mercado.
- Análises agregadas dos impactos fiscais de todos os contratos
- Centro de conhecimento, a Unidade permite um acúmulo de conhecimento e aprendizado para a administração pública.
- Padronização dos projetos como, por exemplo, a análise de *Value for Money*.

Por fim, o ambiente político é fundamental nos projetos de PPPs e concessões, uma vez que estamos tratando de contratos de longo prazo e que exigem elevados investimentos. Neste sentido, é muito importante que o projeto seja apoiado pelos políticos – Executivo e Legislativo – conferindo uma maior legitimidade do contrato nos anos iniciais. Porém, há um grande desafio na arena política, tendo em vista que as decisões dos políticos no presente afetam o grau de liberdade de futuros governantes. Isto porque os prefeitos, governadores e presidentes terão que respeitar contratos firmados em gestões anteriores. Neste caso, é importante que o desenho contratual permita algumas mudanças/adaptações (Santos, 2016).

## GOVERNANÇA DAS PPPS E CONCESSÕES EM TERESINA

Para a análise da governança das PPPs e concessões no município de Teresina focaremos nos três aspectos citados na metodologia, a saber: fatores políticos, institucionais e jurídico, conforme detalhado a seguir.

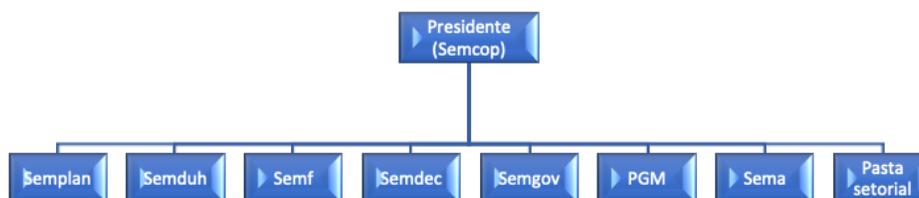
- Fatores Jurídicos
  - Legislação sobre os procedimentos mínimos
  - Atribuições legais das Secretarias
- Fatores Institucionais
  - Unidade de PPP
  - Planejamento municipal;
  - Mecanismos de repartição de benefícios e riscos
  - Accountability e Transparência
  - Acesso à informação dos projetos
  - Participação social durante a elaboração dos projetos
- Ambiente Político Institucional
  - Compromisso político – processo de autorização legislativa
  - Existência ou não de um consenso social e político

### Aspectos jurídicos

As PPPs foram incorporadas ao ordenamento jurídico do município de Teresina logo após a criação da Lei Federal nº 11.079 de 2004. A Lei Municipal nº 3.466 de 2005 instituiu o Programa de Parcerias Público Privadas do Município de Teresina e a Lei 3.595 de 2005 criou o Conselho Gestor de Parcerias Público Privadas do Município de Teresina – CGPPP/THE. O Conselho é presidido pela(o) Secretária(o) d SEMCOP e conta com a participação das principais pastas da administração de Teresina, a saber: Secretaria de Planejamento, Desenvolvimento Urbano, Finanças, Desenvolvimento Econômico, Governo, Procuradoria Geral e Administração. As demais Secretarias envolvidas em projetos específicos são, eventualmente, convidadas para participarem das reuniões do Conselho, conforme demonstrado no gráfico a seguir.

### Gráfico 1.

Composição do Conselho Gestor de Teresina



Fonte: Elaborado pela autora

Já em 2006, o município criou sua primeira agência reguladora, a Agência Municipal de Regulação de Serviços Públicos de Teresina – ARSETE, com a finalidade de regular somente os setores de água e esgotamento sanitário.

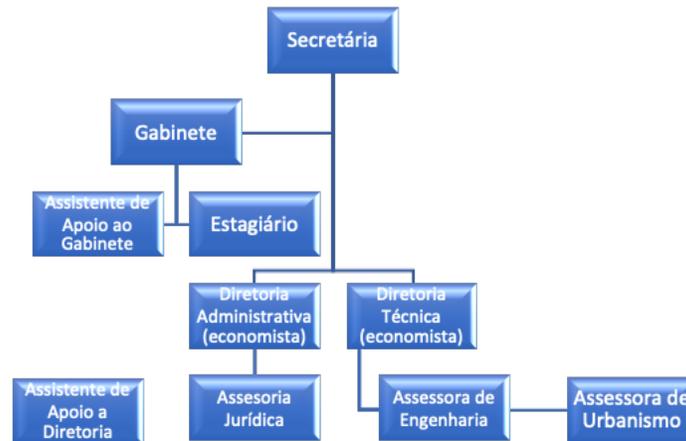
Apesar de constar no ambiente jurídico do município desde 2005, somente a partir de 2016 a Cidade passou a fomentar efetivamente os projetos de concessões e PPPs. Em consonância com os incentivos do Governo Federal, em 2016 foi criada a unidade de PPP de Teresina, a Secretaria Municipal de Concessões e Parcerias – SEMCOP. Dentre as principais atribuições da SEMCOP destacamos:

- Identificar e estudar a possibilidade de projetos de PPPs e concessões em diferentes áreas;
- Elaborar editais para apresentação de projetos;
- Estruturar projetos de PPPs e concessões;
- Emitir pareceres acerca da adequação de cada projeto;
- Fornecer subsídios técnicos e auxiliar a implementação de políticas, seguindo as diretrizes do Executivo municipal;
- Coordenar, monitorar, avaliar e supervisionar as concessões e parcerias, em conjunto com as secretarias setoriais;
- Fiscalizar contratos de parcerias e concessões, em conjunto com as secretarias setoriais;
- Dirimir eventuais divergências, no âmbito da administração municipal, entre a concessionária e o poder concedente (Teresina: 2017, 13).

Como em outras unidades de PPPs do país, a SEMCOP apresenta uma estrutura bastante enxuta com apenas 10 funcionários. A Secretaria conta uma área administrativa que atua junto com a equipe jurídica e uma equipe técnica formada por economistas, engenheiro(a)s, arquiteto(a)s, cientistas políticos e cientistas sociais, como pode ser observado no gráfico a seguir. A diversidade na área de formação dos colaboradores, auxilia no acompanhamento dos projetos que são de áreas bastante diversas.

**Gráfico 2.**

Estrutura da SEMCOP

*Fonte: Elaboração da autora*

Para que a Secretaria pudesse cumprir suas atribuições, Teresina modernizou sua estrutura jurídica, de modo a elevar a atratividade de novos projetos. Como pode ser observado no quadro a seguir, dentre as mudanças institucionais, destaca-se a alteração do Programa de PPPs por meio da Lei 5.014 de 2017, o Decreto 17.098 que dispõe sobre o Procedimento de Manifestação de Interesse – PMI e a Manifestação de Interesse Privado – MIP e o Decreto 17.261 que institui o Plano Municipal de Parcerias Público-Privadas de Teresina - PMPPP.

**Quadro 3.**

Principais Atos Normativos da Área de PPP e Concessões em Teresina

Ano	Ato Normativo	Objetivo
2005	Lei 3.466	Institui o Programa Municipal de Parcerias Público-Privadas de Teresina
2006	Lei 3.595	Institui e regulamenta o Conselho Gestor de Parcerias Público-Privadas de Teresina – CGPPP/THE
2006	Lei 3.600	Criação da ARSETE
2016	Lei 4.970	Criação da SEMCOP
2017	Lei 5.014	Altera o Programa de Parcerias Público-Privadas de Teresina
2017	Decreto 17.098	MIP e PMI
2017	Decreto 17.261	Institui o Plano Municipal de Parcerias Público Privadas de Teresina - PMPPP
2018	5.318	Autorização para licitação da concessão do Estacionamento rotativo
2018	5.309	Autoriza a delegação do serviço de Iluminação Pública
2018	5.310	Institui as garantias para a Parceria Público-Privada da área de Iluminação Pública

*Fonte: Elaboração da autora*

Como citado por Prats (2016), a existência de uma Unidade de PPP no município traz algumas vantagens para a estrutura de governança, uma vez que permite um aprendizado institucional no desenvolvimento dos projetos. Na Cidade de Teresina, contudo, ainda não podemos avaliar esse

acúmulo de conhecimento, tendo em vista que a SEMCOP ainda está estruturando seus primeiros projetos, como será descrito a seguir. Entretanto, é possível destacar a aprovação, por unanimidade no Legislativo, de três atos normativos no ano de 2018 que foram lideradas pela SEMCOP. As duas primeiras Leis, 5.309 e 5.310 de dezembro de 2019, foram aprovadas em conjunto e referem-se a autorização e a instituição de garantias para o projeto de iluminação pública de Teresina, respectivamente. Já a Lei 5.318, referente a concessão de estacionamentos rotativos, também de dezembro de 2018 não apresentou oposição na Câmara.

### **Aspectos institucionais**

O CGPPP/THE e o PMPPP constituem os principais instrumentos institucionais de governança do município de Teresina. O CGPPP/THE deve acompanhar a implementação do PMPPP, avaliando a necessidade de possíveis alterações com a inclusão ou exclusão de projetos. Em todos os entes que possuem Conselho Gestor, este se constitui uma instância decisória que legitima e facilita a difusão de ideias e conhecimento, além disso permite uma maior participação das demais pastas no processo decisório das PPPs e concessões do município. Prats (2016) ao analisar a governança de diversos países argumenta que as principais instituições responsáveis por implementar os projetos de infraestrutura de PPPs e concessões são: a Unidade de PPP; a pasta setorial responsável pela política pública; e as áreas de planejamento e finanças. Outras áreas como a Secretaria de Governo, Procuradoria e também são importantes para auxiliar na relação com o poder legislativo e legitimar o modelo jurídico do projeto.

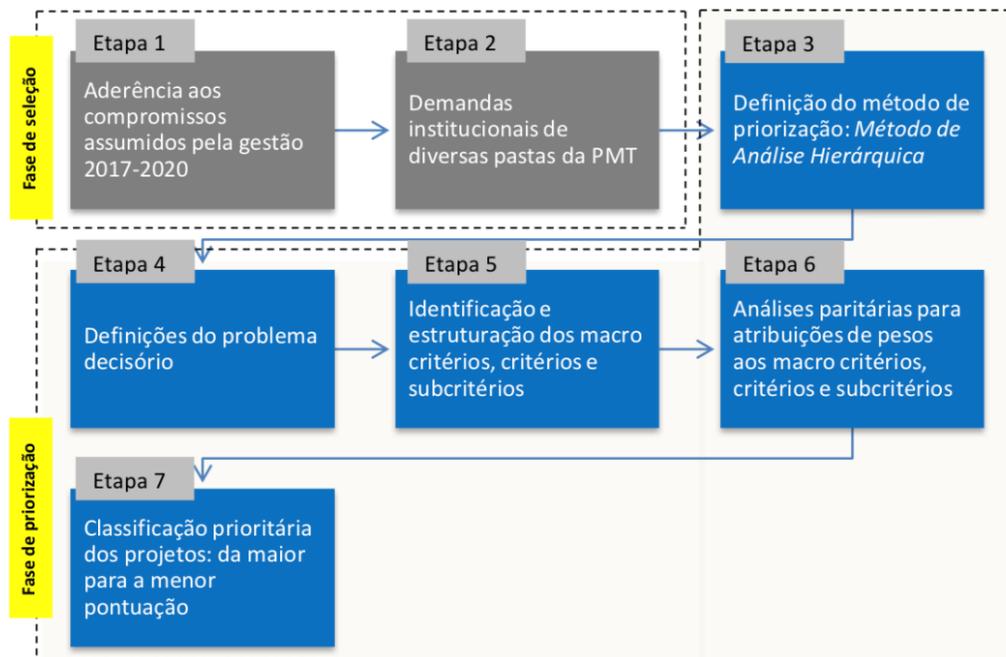
O PMPPP de Teresina estabelece, dentre outros aspectos, os projetos prioritários e uma metodologia para a hierarquização dos mesmos. O principal objetivo do PMPPP é apresentar as diretrizes e ações correspondentes a implantação do Programa de PPP da Cidade. A metodologia para priorização dos projetos foi dividida em sete etapas, conforme figura a seguir. Primeiro, houve uma análise macro das metas e diretrizes da Prefeitura para o mandato de 2017 a 2020. Segundo, verificou-se as demandas das diversas secretarias setoriais, de modo a averiguar possíveis projetos que pudessem ser estruturados a partir de uma PPP ou concessão. Terceiro, a partir dessas demandas aplicou-se o Método de Análise Hierárquica que utiliza macrocritérios, que foram divididos em critérios, para em seguida chegar a subcritérios de decisões. A quarta etapa consistiu na elaboração do problema decisório que, neste caso, foi a análise do estágio de cada projeto identificado: estudo preliminar; estudo em execução; e estudo avançado.

As etapas 5 e 6 referem-se à estruturação dos macros critério (viabilidade, impacto, tempo de execução e priorização preliminar), critérios (viabilidade técnica e operacional, interesse público, impacto orçamentário, celeridade de execução e predileção pelo projeto) e subcritérios (viabilidade técnica, maturidade, atratividade, capacidade de fiscalização, apoio institucional, social, regulação, população afetada, melhoria no nível de serviço, potencial de complementariedade, complexidade, possibilidade de financiamento e conhecimento da equipe interna). Por fim, a última etapa apresentou a classificação prioritária dos projetos. A vantagem do estabelecimento de uma metodologia clara com problemas decisórios é o aprendizado institucional citado por Pratz (2016), uma vez que ao fim do período de 2017-2020 a equipe poderá iniciar um novo processo de identificação de novos projetos. Possíveis erros poderão ser corrigidos e as técnicas aperfeiçoadas.

Com base na metodologia elaborada acima, a SEMCOP elencou 12 projetos prioritários. A figura a seguir apresenta os projetos, em ordem de prioridade e as suas respectivas fases. Estacionamento e Iluminação Pública foram considerados os dois projetos mais prioritários e atualmente são os que estão em fase mais adiantada na Prefeitura de Teresina, demonstrando uma correspondência entre a metodologia e a prática da administração pública. No caso do projeto de estacionamento rotativo foi lançado um PMI no qual uma empresa estruturou os estudos até o edital, que chegou a ser lançado em 2019, porém, o processo não foi concluído. Já o projeto de iluminação pública encontra-se com a licitação concluída.

**Figura 1.**

Etapas da Metodologia de Priorização dos Projetos



Fonte: Reproduzido de: TERESINA (2017: 22)

Como citado por Filgueiras (2018:77) a governança deve ir além do aspecto gerencial para superar a desconfiança da sociedade para com o Estado e, ao mesmo tempo, conferir capacidade política dos gestores para atuarem de acordo com o interesse da sociedade. Neste sentido, a governança não pode ser pensada apenas do ponto de vista da eficiência da gestão pública, deve também ser legitimada na esfera política e social. Daí a importância da *accountability*, da transparência e do uso de instrumentos como a consulta e a audiência pública. Neste contexto, o projeto de iluminação pública estruturado por Teresina, com apoio do BNDES, instrumentalizou aspectos importantes relacionados à governança como a realização de consulta e audiência pública, bem como dois *road shows* para o mercado.

A audiência pública contou com a participação de 112 pessoas de diferentes associações de bairros, empresas estatais, representantes de áreas (OAB; CRA), jornalistas e empresários. De acordo com a Ata da referida audiência, houve uma ampla participação da sociedade com diversos questionamentos

direcionados ao Município. A licitação ocorreu em setembro de 2019, com a participação de sete consórcios internacionais, resultando em deságio de 46% do orçamento inicial do projeto.

#### Quadro 4.

##### Projetos Prioritários de Teresina

Projeto	Fase Atual	Tipo de PPP
1. Estacionamento Público	Estudo concluído, com a estruturação via PMI. Edital cancelado por divergência entre Estado e Município.	Concessão comum
2. Iluminação Pública	Estudo concluído com a estruturação via BNDES. Edital lançado em 07/06/2019.	Concessão administrativa
3. Manejo de Resíduos Sólidos	Estudos iniciados com o auxílio da Caixa Econômica e do BID. Edital previsto para 2020	Concessão comum
4. Usina de Energia Fotovoltaica	Estudos em andamento por meio de uma consultoria. Edital previsto para o segundo semestre de 2019	Concessão administrativa
5. Mobiliário Urbano	Estudos em andamento por meio de uma consultoria. Edital previsto para o segundo semestre de 2019 de 2019	Concessão de uso
6. Estádio Lindolfo Monteiro	Nenhuma ação	Concessão patrocinada
7. Eficiência Energética	Foi lançada um PMI em 2018 no qual nenhum interessado se habilitou. O município iniciou levantamentos preliminares e o CGPPP autorizou a contratação de uma consultoria	Concessão administrativa
8. Aeroporto	Nenhuma ação	Concessão administrativa
9. Cemitérios	Previsão de contratação de uma consultoria no segundo semestre de 2019	Concessão comum
10. Centro Logístico de Saúde	Estudo contratado, mas não executado	Concessão administrativa
11. Parques Públicos	Um estudo de caso estruturado, mas não executado	Concessão administrativa
12. Bicicletas compartilhadas	Contratação de um PMI, com o estudo não aproveitado.	Concessão comum

*Fonte: Elaboração da autora a partir de um levantamento realizado no ano de 2020.*

Os projetos de manejo de resíduos sólidos, energia fotovoltaica e mobiliário urbano também se encontram em andamento. No entanto, ainda estão em fases preliminares não podendo ser objeto de análise. Já o projeto de bicicletas compartilhadas, embora esteja em última colocação na hierarquização do município foi objeto de um PMI lançada pela SEMCOP. Apesar de uma empresa ter se habilitado para a modelagem, o projeto nunca foi concluído. Atualmente, a SEMCOP trabalha para regulamentação do setor de bicicletas no modelo *dockless*, onde não estações fixas para o usuário deixar a bicicleta utilizada via aplicativo.

Embora a cidade de Teresina tenha um detalhado processo de seleção e estruturação de projetos via PMI e MIP, o quadro acima mostra que apenas dois projetos seguiram este rito: estacionamento

rotativo e bicicletas compartilhadas. E nenhum dos dois foi efetivado na Cidade, embora o de estacionamento esteja com os estudos completos.

Por outro lado, não há na legislação da cidade normas e regras específicas para a estruturação por meio de consultoria e instituições de fomento – modelos utilizados para a maioria dos projetos em andamento. Contudo, as Atas das reuniões realizadas pelo CGPPP/THE mostram que esses projetos seguiram um percurso semelhante ao estabelecido para os PMIs e MIPs. Neste sentido, foi possível observarmos uma adaptação das instituições, de modo que a governança criada para os MIPs e PMIs foram aproveitadas para os contratos de consultorias e instituições de fomento.

### **Ambiente político institucional**

No que se refere ambiente político institucional, é possível afirmar que Teresina possui uma situação bastante favorável à implementação de PPPs e concessões. Embora o governo do Estado e a Prefeitura sejam governados por grupos políticos distintos que são adversários históricos - a Cidade é governada pelo Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) desde a década de 1990 e o Estado pelo Partido dos Trabalhadores (PT) há 16 anos – ambos buscam a solução de algumas áreas de políticas públicas através de parcerias e concessões com a iniciativa privada. Neste sentido, o ambiente político institucional está relativamente consolidado no entendimento de que as PPPs e concessões são, entre outras alternativas, um meio legítimo de prestação de serviços públicos à coletividade.

O Executivo Estadual foi pioneiro com a criação de uma unidade PPP no Piauí, ainda em 2015, e desde então tem performado projetos importantes no Estado. O ambiente favorável existente no governo estadual facilitou a implementação e a aceitação da SEMCOP pela classe política no nível local. Como foi destacado anteriormente, o Executivo municipal enviou em 2018 dois projetos de leis autorizativos, nas áreas de estacionamento rotativo e iluminação pública, e ambos foram aprovados por unanimidade. Ainda em 2018, o Executivo do município também elaborou um projeto de lei instituindo os mecanismos de garantia da PPP de iluminação pública e o resultado foi o mesmo dos dois projetos anteriores: aprovação por unanimidade. Esses fatos demonstram um amplo consenso político sobre a importância das PPPs e concessões no nível municipal. O que, em alguma medida, conversa com o que está ocorrendo no Governo Estadual.

Considerando que os projetos de PPPs e concessões são de longo prazo e exigem investimentos vultuosos, a literatura argumenta que o consenso político é fundamental para a continuidade da política pública após a assinatura do contrato (Prats, 2016; e Santos 2016). Isso porque em regimes democráticos a legitimidade de uma política pública dificulta sua alteração por mandatários posteriores, em outras palavras, é difícil para um governante recém-eleito alterar uma ação que esteja sendo bem-sucedida e tenha tido ampla aprovação no curso de sua elaboração e implementação. A análise do processo decisório em Teresina tem mostrado, até o momento, que o Executivo tem gozado deste amplo apoio no Legislativo, reforçando o sucesso da governança na Cidade.

## CONCLUSÃO

A análise da área de concessões e PPP do município de Teresina nos permite observar que setores importantes para o município estão sendo estruturado como concessões ou PPPs. Neste sentido, cabe retornarmos as perguntas iniciais do artigo: *O que muda na provisão de serviços públicos no nível local com a proliferação das concessões e PPPs? Qual a importância da governança para a capacidade do governo local elaborar políticas públicas de longo prazo?*

No que concerne a primeira pergunta, é possível observar que há uma mudança considerável na estruturação das políticas públicas. Por serem projetos de longo prazo, a modelagem dessas políticas tornou-se muito mais complexa, o que nos permite identificar algumas mudanças internas na governança do município. Entre as quais podemos destacar a inclusão de novos atores na elaboração das políticas públicas como, por exemplo, o BNDES e a Caixa Econômica Federal. Além disso, a efetivação dos projetos em andamento irá inserir na provisão de serviços públicos como iluminação pública e coleta de resíduos sólidos domiciliar uma concessionária privada que deverá interagir com o Governo local e os usuários/cidadãos. Assim, consideramos que há uma grande alteração institucional interna na Prefeitura, ao mesmo tempo, em que teremos uma mudança no padrão de interação entre o cidadão/usuário e o provedor do serviço público.

Já com relação a segunda pergunta, foi possível verificar que Teresina optou por organizar uma estrutura de governança antes de iniciar seus primeiros projetos, o que lhe conferiu um planejamento das políticas públicas a serem implementadas através de PPPs e concessões. A metodologia de priorização das áreas demonstra a preocupação com o planejamento de curto e *médio prazo do Executivo*.

Deve-se destacar, ainda, que o formulador/legislador apresentou uma preocupação considerável com os procedimentos de PMI e MIP, detalhando o percurso desse tipo de contratação. Por outro lado, a legislação local não previu a contratação de projetos via consultoria ou instituições de fomento como o BNDES e a Caixa Econômica Federal. Entretanto, como destacado por autores institucionalistas (Hall e Taylor 2003) houve uma adaptação das instituições, de modo que a governança criada para os MIPs e os PMIs foram aproveitadas para os contratos de consultorias e instituições de fomento.

Por fim, a análise do estudo de caso de Teresina nos permite corroborar com a hipótese inicial de que a estrutura/desenho institucional influencia na capacidade do Estado para a elaboração de políticas públicas. Isso porque, ao longo do artigo, observamos que a governança elaborada na área de concessões e parcerias do município já apresentou alguns resultados importantes. Entre os quais podemos destacar a aprovação de leis e a estruturação de projetos competitivos, como o de iluminação pública que contou com a presença de sete consórcios com players nacionais e internacionais.

## REFERÊNCIAS

Brasil. Lei nº 11.079, 30 de dezembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Disponível: <http://www.>

- planalto.gov.br/ccivil\_03/\_ato2004-2006/2004/lei/111079.htm. Acesso em 13 de agosto de 2021.
- Brasil. Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8987cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8987cons.htm). Acesso em 13 de agosto de 2021.
- Brasil. [Constituição, 1988] Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em 13 de agosto de 2021.
- Agum, R; Riscado, P; e Menezes, M. (2015). Políticas públicas: conceitos e análises em revisão. *Revista Agenda Política*, São Carlos, v. 3, n. 2, p. 126-155.
- Bovens, M. (2007). Public Accountability. In: FERLIE, Ewan; LYNN, Laurence E. Jr; & POLLITT, Christopher (Orgs.). *The Oxford Handbook of Public Management*. Oxford: Oxford University Press.
- CAIXA. (2021). 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 – FEP CAIXA. Disponível em: <https://www.concessoes.caixa.gov.br/sifep-portal/#/principal>. Acesso em 13 de agosto de 2021.
- Campos, C. C. (2014). *Parceria Público- Privadas no Brasil*. Cadernos FGV Projetos, Rio de Janeiro, ano 9, nº 23.
- Casula, M. (2017) Quem governa na governança (local)? Reflexões teórica e evidências empíricas. *Revista da Administração Pública – RAP*. Rio de Janeiro 51(6): 1122-1138, nov-dez.
- Devlin, R e Pietrobelli, C. (2016) Modern industrial policy and public-private councils at the Sunational level. Banco Interamericano de Desarrollo – BID. Disponível em: <https://publications.iadb.org/en/modern-industrial-policy-and-public-private-councils-subnational-level-empirical-evidence-mexico>. Última consulta em março de 2021.
- Dye, T. (2009). Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas. In: HEIDMANN, Francisco e SALM, José Francisco (Orgs.), *Políticas Públicas e Desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise*. Brasília: Editora Universidade de Brasília.
- Filgueiras, F. (2018) Going beyond management: the agenda of democratic governance and the silenced change in Brazil. *Revista de Administração Pública – RAP*: Rio de Janeiro, 52, (1): 71-88, Jan-Fev.
- Firmino, S. (2018). Fatores críticos de sucesso das parcerias público-privadas: aspectos políticos-institucionais: um estudo de caso das rodovias de Portugal. *Revista da Administração Pública – RAP*. Rio de Janeiro, 52(6): 1270-1281, nov -dez.
- Fukuyama, F. (2013) *What is governance?* Washington DC: CGD Working Paper, N° 314: Center for Global Development.

- Gil, R. (2000). Análise de discurso. In: BAUER, M. W.; GASKELL, G. (ed.). Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático. Petrópolis: Vozes.
- Grimsey, D. e Lewis, M. (2004). The governance of contractual relationships in public-private partnerships. *The Journal of Corporate Citizenship – JCC*. Nº 15, 91-109.
- Hall, P. e Taylor, R. (2003). As três versões do neoinstitucionalismo. São Paulo: Lua Nova, São Paulo, 53: 193-223.
- Hohmann, A. (2018). A nova face das parcerias público-privadas. In: Migalhas. Blog de conteúdo jurídico. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/281280/a-nova-face-das-parcerias-publico-privadas>. Acesso em 13 de agosto de 2021.
- King, G.; Keohane, R. e Verba, S. (1994). *Designing social inquiry: scientific inference in qualitative research*. Princeton, Princeton University Press.
- O'Donnell, G. (1998). Accountability Horizontal e Novas Poliarquias. Lua Nova, São Paulo, 44: 27-44, 1998.
- Pierre, J. (2016). Reafirmando a capacidade de governar: o papel esquecido da liderança In: MENICUCCI, T.; GONTIJO, J. G. L. (Org). Gestão e políticas públicas no cenário contemporâneo: tendências nacionais e internacionais. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2016.
- Pires, R. R. C. e Gomide, A. (2016). Governança, arranjos institucionais e capacidades estatais na implementação de políticas federais. In: MENICUCCI, T.; GONTIJO, J. G. L. (Org). Gestão e políticas públicas no cenário contemporâneo: tendências nacionais e internacionais. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2016.
- Prats, Joan. (2016). La gobernanza de las alianzas puúblico-privadas: um análisis comparado de América Latina. Banco Interamericano de Desarrollo – BID. Disponível em: <https://publications.iadb.org/es/publicacion/15690/la-gobernanza-de-las-alianzas-publico-privadas-un-analisis-comparado-de-america>. Acesso realizado em 01 março de 2021.
- Radar PPP. (2018). Iluminação pública de Teresina. In: Radar PPP. Disponível em <https://radarppp.com/resumo-de-contratos-de-ppps/iluminacao-publica-teresina/>. Acesso realizado em 13 de agosto de 2021
- Santos, P. J. O. (2016). Arranjo institucional de governança e coordenação e implementação de parcerias público-privadas em Minas Gerais. Belo Horizonte: Monografia aprese.
- Souza, C. (2006). Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, Jul-Dez.
- \_\_\_\_\_. (2018). Coordenação de políticas públicas. Brasília: Enap.
- Teresina. (2017). Plano Municipal de Parcerias Público-Privadas – PMPP. Disponível em: <http://www.semdec.teresina.pi.gov.br/wp-content/uploads/sites/39/2017/09/Plano-Municipal-PPP-Minuta.pdf>. Acesso em 13 de agosto de 2021.

- Teresina. (2018). Ata da Audiência Pública da PPP de Iluminação Pública. Disponível em: <https://semf.teresina.pi.gov.br/wp-content/uploads/sites/11/2019/06/PPP-ATA-Audiencia-Publica.pdf> Acesso em 13 de agosto de 2021.
- Thamer, R. e Lazzarini, S. (2015). Projetos de parcerias público-privadas: fatores que influenciam o avanço dessas iniciativas. *Revista da Administração Pública – RAP*. Rio de Janeiro, 49(4): 819-846, jul-ago.
- World Bank. (2007). Public private units: lessons for theirs design and use in infrastructure. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/220171468332941865/Public-private-partnership-units-lessons-for-their-design-and-use-in-infrastructure>. Última consulta em março de 2021.