

Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho

Dimitri Assis de Souza

AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS CELEBRADAS PELO GOVERNO DE
MINAS GERAIS ENTRES OS ANOS DE 2007 E 2016 E A ATUAL TENDÊNCIA DAS
CONCESSÕES NO ESTADO

Belo Horizonte

2020

Dimitri Assis de Souza

AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS CELEBRADAS PELO GOVERNO DE
MINAS GERAIS ENTRES OS ANOS DE 2007 E 2016 E A ATUAL TENDÊNCIA DAS
CONCESSÕES NO ESTADO

Trabalho apresentado ao Curso de Graduação em Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para obtenção do título de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental.

Orientador: Ricardo Carneiro

Belo Horizonte
2020

S729p Souza, Dimitri Assis de.
As parcerias público-privadas celebradas pelo governo de Minas Gerais entre os anos de 2007 e 2016 e a atual tendência das concessões no estado [manuscrito] / Dimitri Assis de Souza. – 2020.
[13], 100 f. : il.

Monografia de conclusão de Curso (Graduação em Administração Pública) – Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, 2020.

Orientador: Ricardo Carneiro

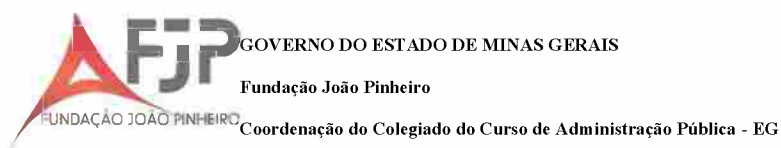
Bibliografia: f. 105-111

1. Administração pública – Minas Gerais. 2. Parceria público privada (PPP) – Minas Gerais. 3. Serviços públicos – Minas Gerais. 4 Concessões administrativas – Minas Gerais. I. Carneiro, Ricardo. II. Título.

CDU 35(815.1)

18/08/2020

SEI/GOVMG - 18291276 - Termo



Termo de Aprovação - Dimitri Assis de Souza - FJP/CSAP

Belo Horizonte, 17 de agosto de 2020.

Dimitri Assis de Souza

AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS CELEBRADAS PELO GOVERNO DE MINAS GERAIS ENTRE OS ANOS DE 2007 E 2016 E A ATUAL TENDÊNCIA DAS CONCESSÕES NO ESTADO

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Graduação em Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para a obtenção do título de bacharel em Administração Pública.

Aprovado na Banca Examinadora

Prof. Dr. Ricardo Carneiro (Orientador) – Fundação João Pinheiro

Prof.ª Dra. Flávia de Paula Duque Brasil (Avaliadora) – Fundação João Pinheiro

Prof. Me. Thiago Bernardo Borges (Avaliador) – Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais

Belo Horizonte, 05 de agosto de 2020.



Documento assinado eletronicamente por **Ricardo Carneiro, Servidor(a) Público(a)**, em 18/08/2020, às 09:13, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 47.222, de 26 de julho de 2017](#).



Documento assinado eletronicamente por **Flávia de Paula Duque Brasil, Servidor(a) Público(a)**, em 18/08/2020, às 10:28, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 47.222, de 26 de julho de 2017](#).



Documento assinado eletronicamente por **Thiago Bernardo Borges, Assessor (a)**, em 18/08/2020, às 11:20, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 47.222, de 26 de julho de 2017](#).

AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente aos meus pais, por terem me dado todo o apoio necessário na minha vida acadêmica, além de terem me dado todo o suporte durante a confecção deste trabalho.

Agradeço também ao meu orientador Ricardo Carneiro pelas explicações brilhantes, exímias correções e, principalmente, pela grande paciência que somente um mestre como ele detêm.

A dúvida é o princípio da sabedoria

Aristóteles

RESUMO

O trabalho apresenta como proposta o estudo dos mecanismos de outorga e delegação dos serviços públicos, especialmente do instrumento das parcerias público-privadas (PPP) elaboradas no estado de Minas Gerais entre os anos de 2007 a 2016. Como metodologia, utilizaram-se as pesquisas bibliográfica e documental, sendo a primeira responsável por possibilitar a apreensão do referencial teórico tratado neste trabalho; a pesquisa documental buscou a legislação que concerne às concessões públicas, bem como as informações acerca das PPPs elaboradas no estado de Minas Gerais. O trabalho foi desenvolvido em seis capítulos, sendo que o primeiro apresenta a Introdução à temática, os objetivos, a metodologia e a estruturação. Neste capítulo também foi apresentada uma discussão das reformas administrativas realizadas no país desde a década de 1930, dando ênfase à Reforma Gerencial de 1995, que apresentou o conceito da Nova Gestão Pública (NGP). No segundo capítulo, foram apresentadas as características jurídico-normativas das concessões públicas e das parcerias público-privadas. O terceiro capítulo, que se concentrou no objetivo geral deste trabalho, foi iniciado com um breve relato acerca da reforma administrativa empreendida em Minas Gerais no início do século XXI, que ficou conhecida como Choque de Gestão; em seguida, passou-se à descrição da legislação mineira que trata sobre as PPPs e sobre a estruturação dos órgãos responsáveis pela sua implementação. O capítulo foi finalizado com a análise das PPPs elaboradas pelo estado no marco temporal escolhido. O quarto capítulo dá um foco na análise de três PPPs em especial, dos gargalos encontrados nos projetos e nos possíveis problemas dos contratos de PPPs para o Estado. O quinto capítulo realiza um estudo mais aprofundado de três PPPs e mostra os principais problemas encontrados no modelo se utilizando do recorte escolhido. O sexto capítulo traz entrevistas com o que pode ser considerado como a nova unidade de PPPs do estado. Nele tenta-se tratar as principais tendências das concessões no estado.

ABSTRACT

This work shows a proposal of the study of a sanction mechanism and delegation of public services, especially about the instrument of public-private partnerships (PPPs), elaborated in the state of Minas Gerais from 2007 to 2016. As methodology, it was used bibliographical and documentary researches being the first responsible to enable the apprehension of the theoretical referential dealt in this work; the documentary research fetched the legislation concerning the public concessions, as well as the information about PPPs elaborated in the state of Minas Gerais. The work was developed in six chapters, so that the first shows us the introduction, the subject, the aims, the methodology and the structuration. Also, in this chapter was shown the discussion about the administrative reforms done in the country since the decade of 1930, emphasizing the Management Reform in 1995, which showed the concept of the New Public Management. In the second chapter was shown the juridical normative characteristics of the concessions and the PPPs. The third chapter focused in the general aim of this work. It was started with a little brief report concerning the administrative reform undertaken in Minas Gerais in the beginning of XXI century which was known as Choque de Gestão, then started the description of legislation of Minas Gerais which deals with PPPs and the structuration of the offices responsible for their implementation. The chapter was ended with the analysis of the PPPs elaborated by the state in the temporal mark chosen. The fourth chapter focuses in the analysis of three chosen PPPs and the difficulties found in their projects alongside possible problems in contracts of PPPs to the state. The fifth chapter develops a profound study of three PPPs and shows the main problems found in the model using the chosen cutting. The sixth chapter brings interviews referring to what could be considered a new unit of PPPs in the state. In this chapter, there is an attempt to deal with the main trends of concessions in the state.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Etapas Gerais de uma PPP em Minas Gerais..... 61

LISTA DE TABELAS

Quadro 1 - Estudos autorizados (Procedimento de Manifestação de Interesse) 2007-2016..... 64

Quadro 2 - PPPs concluídas em Minas Gerais (2007-2016)..... 65

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Advocacia Geral do Estado – AGE

Aeroporto Regional da Zona da Mata – ARZM

Associação das Indústrias Sucreenergéticas de Minas Gerais - SIAMIG

Associação Mineira de Municípios – AMM

Capital Expendure – CAPEX

Coeficiente Ambiental – CA

Comissão de Estudos e Projetos Administrativos – CEPA

Companhia de Saneamento de Minas Gerais – COPASA

Companhia de Saneamento de Minas Gerias – COPASA

Companhia Energética de Minas Gerais – CEMIG

Comparação Setor Público – CSP

Concessionária Gestores Prisionais Associados – GPA

Conselho Gestor de Parcerias Público-Privadas – CGPPP

Conselho Gestor de PPP – CGP

Controladoria Geral do Estado – CGE

Coordenadoria Especial de Concessões e Parcerias – CECP

Departamento de Administração Pública – DASP

Empresa Metropolitana de Tratamento de Resíduos – EMTR

Empresa Mineira de Parcerias – EMIP

Estudo de Viabilidade Técnica e Econômica – EVTE

Fernando Henrique Cardoso – FHC

Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF

Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado – MARE

Nova Administração Pública – NAP

Nova Gestão Pública – NGP

Núcleo de Estruturação de Projetos – NEP

Núcleo Especializado de Situação Carcerária – NESC

Núcleo de Governança e Gestão – NGG

Organização da sociedade civil de interesse público – OSCIP

Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE

Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB

Partido dos Trabalhadores – PT

Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado – PDRAE

Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado – PDDI
Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado – PMDI
Plano Plurianual de Ação Governamental – PPAG
Procedimento de Manifestação de Interesse – PMI
Operational Expendure – OPEX
Regime de Recuperação Fiscal – RRF
Secretaria de Estado de Defesa Social – SEDS
Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional, Política Urbana e Gestão Metropolitana – SEDRU
Secretaria de Estado de Infraestrutura e Mobilidade – SEINFRA
Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão – SEPLAG
Secretaria de Estado de Transporte e Obras Públicas – SETOP
Secretaria de Estado e Desenvolvimento Econômico – SEDE
Secretaria de Estado de Gestão – SEGES
Taxa Interna de Retorno – TIR
Terminal Rodoviário Governador Israel Pinheiro – TERGIP
Unidade Central de Parcerias Público Privadas – UCPPP
Unidades de Atendimento Integrado – UAI
Value for Money – VfM

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	14
2	AS REFORMAS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DO BRASIL	19
2.1	AS REFORMAS ADMINISTRATIVAS NO PERÍODO 1930-1995	22
2.2	O REFORMISMO NA NOVA GESTÃO PÚBLICA.....	29
3	A CONCESSÃO PÚBLICA ENQUANTO INSTRUMENTO ADMINISTRATIVO, POLÍTICO E INSTITUCIONAL	34
3.1	SERVIÇO PÚBLICO.....	35
3.2	AS MODALIDADES DE CONCESSÃO PÚBLICA	40
3.3	O ENFRAQUECIMENTO DO MODELO DE CONCESSÃO.....	44
3.4	AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS – PPPs	45
3.4.1	O conceito de value for money frente as PPPs	49
3.4.2	Accountability no poder público.....	51
4	O ESTADO DE MINAS GERAIS: AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS ELABORADAS ENTRE OS ANOS DE 2007 A 2016	53
4.1	O CHOQUE DE GESTÃO EM MINAS GERAIS E A CRISE FISCAL DOS ESTADOS ..	53
4.2	INSTRUMENTOS NORMATIVOS-LEGAIS RELATIVOS ÀS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS EM MINAS GERAIS.....	58
4.3	ANÁLISE DAS PPPs OUTORGADAS EM MINAS GERAIS ENTRE 2007 E 2016... 60	
5	UMA DISCUSSÃO DOS RESULTADOS: MG 050, COMPLEXO PENITENCIÁRIO E O PROJETO DE RESÍDUO SÓLIDOS URBANOS	76
5.1	RODOVIA MG-050	76
5.2	COMPLEXO PENITENCIÁRIO.....	79
5.3	PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA DE RESÍDUOS SÓLIDOS DA RMBH	82
5.4	OS RESULTADOS ALCANÇADOS COM AS PPPs E OS PROBLEMAS ENFRENTADOS	87
6	AS ATUAIS TENDÊNCIAS DE DESESTATIZAÇÃO: UMA ANÁLISE ATRAVÉS DE ENTREVISTAS	91
6.1	A ESTRUTURA DO NÚCLEO DE ESTRUTURAÇÃO DE PROJETOS	91

6.2	Os PRINCIPAIS FATORES FAVORÁVEIS PARA A MODELAGEM DOS PROJETOS DE CONCESSÃO E PARCERIAS PÚBLICAS.....	92
6.3	Os PRINCIPAIS OBSTÁCULOS PARA A MODELAGEM DOS PROJETOS DE CONCESSÃO E PARCERIAS PÚBLICAS	93
6.4	AS TENDÊNCIAS ATUAIS NO USO DAS CONCESSÕES COMUNS E PPPs	95
7	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	98
	APÊNDICE A – MODELO DE TERMO DE CONSENTIMENTO PARA GRAVAÇÃO DE ENTREVISTA.....	112

1 INTRODUÇÃO

Diante da difusão do ideário neoliberal no Brasil e em todo o mundo, a estratégia utilizada pelos governos brasileiros na década de 1990, visando o atendimento das recomendações do Consenso de Washington¹, foi de redução do Estado, com a consequente privatização e desestatização de empresas públicas e serviços públicos, como forma de enfrentamento à crise financeira e fiscal então vivenciada. Uma das soluções encontradas para reduzir os gastos públicos e aumentar a eficiência econômica foi o estabelecimento das concessões públicas, que instituiu uma modalidade de contrato entre a Administração Pública e uma empresa privada para exploração de um serviço público lucrativo.

No início do século XXI, considerando o relativo esgotamento das possibilidades apresentadas pelos modelos de concessão, uma vez que as atividades mais lucrativas já tinham sido concedidas ao setor privado, a administração pública encontrou outra forma de parceria com o capital privado, as Parcerias Público-Privadas (PPPs). Nesse regime foi apresentada a possibilidade de formalização de parcerias mesmo em se tratando de atividades não lucrativas ou que a exploração não seja compensatória para o ente privado, através do pagamento de prestações pecuniárias pelo Estado.

Nas últimas décadas, as autoridades públicas procuraram adotar estratégias para formular, desenvolver e monitorar projetos viabilizando o aprimoramento da capacidade do país de atingir as metas descritas nas políticas governamentais. A escassez dos recursos públicos exige uma procura constante na otimização das escolhas para investimentos em projetos de interesse público, o que abre caminhos para a articulação do Estado com a iniciativa privada.

Desde modo, na legislação brasileira vigente, os serviços públicos podem ser realizados de forma direta ou indireta, sendo as primeiras quando é executado pelo próprio titular. Nas execuções indiretas, pode haver a outorga ou delegação de tal serviço, necessitando a outorga de autorização legislativa; as

¹ O Consenso de Washington foi uma recomendação internacional elaborada em 1989, que visava a propalar a conduta econômica neoliberal com a intenção de combater as crises e misérias dos países subdesenvolvidos, sobretudo os da América Latina. As ideias defendidas por John Williamson, autor do projeto, ficaram conhecidas por terem se tornado a base do neoliberalismo nos países subdesenvolvidos, uma vez que depois do Consenso de Washington, os EUA e, posteriormente, o FMI adotaram as medidas recomendadas como obrigatórias para fornecer ajuda aos países em crises e negociar as dívidas externas (PENA, 2020, s.n).

delegações podem ocorrer por concessão, permissão ou autorização, sendo os dois primeiros casos firmados através de contratos administrativos, precedidos, necessariamente de licitação. As concessões de serviço público podem ser de dois tipos: comuns, regidas pela Lei 8.987/95 ou especiais, regidas pela Lei 11.079/2004. A última trata especificamente sobre as PPPs, que serão mais detidamente analisadas no decorrer deste trabalho, e podem ser efetivadas nas modalidades administrativa ou patrocinada.

A expectativa dos defensores das parcerias com a iniciativa privada é que os governos tenham uma maior preocupação na adoção de uma gestão fiscal responsável, no sentido de um maior controle sobre as despesas públicas. As PPPs assumem especial importância nesse contexto de restrição, racionalização e responsabilização fiscal, apresentando uma tendência de utilização em cenários de combate a crises fiscais e financeiras.

Tendo em perspectiva essa breve contextualização, o objetivo do trabalho é analisar as PPPs realizadas pelo governo de Minas Gerais entre os anos de 2007 a 2016. Os objetivos específicos são:

Compreender a evolução da Administração Pública brasileira, especialmente no que se refere às Reformas Administrativas ocorridas a partir dos anos 1935, enfatizando na Reforma Gerencial de 1995; contextualizar o instituto da concessão pública no Direito brasileiro, desde seu processo de formação até seu relativo esgotamento, que culminou na criação das PPPs; analisar as parcerias público privadas desenvolvidas pelo governo de Minas Gerais, entre anos de 2007 e 2016.

A escolha do período foi motivada pela data do primeiro contrato de PPP firmado, qual seja, o da Rodovia MG-050 em 2007, e se estende até o ano de 2016. O período compreende os mandatos de Aécio Neves do Partido da Social Democracia Brasileira - PSDB (2007-31/03/2010), Antônio Anastasia, também do PSDB (31 de março de 2010 a 4 de abril de 2014), Fernando Pimentel do Partido dos Trabalhadores - PT (2015-2018). Embora o mandato de Fernando Pimentel tenha terminado apenas no ano de 2018, a pesquisa apenas se concentra nos dois primeiros anos de seu governo. A decisão metodológica de estabelecer o marco temporal até o ano de 2016 foi baseada no portal

eletrônico da Unidade PPP ²principal instrumento de coleta de dados desta pesquisa. No site da Unidade PPP, as últimas atualizações datavam de 2016, motivo que ensejou a delimitação do marco temporal.

Os procedimentos metodológicos utilizados no trabalho compreendem, em um primeiro momento, uma pesquisa bibliográfica para acepção dos conceitos necessários ao desenvolvimento da pesquisa, e em um segundo momento, a pesquisa documental. Como uma primeira aproximação ao objeto de estudo e levando em conta os elementos levantados na problematização, realizou-se uma pesquisa bibliográfica visando aprofundar as categorias consideradas fundamentais para a sua apreensão: reformas do Estado, serviços públicos, concessão pública, parcerias público-privadas, especialmente em relação às observadas no Estado de Minas Gerais, entendendo que o referencial teórico é elemento metodológico essencial em qualquer processo investigativo.

A coleta de dados foi realizada através de pesquisa documental, que se caracteriza pela “busca de informações em documentos que não receberam nenhum tratamento científico, como relatórios, reportagens de jornais, revistas, cartas, filmes, gravações, fotografias, entre outras matérias de divulgação (OLIVEIRA, 2007, p. 70). Foram utilizadas especialmente as informações apresentadas no site da Unidade PPP, que informam as PPPs concluídas e em elaboração no estado, bem como os instrumentos jurídico-normativos que regem o assunto no ordenamento brasileiro e mineiro. A metodologia utilizada para a análise das PPPs firmadas pelo Estado de Minas Gerais no período estudado foi análise de conteúdo, que de acordo com Appolinário (2009, p. 27) consiste em um conjunto de técnicas de investigação científica, no qual os dados coletados são identificados, numerados e categorizados.

Também se utilizou neste trabalho de entrevistas semiestruturadas como os integrantes do Núcleo de Estruturação de Projetos (NEP) que está inserido na Coordenadoria Especial de Concessões e Parcerias (CECP), subordinada à Secretária de Estado de Infraestrutura e Mobilidade (SEINFRA).

² A Unidade de PPP foi prevista no artigo 20 da Lei Estadual nº 14.868, de 2003, a Unidade Central de Parcerias Público-Privadas (Unidade PPP) estava situada no âmbito da Secretaria de Estado e Desenvolvimento Econômico (SEDE). Dentre suas principais atribuições encontrava-se a execução de atividades operacionais e de coordenação de parcerias público-privadas, bem como o assessoramento do Conselho Gestor de Parcerias Público-Privadas (CGP) (MINAS GERAIS, 2014).

Escolheu-se este núcleo pelo motivo de que, este pode ser considerado como a nova Unidade de PPPs do Estado, no que tange a modelagem de novos projetos. Ressalta-se que a escolha pela realização das entrevistas se deu pelo entendimento de que a análise das informações obtidas por fontes bibliográficas e documentais sobre as concessões não esgotam o tema e não permitem traçar um panorama mais atualizado sobre as tendências do uso do instrumento no Estado. As entrevistas buscam compreender de forma um pouco mais detida, o processo de tomada de decisão relativo às PPPs no estado em um contexto complexo caracterizado por troca de governo e agudização das restrições financeiras orçamentárias do estado.

No total foram sete entrevistas realizadas por meio de vídeo chamadas, realizadas do dia 06/07/2020 até o dia 20/07/2020. Nota-se que todas as entrevistas foram gravadas com a permissão dos entrevistados. A autorização para a gravação, que também prevê o anonimato dos entrevistados, constitui o APÊNDICE A.

Devido ao objetivo da entrevista de traçar um panorama acerca das perspectivas para o uso das PPPs no futuro pelo governo, optou-se por restringi-la aos integrantes do NEP, sem estendê-la ao Núcleo de Governança e Gestão (NGG).³

Com a finalidade de atender aos objetivos elencados, o presente trabalho está organizado em seis capítulos, além desta introdução e das considerações finais. No segundo capítulo, discutem-se as reformas administrativas realizadas no país, partindo da reforma burocrática em 1935 até a reforma gerencial implantada por Fernando Henrique Cardoso e Bresser-Pereira em meados da década de 1990.

O terceiro capítulo apresenta os instrumentos normativos-legais acerca das modalidades de outorga e delegação existentes no ordenamento jurídico brasileiro, a partir da compreensão de serviço público, enfatizando-se no instituto das concessões públicas, especialmente nas concessões especiais, também conhecidas com PPPs.

O quarto capítulo apresenta o fenômeno das PPPs no estado de Minas Gerais entre os anos 2007 a 2016. Parte-se de uma breve

³ Núcleo de Governança e Gestão é o órgão subordinado ao CECP que tem como responsabilidade a gestão das concessões e parcerias já existentes no estado de Minas Gerais, além de administrar outros instrumentos do governo como o Mineirinho.

contextualização da reforma da administração mineira realizada por Aécio Neves no início do Século XX, que ficou conhecida como Choque de Gestão, e da crise fiscal dos estados brasileiros que já perdura há décadas. Em seguida é apresentada a legislação mineira acerca da PPP, que antecedeu à legislação nacional. A parte final contempla a análise das PPPs realizadas em Minas Gerais no período estudado, compreendendo um total de 11 projetos implementados, quais sejam: Rodovia MG-050, Complexo Penal, Mineirão, Aeroporto Regional da Zona da Mata, Aeroporto Regional do Vale do Aço, Resíduos Sólidos Urbanos, Ampliação do Sistema Adutor Rio Manso, UAI Fase 1, Uai Fase 2, Uai Fase 3 Praça Sete e Sistema de Esgotamento Sanitário de Divinópolis.

O quinto capítulo destaca, destaca para fins de uma abordagem mais aprofundada, três PPPs, o projeto de concessão da MG 050, do complexo penitenciário e o projeto de resíduos sólidos. Um estudo mais aprofundado sobre elas é apresentado com o intuito de examinar os principais obstáculos encontrados pelas PPPs no estado e seus potenciais problemas. A parte final do capítulo condensa tais problemas e tenta explicar os fatores responsáveis por eles.

O sexto capítulo apresenta as entrevistas elaboradas com os integrantes do NEP. Tal órgão é o mais próximo da Unidade de PPPs estudada nos capítulos anteriores. As entrevistas tiveram como objetivo desenvolver os fatores que facilitam a modelagem das concessões, os principais obstáculos e as principais tendências nas escolhas de concessões do atual governo.

E por fim, têm-se as considerações finais sobre a temática, bem como, com a interlocução das categorias teóricas com os resultados obtidos na pesquisa documental e nas entrevistas.

2 AS REFORMAS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DO BRASIL

O interesse dos estudos acerca da categoria Estado foi intensificada no período pós-Segunda Guerra Mundial, pelo reconhecimento de um processo de complexificação dos Estados, a partir da necessidade de atender às imposições do Welfare State. No caso brasileiro, a preocupação política assentava-se na promoção de desenvolvimento, focada na industrialização da economia.

Em um contexto socioeconômico de priorização dos investimentos estatais anticíclicos, de formação dos novos Estados, com o fim da fase colonialista e marcado pela corrida pelo crescimento, “não surpreende que, nessa conjuntura, tornou-se tendência falar sobre Estados como atores e como estruturas institucionais que provocam mudanças na sociedade” (SCOKPOL, 1985, p. 6). A autora continua:

Em suma, agora que debates sobre setores públicos de grande porte ganharam papel central em todas as democracias capitalistas e agora que o Reino Unido e os Estados Unidos parecem muito mais com Estados-sociedades particulares em um mundo incerto, competitivo e interdependente dessas entidades, uma alteração paradigmática parece estar em curso nas ciências sociais macroscópicas, uma mudança que envolve repensar o papel dos Estados na relação com economias e sociedades” (SKOCPOL, 1985 apud Cingolani, 2013, p. 7, tradução e grifos meus).

Nesse contexto, a partir do momento em que os Estados deixam de ser meros garantidores de soberania e das estruturas necessárias ao funcionamento da economia e passam a ser responsáveis pela provisão de bens e serviços em seu território e pelo desenvolvimento socioeconômico, a compreensão sobre seu papel em relação ao desenvolvimento se torna cada vez mais importante.

Foi então que se iniciou um processo de construção teórica sobre o institucionalismo, que pretendia superar os paradigmas contraditórios e dominantes que compreendiam o Estado como uma organização cooptada e instrumentalizada para atender às necessidades da classe burguesa (concepção marxista) ou como um espaço de alocação de recursos dos diversos grupos sociais (concepção pluralista). Poulantzas (1974) afirma que esse movimento de reconhecimento do Estado enquanto ente de alta complexidade se deu em duas

ondas. A primeira onda, iniciada a partir dos anos 1960, liderada por marxistas europeus, reconhecem a autonomia relativa do Estado, que passa a cumprir o papel de ator de estabilização das relações capital-trabalho, abrindo espaço para a elite esconder as contradições do sistema capitalista. Segundo o autor, a relatividade da autonomia estatal era caracterizada por integrar o universo superestrutural (das instituições) e o não estrutural (das relações capital-trabalho).

A segunda onda mencionada por Poulantzas remete, segundo Jessop (2001), aos neo-institucionalistas⁴ norte-americanos que reconheceram dois importantes traços no Estado: o monopólio de um poder coercitivo e a formação de uma burocracia profissional. Nesse momento, passa, então, a ser reconhecida pelos estudiosos a existência de disputas de poder e contradições nas organizações estatais, inspiradas em uma concepção weberiana de Estados modernos.

Para Farias (2013), o Estado, sendo concebido como um ser social e histórico, é um todo complexo e contraditório que exerce um papel de “mediador de contradições” entre o desenvolvimento das forças produtivas e as relações que se estabelecem na produção. Sua atuação não está restrita ao âmbito nacional, mas atua internacionalmente, e sua participação, segundo o autor, depende do momento conjuntural de desenvolvimento do capitalismo, possuindo, deste modo, uma relação orgânica com o capital.

Desse modo, a interferência internacional na regulação estatal foi intensificada com a chegada do fenômeno da globalização, passando a exigir mudanças drásticas que, na opinião de Santos (2002), produzem o enfraquecimento dos poderes dos Estados-nação, podendo afetar sua legitimidade. Tal interferência se mostra mais evidente no campo da economia

4 “O neoinstitucionalismo pode ser definido como um enfoque que inclui vários modelos que enfatizam a importância crucial das regras sociais para a interação social. No seu esforço de compreender a cooperação voluntária, o neoinstitucionalismo confirma a importância das instituições para o funcionamento da economia, visto que as imperfeições do mercado requerem o estabelecimento de normas que organizem a ação coletiva. Sustenta North (1990), as instituições são definidas como regras, formais ou informais, idealizadas pelos homens para criar ordem ou reduzir a incerteza das trocas. Nesse sentido, as instituições e organizações afetam o desempenho da economia na medida em que, ao dar forma e estruturar as interações humanas, reduzem as incertezas e induzam a cooperação, diminuindo os custos das transações” PEREIRA, J. M. Administração Pública no Brasil: Políticas de revalorização das carreiras típicas de Estado como fator de atração de novos talentos para o serviço público federal. Revista Observatorio de la Economía Latinoamericana, Universidade de Málaga, V.12, n.1, p. 1-29, 2004, p. 6. Disponível em: <www.eumed.net/cursecon/ecolat/br/jmp-carreiras.doc>.

pela imposição de políticas de ajustamento e estabilização econômica em países periféricos, como a privatização das indústrias e serviços, a abertura dos mercados, a desregulação do mercado de trabalho com a flexibilização da relação salarial, expansão do Terceiro Setor, redução e privatização de serviços de bem-estar, entre outras (SANTOS, 2002).

Estabelecidas as considerações iniciais acerca da categoria Estado e sua imbricação com o capital, passa-se à uma breve contextualização acerca dos processos de reformas do Estado no contexto brasileiro, iniciando com as reformas empreendidas entre os anos de 1930 à 1995 e, em seguida, abordando o reformismo implementado pelo governo Fernando Henrique Cardoso.

2.1 As Reformas Administrativas no período 1930-1995

A partir da concepção de Barros e Prates (1996), o sistema cultural brasileiro pode ser dividido em quatro grandes subsistemas: institucional, pessoal líderes (donos do poder) e liderados (subordinados ao poder). Esses subsistemas que podem ser caracterizados, respectivamente, pela concentração de poder, postura de expectador, personalismo e prática de evitar conflito, são articulados pelos laços de formalismo, lealdade às pessoas e paternalismo (BARROS; PRATES, 1996).

A partir da inter-relação de todos esses componentes é formado o modelo cultural brasileiro, que não conseguiu se desvencilhar dos traços herdados do processo da colonização, a saber, o clientelismo e o patrimonialismo. O período a ser estudado na presente seção, que vai de 1930 a 1995, sobre o ponto de vista das reformas administrativas do Estado brasileiro, é dividido a partir da análise de quatro iniciativas de reformas da administração pública do país.

A década de 1930, período em que ocorre a primeira reforma, é marcada pela ascensão de Getúlio Vargas ao Poder. As ações implementadas pelo governo Vargas denotam uma tentativa de rompimento com as velhas oligarquias dominantes, através do investimento em um processo de profissionalização da Administração Pública. A criação do Departamento de Administração do Serviço Público (DASP), a instituição de leis trabalhistas, bem como o direito ao voto secreto e ao voto feminino representam uma clara tentativa de ruptura com o atraso representado pela elite colonialista. Lima Junior (1998) afirma que o principal desdobramento da Revolução de 1930 foi a criação do estado administrativo no Brasil, sendo estabelecido através dos estatutos normativos e órgãos normativos e fiscalizadores.

A administração pública burocrática foi pensada por Max Weber a fim de substituir um modelo de administração patrimonialista implantado pelas monarquias absolutistas na Europa, que tomavam como regra a confusão entre os patrimônios público e privado, sendo as práticas de nepotismo, empreguismo e corrupção, tidas como comuns.

No Brasil, o modelo burocrático, segundo Costa (2008), a partir dos paradigmas taylorista, fayoliano e weberiano, preocupou-se com a modernização da máquina pública, importando o modelo administrativo dos

países de capitalismo avançado. As bases desse modelo eram a racionalização da administração pública visando a eficiência, que seria conquistada através da profissionalização, impessoalidade, formalismo e hierarquia funcional.

Entre a década de 1930 e meados da década de 1940, observou-se o fortalecimento da tendência de centralização da administração do país. A partir de 1937, à essa característica do estado administrativo e centralizador, soma-se as percepções de um estado intervencionista (LIMA JUNIOR, 1998). A primeira reforma administrativa, que ficou conhecida como Reforma Burocrática de 1936, embora tenha estabelecido o serviço público profissional, o treinamento sistemático e os princípios da administração burocrática, nunca foi concluída, para Bresser-Pereira (2009), visto que não adotou uma política de recursos humanos capaz de responder às necessidades estatais.

Bresser-Pereira (1996, p.6) afirma ainda que:

O patrimonialismo (contra o qual a administração pública burocrática se instalara), embora em processo de transformação, mantinha ainda sua própria força no quadro político brasileiro. A expressão local do patrimonialismo – o coronelismo – dava lugar ao clientelismo e ao fisiologismo, e continuava a permear a administração do Estado brasileiro.

Desse modo, em que pesem as mudanças e inovações trazidas, a marca do clientelismo continuou tornando impossível que se realizasse, na prática, aquilo que a teoria propunha. Com o fim do Estado Novo varguista, não foram observadas, no Brasil, iniciativas reformistas de grande abrangência, até a chegada de Juscelino Kubitschek ao poder, em 1956.

Tenório e Saraiva (2006) afirmam que o governo de Juscelino Kubitschek (1956-1961) apresentou contribuições para a modernização da gestão pública. Determinado a cumprir seu plano de metas que prometia “fazer o Brasil crescer 50 anos em 5”, o governo apostou no planejamento como função-chave no processo. A criação da Comissão de Estudos e Projetos Administrativos (CEPA), que tinha a incumbência de auxiliar o presidente em relação aos projetos de reforma administrativa, foi um avanço no sentido do estabelecimento de uma organização administrativa modernizada (COSTA, 2008).

Em relação às “Diretrizes Gerais do Plano de Desenvolvimento” do governo Kubitschek, Lima Junior (1998) afirma que duas tendências ganharam destaque na administração pública:

... a primeira seria a autarquização de órgãos da administração direta, mediante a criação de várias autarquias e sociedades de economia mista, mecanismos mais ágeis e flexíveis; a segunda tendência, consistia na criação de fundos específicos, isto é, a vinculação de impostos e taxas a finalidades determinadas. Observe-se que tais tendências evidenciam a intenção de contornar, de evitar, a ação política através dos órgãos convencionais. Criava-se, assim, no mínimo, uma segunda via administrativa (LIMA JUNIOR, 1998, p. 10).

O autor continua afirmando que a administração do Plano de Metas de Kubitschek foi realizada, de forma contundente, através de órgãos administrativos não convencionais, sendo a alocação de recursos concentrada em autarquias, sociedades de economia mista, governos estaduais e empresas privadas (LIMA JUNIOR, 1998).

O governo João Goulart (1961-1964), através de uma aproximação com os movimentos sindicais os setores nacionais-reformistas, pode ser reconhecido como o precursor de uma administração societal, tendo em vista as diversas mobilizações sociais no sentido de reformar o país (PAES DE PAULA, 2005). João Goulart apostou na adoção de uma política de estabilização pela contenção salarial, que culminou na criação do Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social que objetivava a redução da inflação e o crescimento da economia, além de abranger a realização das denominadas reformas de base: reformas agrária, educacional, fiscal, bancária e eleitoral. No entanto, as forças oposicionistas não permitiram a realização das reformas pensadas por Goulart, que acabou deposto de seu cargo por um golpe militar que duraria mais de 20 anos (TOLEDO, 2004).

Segundo Fadul e Silva (2008), as reformas empreendidas pelos governos Kubitschek e Goulart não provocaram grandes mudanças na estrutura organizativa do Estado e, por isso, não representam marcos no processo histórico das reformas administrativas do Brasil.

Com o Golpe Militar de 1964 foi adotado um modelo de “administração para o desenvolvimento”, que se traduziu na expansão da intervenção do Estado na economia e sociedade e efetivou uma descentralização das atividades do setor público. Foi, então, implementada a *segunda Reforma Administrativa*, pelo Decreto-Lei nº 200 de 1967, que apresentou a descentralização em três sentidos: “dentro dos quadros da administração federal; da administração

governamental para a órbita privada; e da União para os governos locais”; além do “estabelecimento do conceito de sistemas administrativos para as funções comuns a todos os órgãos, o que em princípio facilitou a descentralização da gestão de recursos (pessoal, material e finanças)” (MARCELINO, 1998, apud COSTA, 2008, p. 275).

O Decreto-Lei nº 200/1967 representou a primeira tentativa de uma reforma gerencial na administração pública brasileira, segundo Bresser-Pereira (1996) e deu ênfase à “descentralização mediante a autonomia da administração indireta, a partir do pressuposto da rigidez da administração direta e da maior eficiência da administração descentralizada”, bem como foram instituídos enquanto “princípios de racionalidade administrativa o planejamento, o orçamento, a descentralização e o controle dos resultados” (BRESSER-PEREIRA, 1996, p. 4).

Contudo, para Bresser-Pereira (1996), o Decreto apresentou duas consequências: a facilitação da sobrevivência de práticas patrimonialistas, ao permitir a contratação de empregados sem concurso público; e a ausência de preocupação com expandir sua reforma para a administração direta ou central, deixando de realizar concursos públicos e de desenvolver carreiras dos altos administradores. Tais sequelas ocasionaram no enfraquecimento do núcleo estratégico do Estado, por uma ação deliberada do governo militar que preferiu escolher os escalões superiores da administração.

Costa (2008) acredita que um dos motivos que fez tanto a reforma de 1936 quanto a de 1967 fracassarem foi o fato de terem sido implementadas em governos não democráticos, o que restringiu a participação popular, facilitando, então, a continuidade das práticas patrimonialistas. Contudo, a mera associação do fracasso da reforma com a fragilidade democrática parece simplificada, vez que as causas ensejadoras da cultura patrimonialista no Brasil se mostram bem mais complexas⁵.

A *terceira Reforma Administrativa* acontece com o processo de redemocratização do país e a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/88), que buscou minimizar práticas advindas do patrimonialismo, restabeleceu as bases legais para o exercício da democracia e implementou ações que reforçavam a descentralização do Estado, pelo incentivo à

5 Para maiores leituras sobre o tema, ver: Hollanda (1995), Faoro (1993).

municipalização da gestão pública ao conceder maiores poderes aos municípios e estimular a criação dos conselhos municipais (ABRUCIO, 2007).

Secchi (2009, p.349) pontuou que desde a década de 1980, as Administrações Públicas em nível internacional tiveram alterações substanciais nas políticas de gestão pública e em seus modelos organizacionais, sendo os principais elementos que impulsionaram suas “ondas de modernização”:

a crise fiscal do Estado (Aucoin, 1990; Hood, 1995; Pollitt e Bouckaert 2002a), a crescente competição territorial pelos investimentos privados e mão de obra qualificada (Subirats e Quintana, 2005), a disponibilidade de novos conhecimentos organizacionais e tecnologia, a ascensão de valores pluralistas e neoliberais (Kooiman, 1993; Rhodes, 1997), e a crescente complexidade, dinâmica e diversidade das nossas sociedades (Kooiman, 1993). No velho continente, o processo de europeização também tem desempenhado um papel crucial no estímulo à adoção de novos modelos organizacionais e à revisão das PGP's nos níveis nacionais, regionais e municipais (Olsen, 2002; Radaelli, 2005).

Nesse período, segundo Secchi (2009), o modelo burocrático sofreu diversas críticas, sendo considerado incompatível com o “contexto institucional contemporâneo, por sua presumida ineficiência, morosidade, estilo autorreferencial, e deslocamento das necessidades dos cidadãos” (SECCHI, 2009, p. 349).

A CF/88 representa um verdadeiro marco na história social, política e jurídica do país e representou uma fonte de embate teórico entre aqueles que exaltam o reconhecimento dos direitos de proteção social e entre os que acreditam que o texto constitucional apresentou medidas economicamente inviáveis.

Abrucio (2007) afirma que foram criadas falsas isonomias, a exemplo da incorporação de gratificações e benefícios considerados por ele como “absurdos” e que foi estabelecido um modelo de previdência inviável. Matias Pereira (2010) e Bresser-Pereira (1996) afirmam que a CF/88 implicou no alto custo e na baixa qualidade da administração pública, tendo favorecido o retrocesso burocrático do país, sem conseguir extinguir o patrimonialismo que permaneceu pautando a operacionalização das administrações direta e indireta.

Os estudiosos defensores do Sistema de Proteção Social afirmam que, por estar na contramão das propostas neoliberais de redução do Welfare

State e internacionalização da economia ditadas pelos países de capitalismo avançado, a CF/88 foi taxada pelos defensores do neoliberalismo como inviável. Em que pese seu caráter progressista, a implantação da nova Constituição coincidiu com o momento de avanço do neoliberalismo em todo o mundo, que acompanhou as crises dos Estados frente à reorganização global da economia (SILVA, et. al., 2004).

A década de 1990 foi marcada pela chegada da ofensiva neoliberal ao Brasil, quando os governos de Collor de Melo e Fernando Henrique Cardoso se empenharam em atender às recomendações do Consenso de Washington no tocante a inclusão do país na nova ordem do capitalismo mundial.

Uma verdadeira “contrarreforma” passa então a frear a aprovação das leis que viriam regulamentar o sistema de proteção social conquistado com a Constituição. Esta contrarreforma, que foi pensada e conduzida por Bresser-Pereira, enquanto integrante do primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso, parte do entendimento que as causas da crise estão no próprio Estado, no excesso de regulação e na rigidez e ineficiência do serviço público (BEHRING; BOSCHETTI, 2006).

Em resposta às supostas ineficiências do Estado, foram adotadas reformas pautadas no gerencialismo (New Public Management), trazendo princípios da administração privada na busca pela maior eficiência, pela redução do tamanho do Estado (downsizing) e pelo ajuste fiscal (FRANZESE, 2006). A década de 1990 foi marcada por grandes privatizações, políticas federais de contenção de gastos, criação de agências reguladoras, priorização do ajuste fiscal, entre outras medidas que foram responsáveis por reprimir a consolidação das políticas sociais. Ressalta-se que o gerencialismo é formalmente aplicado no Governo FHC. As reformas presentes no governo de Fernando Collor são de caráter neoliberal.

A quarta reforma administrativa, iniciada no governo Collor, em 1990, cujas principais bandeiras eram: a defesa do Estado mínimo, o combate aos “marajás” e do “Estado-elefante”, o que, segundo Abrucio (2007, p. 70), apresenta certo grau de ironia, visto que foi um governo “marcado pela maior corrupção de todos os tempos no país”, que culminaram com o impeachment do presidente em 1992.

Visando a redução dos gastos públicos e a desestatização, foram implementadas políticas de “enxugamento” da máquina administrativa,

ocasionando na demissão e exoneração de funcionários públicos. Pelo Programa Nacional de Desestatização, deu-se início ao processo de privatização de algumas estatais. A fim de responder a crise monetária, foi implantado o Plano Collor que transformou o cruzado novo em cruzeiro. Para Costa e Cavalcanti (1991), a reforma administrativa realizada por Collor de Mello foi um verdadeiro desastre, embora tenha tido um forte componente ideológico pela proposta neoliberal.

Uma das medidas mais polêmicas tomadas pelo governo Collor de Mello foi a instituição do Regime Jurídico Único, pela Lei nº 8.112/1990, que garantia a todos os servidores públicos o direito de optarem pelo regime de servidor estatutário, o que representou mais um engessamento da administração pública (LIMA JUNIOR, 1998).

Com o impeachment de Collor em 1992, o vice-Presidente Itamar Franco assume o comando do país, nomeando como Ministro da Fazenda FHC, ambos responsáveis pela execução de um plano de controle inflacionário. A estabilização da economia deu as bases para a realização da quarta reforma administrativa no país, que será analisada a seguir.

2.2 O reformismo na Nova Gestão Pública.

Fernando Henrique Cardoso, vencedor das eleições de 1994, assumiu o Executivo federal em 1995, anunciando um novo modelo de gestão, que ficou conhecida como a Reforma Gerencial do Estado Brasileiro. A criação do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), comandado por Luiz Carlos Bresser Pereira, para o estabelecimento de políticas e diretrizes e implementação da reforma do Estado assume um papel preponderante no Governo FHC.

O modelo gerencial adotado propunha na adaptação e transferência dos instrumentos e práticas do setor privado para o setor público, passando o último a ser visto como negócio e inserido na lógica empresarial. Os governos de Margaret Thatcher, no Reino Unido, e de Ronald Reagan, nos Estados Unidos, foram as inspirações das reformas administrativas brasileiras, realizadas de forma mais contundente com o governo FHC, quando há uma importação dos preceitos da Nova Administração Pública (NAP) ou Nova Gestão Pública (NGP).

O livro “Reinventando o Governo” de Osborne e Gaebler (1990) foi um dos responsáveis por disseminar a NAP, que apresentou os dez mandamentos para formalizar a transformação da administração pública burocrática em uma organização eficaz e racional. Os dez mandamentos afirmam que o governo tem que ser: catalisador, competitivo, empreendedor, preventivo, descentralizado, focado em resultados, pertencente à comunidade, orientado por missões, orientado para o cliente e para o mercado (PAES DE PAULA, 2005).

O governo de Thatcher criou a Nova Gestão Pública (NGP), que estabeleceu a descentralização do Estado pela separação de atividades de planejamento e execução, a terceirização dos serviços públicos, a privatização das estatais, a criação de agências de regulação das atividades conduzidas pelo setor público e o uso de ideias provenientes do setor privado, como o downsizing, a busca por excelência, a reengenharia, entre outros (PAES DE PAULA, 2005).

A cultura do *management* foi outro elemento importado pelo governo para o estabelecimento do modelo gerencial brasileiro, que, segundo Micklethwait, Wooldridge e Wood Jr. (apud Paes de Paula, 2005, p. 53-54) é “composta pelos seguintes pilares que se inter-relacionam e reforçam: as escolas de administração, as empresas de consultoria, os “gurus” empresariais e a mídia de negócios”.

A discussão, ou rediscussão, do papel e da dimensão do Estado, da melhor forma de geri-lo, como produzir mais e melhores resultados para a sociedade com menores custos, ocorre sistematicamente no Brasil e no mundo, com destaque para Grã-Bretanha, Nova Zelândia, Austrália e Estados Unidos. Experiências desenvolveram-se também no âmbito da América Latina, sendo Chile, México, Argentina e Uruguai bons exemplos (CUNHA JUNIOR, 2004).

Em 1995 é elaborado, no Brasil, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) propondo a inovação da administração pública e apresentando a burocracia como um dos grandes problemas do Estado brasileiro. Foram definidos, no PDRAE quatro setores de atuação: a produção de bens de serviços para o mercado, o núcleo estratégico, as atividades exclusivas e os serviços não exclusivos. A primeira é caracterizada pelas atividades econômicas que tem o lucro como objetivo, mas que ainda permanecem no setor público por falta de recurso do setor privado, pela complexidade do mercado ou por atender a algum objetivo de política pública. O núcleo estratégico corresponde as atividades exclusivas são aquelas que somente o Estado tem o poder de regulamentar, fiscalizar e fomentar (previdência social básica, polícia, controle sobre o meio ambiente, etc.). E os serviços não-exclusivos são aqueles cuja organização pelo Estado se dá de forma simultânea com organizações públicas não estatais e privadas, a exemplo das universidades e hospitais (BRASIL, 1995).

O PDRAE teve por inspiração as experiências de países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), com destaque para o Reino Unido, que experimentava sua segunda grande reforma administrativa – a primeira tratou da Reforma Burocrática, do início do século, e a segunda, que inspirou o plano diretor, foi a Reforma Gerencial. Na época, as novas práticas administrativas estavam em pleno processo de implantação, e o Brasil poderia ser o primeiro país em desenvolvimento a seguir o exemplo (BRESSER-PEREIRA, 2000).

Nas palavras de Bresser Pereira:

A Reforma Gerencial do Estado de 1995 busca criar novas instituições legais e organizacionais que permitam que uma burocracia profissional e moderna tenha condições de gerir o Estado brasileiro. Esta reforma não subestima os elementos de patrimonialismo ou de clientelismo que ainda subsistem em nosso meio. Parte, entretanto, do pressuposto de que no final do

século vinte, quando as técnicas de controle gerencial e democrático já foram amplamente desenvolvidas, a melhor forma de combater o clientelismo é ser gerencial; é dar autonomia ao administrador público, valorizando-o por sua capacidade de tomar decisões, inclusive de caráter político, ao invés de submetê-lo a um controle burocrático vexatório (BRESSER-PEREIRA, 2000, p. 18).

Os principais objetivos da administração pública gerencial para Bresser-Pereira (1998) são o aprimoramento de decisões estratégicas do governo e da burocracia; o oferecimento de condições de garantia dos direitos de propriedade e dos contratos, que permitem o bom funcionamento dos mercados, a garantia da autonomia e capacitação gerencial do administrador público; a democratização dos serviços públicos implementados para o cidadão-cliente.

O período do primeiro mandato do Fernando Henrique Cardoso (FHC) foi marcado por iniciativas orientadas para estruturação de uma nova arquitetura organizacional como as agências reguladoras, executivas e organizações sociais; além de buscar por instrumentos gerenciais inovadores como contratos de gestão, programas de inovação e de qualidade da administração pública (MARINI, 2004). O cerne da reforma referia ao redesenho institucional do Estado em busca da eficiência da administração pública e da qualidade dos serviços públicos. Para atingir a eficiência e qualidade, o Estado, de um lado, repassa à iniciativa privada o que esta pode executar sob o seu controle. De outro lado, descentraliza a execução de serviços que não envolvem o exercício do poder de Estado, para o setor público não estatal, denominando este processo de publicização (KLERING, PORSSE; GUADAGNIN, 2010) (RIBEIRO; PEREIRA; BENEDICTO, 2013, p. 8).

Em 1999, o MARE foi extinto, dando lugar à Secretaria de Gestão – SEGES, que foca sua ação, segundo Rezende (2004), no ajuste fiscal. Tal direcionamento corroborou para a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), Lei Complementar nº 101 de 4 de maio de 2000, que apresentou normas relativas a finanças públicas, estabelecendo limites no endividamento dos gastos com o funcionalismo público e um rigor, considerado por muitos como excessivo, na execução do orçamento.

Amorim e Silva (2007) afirmam que a LRF é pautada na busca da transparência das contas e no equilíbrio fiscal. Contudo, embora tenha representado um importante avanço em relação ao controle das finanças públicas do país, a LRF não foi proposta sob uma ótica reformista; o modelo gerencial foi duramente criticado pela sua baixa inserção social, por uma gestão autoritária e centrada na decisão de burocratas.

Dias (2013) afirma que embora não tenha alcançada sua plenitude do ponto de vista da implementação, a reforma gerencial lançou as bases para a manutenção da estabilidade econômica e para a viabilização de projetos de ordem social. No entanto, em que pese suas melhores intenções, a realidade mostrou um verdadeiro ataque na dimensão institucional-legal em relação ao ajuste fiscal e à redução de pessoal, sendo o direcionamento à descentralização através das privatizações.

A reforma gerencial de 1995, estando inserida num contexto internacional de reformas administrativas inspiradas na NGP, apresenta especial importância para a análise das PPPs, objeto deste trabalho, vez que foi a responsável por aproximar o setor privado da prestação de serviços públicos, fomentando o surgimento de uma nova modalidade de concessão pública, conforme descrito no próximo capítulo.

O governo Lula (2003-2012), que chegou ao poder apoiado pela classe trabalhadora e apresentava como proposta uma democratização das estruturas públicas através de uma maior participação popular, continuou pautando suas decisões por uma gestão tecnocrata (RIBEIRO; PEREIRA; BENEDICTO, 2013).

Segundo Matias-Pereira (2010), os governos petistas de Lula e Dilma, direcionaram sua ação para a modernização dos instrumentos e mecanismos do Estado voltados para ampliação de sua atuação na redução das desigualdades sociais e na promoção do desenvolvimento econômico, bem como instituíram práticas de promoção da participação e controle social (accountability), transparência, redução do déficit institucional e fortalecimento na formulação e implementação de políticas públicas.

Apesar de todo esse entusiasmo, a Reforma Gerencial, do ponto de vista internacional, é alvo de críticas ferrenhas de alguns autores. Pollitt e Bouckaert são particularmente incisivos em seu ceticismo, quando afirmam que as propostas dos mentores da Reforma Gerencial não passam de jargões de gurus da gestão. Dentre as críticas destacam-se aqui o que os autores chamam de “contradições em potencial” (BOUCKAER; POLLIT 2002).

Segundo Pollitt e Bouckaert (2002), há uma incompatibilidade potencial entre os aferidos ganhos advindos da reforma gerencial, de forma que montam combinações muito difíceis de se concretizarem, como: a) aumento do controle político sobre a burocracia/ liberdade dos gestores para gerir/ aumento

do poder dos usuários de serviços; b) promover flexibilidade e inovação/ aumentar os níveis de confiança dos cidadãos, e logo, legitimidade; c) priorização de medidas que possibilitem economia/ melhora da performance do setor público; d) um governo responsivo/ redução das tarefas com que o governo se envolve; e) motivação do pessoal e promoção de mudança cultural/ diminuição da rotatividade e redução de pessoal; f) redução do fardo da papelada interna/ aumento da fiscalização; g) criação de mais agências de propósito único/ melhora da coordenação horizontal; h) descentralização da autoridade gestora/ melhora da coordenação dos programas; i) aumento de efetividade/ aumento da fiscalização; e j) aumento da qualidade/ redução de custos. (POLLIT; BOUCKAERT, 2004).

Os próprios autores admitem, porém, que essas contradições não são insuperáveis, podendo algumas serem evitadas, tratando-se mais de perigos de implantação do que de contradições lógicas fundamentais. Algumas, inclusive, somente aparentam ser um paradoxo, quando na verdade não são, e em outros casos, apesar de haver uma certa tensão, ela pode ser superada por lideranças competentes e implementações de qualidade (POLLITT; BOUCKAERT, 2002).

O presente trabalho, que se propõe a analisar a tendência das concessões públicas como instrumento de modernização administrativa pelos governos de Minas Gerais entre os anos de 2007 a 2016, vai estudar com mais afinco os resultados obtidos pelas parcerias público-privadas nos próximos capítulos.

3 A CONCESSÃO PÚBLICA ENQUANTO INSTRUMENTO ADMINISTRATIVO, POLÍTICO E INSTITUCIONAL

O debate acerca da privatização das atividades estatais requer o entendimento acerca dos impactos do processo de mundialização do capital nos estados contemporâneos como consequência das transformações na ordem mundial trazidas pela globalização. A mundialização do capital descrita por Chesnais (1995) se refere a uma nova configuração do capitalismo mundial, orientada para o consumo. A economia mundial é caracterizada por relações de dominação e dependência entre os Estados, sendo os fatores de hierarquização entre os países definidos a partir dos pressupostos estabelecidos pela mundialização do capital e pela dominação do capital financeiro (CHESNAIS, 1995).

A interferência internacional na atuação estatal não é prática recente, mas tem sido intensificada nas últimas décadas de uma forma nunca antes observada. Desse modo, a interferência internacional na regulação estatal foi intensificada com a chegada do fenômeno da globalização, passando a exigir mudanças drásticas que, na opinião de Santos (2002), produzem o enfraquecimento dos poderes dos Estados-nação, podendo afetar sua legitimidade.

Tal interferência se mostra mais evidente no campo da economia pela imposição de políticas de ajustamento e estabilização econômica em países periféricos, como a redução do Estado e privatização parcial das indústrias e serviços, a abertura dos mercados, a desregulação do mercado de trabalho com a flexibilização da relação salarial, expansão do Terceiro Setor, privatização e redução de serviços de bem-estar, entre outras (SANTOS, 2002).

Nesse contexto, o debate acerca da redução do tamanho e das funções do Estado, instrumentalizado, principalmente, por meio da privatização e desestatização dos serviços públicos, vem ganhando centralidade desde a década de 1990, conforme estudado no capítulo anterior. As concessões de serviços públicos passam, então, a ser bastante utilizadas como estratégia de modernização do Estado, visando, prioritariamente, o atendimento da agenda neoliberal e a superação das crises fiscais dos Estados. A seguir, essa temática é abordada com mais profundidade, dando-se ênfase à caracterização do

serviço público e as modalidades de concessão públicas vigentes no sistema normativo-legal brasileiro.

3.1 Serviço Público

Do ponto de vista doutrinário, di Pietro define serviço público como “toda atividade material que a lei atribui ao Estado para que a exerça diretamente ou por meio de seus delegados, com o objetivo de satisfazer concretamente às necessidades coletivas, sob regime jurídico total ou parcialmente público.” (DI PIETRO, 2015, p. 98)

Araújo, por sua vez, define serviço público como:

Toda atividade exercida pelo Estado ou por quem lhe faça as vezes, para a realização direta ou indireta de suas finalidades e das necessidades ou comodidades da coletividade, ou mesmo conveniências do Estado, tudo conforme definido pelo ordenamento jurídico, sob regime peculiar, total ou parcialmente público, por ele imposto (ARAÚJO, 2015, p. 106).

No que tange ao direito positivo, a CF/88 indica quais atividades são consideradas serviços públicos nos artigos 21, incisos X, XI, XII, XV e XXIII, e 25, § 2º. São elas: serviço postal e o correio aéreo nacional; serviços de telecomunicações, serviços de radiodifusão sonora, e de sons e imagens; serviços e instalações de energia elétrica e o aproveitamento energético dos cursos de água; navegação aérea, aeroespacial e a infraestrutura aeroportuária; serviços de transporte ferroviário e aquaviário entre portos brasileiros e fronteiras nacionais; serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros; os portos marítimos, fluviais e lacustres; serviços oficiais de estatística, geografia, geologia e cartografia de âmbito nacional; serviços e instalações nucleares de qualquer natureza; a pesquisa, a lavra, o enriquecimento e reprocessamento, a industrialização e o comércio de minérios nucleares e seus derivados; serviços locais de gás canalizado.

Os serviços públicos classificam-se, conforme Meirelles (2013), em: serviços públicos propriamente ditos, serviços de utilidade pública, serviços próprios do Estado, serviços impróprios do Estado, serviços administrativos, serviços industriais, serviços gerais ou individuais.

A intervenção do Estado na economia intensificada com o Welfare State levou à expansão da criação das empresas públicas e sociedades de economia mista, espécies de empresas estatais para realização de serviços

públicos, justificando que “seu regime jurídico de direito privado e sua forma de organização e funcionamento são mais compatíveis com o caráter industrial ou comercial de determinados serviços públicos” (DI PIETRO, 2006, p. 65).

Contudo esse modelo acabou se mostrando deficitário, segundo Furtado (2007), vez que os déficits contínuos das empresas estatais e a consequente necessidade de investimento de recursos públicos ocasionou o agravamento o endividamento público, resultando em “um Estado grande, caro, ineficiente e fraco” (FURTADO, 2007, p. 545). O autor continua esclarecendo que nesse contexto foi implantado o Estado Subsidiário⁶, que tinha como principal função a de controle, incentivo, coordenação e fomento da iniciativa privada, através do reconhecimento da primazia da iniciativa privada no campo econômico e limitação da intervenção estatal e ampliação dos instrumentos de parceria entre público e privado (FURTADO, 2007).

Não se deve confundir, contudo, o Estado Subsidiário com o Estado mínimo de concepção liberal, na medida em que

[...] neste, o Estado só exercia as atividades essenciais, deixando tudo o mais para a iniciativa privada, dentro da ideia de liberdade individual que era inerente ao período do Estado Liberal; naquele, o Estado exerce as atividades essenciais, típicas do Poder Público, e também as atividades sociais e econômicas que o particular não consiga desempenhar a contento no regime da livre iniciativa e livre competição” (DI PIETRO, 2006, p. 38).

Conforme delineado no capítulo anterior, Bresser-Pereira (1996) apresenta quatro fatores envolvidos pelo processo de reforma do Estado, sendo eles a delimitação do tamanho do Estado, o seu papel regulador, a recuperação da governança e o aumento da governabilidade. Nesse contexto, a terceirização, a privatização de serviços públicos e a publicização⁷ são os instrumentos utilizados no processo de redução do tamanho do Estado, sendo a privatização utilizada nesse processo como ferramenta para reduzir o déficit fiscal.

Em relação ao desenvolvimento das atividades estatais, os serviços públicos podem ser desempenhados de forma centralizada, quando a própria Administração Pública direta é responsável tanto pela titularidade quanto pela

⁷ Termo apresentado por Bresser-Pereira (1996) para se referir às atividades transferidas ao setor público não estatal.

execução dos serviços, ou de forma descentralizada, a partir da delegação da execução dos serviços públicos a pessoas jurídicas de direito público ou privado. Sobre o tema, Di Pietro (2006) afirma:

a descentralização administrativa supõe a transferência de uma atividade própria da Administração Pública ou, mais especificamente, de um serviço público, definido como “toda atividade material que a lei atribui ao Estado para que a exerça diretamente ou por meio de seus delegados, com o objetivo de satisfazer concretamente às necessidades coletivas, sob regime jurídico total ou parcialmente público” (DI PIETRO, 2006, p. 62).

Parte da doutrina jurídica (GASPARINI, 2009; DI PIETRO, 2015; CARVALHO FILHO, 2012) vem formando entendimento no sentido de afirmar que a delegação dos serviços públicos é apenas em relação à execução destes, não sendo permitida a delegação de sua titularidade, uma vez que a titularidade dos serviços públicos, conforme definido pelo texto constitucional, retrata a “expressão de poder político e administrativo”, sendo, deste modo, “irrenunciável e insuscetível de transferência para qualquer outra pessoa” (CARVALHO FILHO, 2012, p. 345). Carvalho Filho (2012) afirma ainda que a delegação de serviços públicos para entidades da Administração Pública Indireta somente se diferencia da delegação para pessoas jurídicas de direito privado no que se refere ao instrumento de delegação, realizado por meio de lei para o primeiro e de contrato para o segundo.

Observe-se que a titularidade de um serviço público significa a competência legal para prestá-lo e executá-lo, regulamentando e disciplinando sua execução. Sendo assim, a titularidade de um serviço só pode ser atribuída através de lei e ao Poder Público, nele compreendidas apenas as pessoas políticas integrantes da Administração direta. Esses entes políticos podem transferir partes específicas de suas competências para entidades da Administração Indireta através de uma lei, não havendo necessidade de contrato de concessão ou permissão, que serão melhor analisados adiante. É certo que, mesmo nesses casos, a competência genérica continua com a pessoa política instituidora. Assim, quando se tratar de execução do serviço público por meio de entidades da Administração Pública indireta, há transferência de competências específicas do serviço da Administração direta para a indireta. Essa

transferência de parte da titularidade de certo serviço público para certa entidade deve ocorrer por lei, conforme dispõe o art. 37, XIX⁸ da Constituição.

Já no caso da prestação indireta do serviço público, percebe-se o aumento do trespasse da execução desses serviços a terceiros, que se incumbem de prestá-los à comunidade, conforme disciplinado pelo Estado. Isso deriva da realidade que o país vive, na qual a demanda por comodidades públicas por parte dos administrados é cada vez maior, sendo a Administração Pública sozinha incapaz de propiciar à coletividade todos os serviços dos quais necessita (CARVALHO FILHO, 2012).

Assim, a Administração Pública pode, ao invés de prestar ela mesma o serviço, permitir que uma entidade privada o faça, através do instituto da delegação. Neste caso, o Estado mantém a titularidade do serviço e delega apenas sua execução a empresas de natureza privada, diferentemente do que ocorre com as entidades da Administração Pública indireta, que, como visto, recebem parte da titularidade do serviço.

Esta delegação pode ser efetivada através de ato administrativo ou de contrato, variando de acordo com a modalidade de delegação a ser realizada.

Araújo explica que:

(...) após a promulgação da Constituição vigente, ficou claro e expresso que as concessões e também as permissões (art. 175, I) se submetem ao regime contratual administrativo, mediante licitação: a precariedade e o ato unilateral reservam-se agora aos raros casos de “autorização” administrativa (...) (ARAÚJO, 2015, p. 183).

Sendo assim, a delegação por ato só é possível no caso de autorização, prevista pelo art. 21, XII⁹ da CF/88 Trata-se de modalidade pouco utilizada, ficando restrita aos serviços que não exigem grandes investimentos por

8 Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: XIX – somente por lei específica poderá ser criada autarquia e autorizada a instituição de empresa pública, de sociedade de economia mista e de fundação, cabendo à lei complementar, neste último caso, definir as áreas de sua atuação;

9 Art. 21. Compete à União: XII - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão: a) os serviços de radiodifusão sonora e de sons e imagens; b) os serviços e instalações de energia elétrica e o aproveitamento energético dos cursos de água, em articulação com os Estados onde se situam os potenciais hidroenergéticos; c) a navegação aérea, aeroespacial e a infra-estrutura aeroportuária; d) os serviços de transporte ferroviário e aquaviário entre portos brasileiros e fronteiras nacionais, ou que transponham os limites de Estado ou Território; e) os serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros; f) os portos marítimos, fluviais e lacustres.

parte do particular. Tem-se como exemplo a autorização que a Administração dá aos taxistas. A delegação realizada através de um contrato, por sua vez, por ser mais elaborada, abrange diversas formas de prestação do serviço público, tais como a permissão, a concessão, os consórcios e os convênios.

Importante salientar que há serviços classificados como indelegáveis, ou seja, que não podem ser delegados a particulares. Em outras palavras, serviços indelegáveis são aqueles que somente podem ser prestados pela Administração, não admitindo delegação de sua execução a terceiros, em razão de estarem relacionados com as atividades inerentes do Poder Público, como o serviço de segurança nacional, por exemplo.

O fenômeno da privatização, embora seja comumente associado com a venda de ações das empresas estatais ao setor privado, pode ser definido como toda ação tomada pela Administração Pública objetivando a redução do papel do Estado, abrangendo, segundo Di Pietro (2006), além da venda de ações, a concessão de serviços públicos a empresas privadas, a desmonopolização das atividades econômicas, as contratações de terceiros para execução de serviços (terceirização, celebração de convênios e contratos de obras e prestação de serviços) e a desregulação pela diminuição da intervenção do Estado na economia. Nesse sentido, a privatização se refere a um conceito “que pode assumir diferentes formas, todas amoldando-se ao objetivo de reduzir o tamanho do Estado e fortalecer a iniciativa privada e os modos privados de gestão dos serviços públicos” (DI PIETRO, 2006, p. 13).

Em verdade, em se tratando das concessões de serviços públicos, alguns autores preferem falar em “desestatização” ao invés de “privatização”, vez que a titularidade do serviço continua a ser do Estado, sendo delegado apenas a execução ao setor privado. Carvalho Filho (2012) destaca que, nesse contexto, a desestatização infere a transmutação dos serviços descentralizados por delegação, de responsabilidade das empresas estatais, para serviços descentralizados por delegação negocial, que serão, então, executados pela iniciativa privada.

A concessão de serviços públicos, enquanto ferramenta utilizada pela privatização visando a redução do tamanho do Estado para o atendimento das exigências impostas pelo neoliberalismo, pelo processo de mundialização do capital, bem como pelas escolhas políticas dos governantes para seu estabelecimento, será analisada de forma mais minuciosa a seguir.

3.2 As modalidades de concessão pública

O instituto da concessão de serviços públicos está previsto no artigo 175 da CF/88 e permite a delegação do exercício de atividades que atendem a coletividade para particulares pelo Poder Público, devendo ser prestadas por um regime jurídico parcialmente público.

Justen Filho (2003) afirma que a concessão de serviços públicos foi um instituto amplamente utilizado durante o século XIX e início do século XX, tendo a utilização reduzida em meados do último século, em consequência da ascensão da prática da intervenção estatal direta advindas das políticas do Estado de Bem-estar Social. Contudo, a partir dos anos de 1990, as concessões voltaram a ser utilizadas mais intensamente pelo Poder Público para o atendimento das necessidades coletivas, sobretudo nos contextos de crise fiscal do Estado, sendo “uma das alternativas de que dispõe o Estado para formalizar essa comunhão entre os diversos segmentos da Sociedade, especificamente no tocante à prestação de utilidades necessárias à satisfação imediata da dignidade humana” (JUSTEN FILHO, 2003, p. 2).

Importante destacar que a concessão não acarreta a alteração do regime jurídico acerca da prestação dos serviços públicos, o que significa que a outorga da concessão não transforma o serviço público em serviço privado, mas apenas concede a um particular uma parcela da função pública. Justen Filho (2003) esclarece que o Estado continua a ser o titular do poder de prestação do serviço, não havendo renúncia sequer do poder de disciplinar as condições da prestação. Neste caso, o concessionário atua perante a coletividade como se fosse o próprio Estado, estando justificado, desta forma, o poder-dever de retomada dos serviços concedidos nos casos de interesse público.

Convém mencionar, pela determinação constitucional contida no Artigo 175, que as concessões devem ser precedidas de licitação e que deveria ser promulgada lei para regulamentar o regime jurídico das concessionárias, o contrato de concessão, direitos dos usuários dos serviços públicos, política tarifária e adequação do serviço. Nesse sentido, a Lei nº 8.987 de 13 de fevereiro de 1995 foi promulgada, apresentando as normas relativas à licitação para concessão de serviços públicos. O artigo 2º apresenta as seguintes definições

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

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

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

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

IV - permissão de serviço público: a delegação, a título precário, mediante licitação, da prestação de serviços públicos, feita pelo poder concedente à pessoa física ou jurídica que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco (Grifos meus, BRASIL, 1995).

A Lei nº 8.987 de 1995 apresentou a conceituação de concessão pública, admitindo-a, de forma resumida, enquanto delegação da prestação do serviço público a empresas capazes de realizá-lo, mediante procedimento licitatório.

Em sentido amplo, considera-se contrato de concessão aquele no qual o Poder Público, titular do patrimônio e dos serviços públicos, concede, ou, em outro termo, permite o uso privativo de bem público por particular ou o desempenho de serviços públicos delegáveis a particulares. Nas palavras de Di Pietro, concessão é:

(...) o contrato administrativo pelo qual a Administração confere ao particular a execução remunerada de serviço público, de obra pública ou de serviço de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ou lhe cede o uso de bem público, para que o explore pelo prazo e nas condições regulamentares e contratuais (DI PIETRO, 2015, p. 275).

A concessão de obra pública consiste no ajuste administrativo que tem por objeto a delegação a um particular da execução e exploração de uma obra pública para uso da coletividade, mediante uma remuneração ao concessionário, através da cobrança de tarifa, consoante a Lei 8.987/1995.

Torna-se importante então diferenciar a concessão de obra pública da concessão de serviço público precedida de obra pública, regulamentada não só

pela Lei 8.987/1995, mas complementada pela Lei 9.074/1995 e por alguns artigos da Lei 9.468/1998. A concessão de serviço público precedida de obra pública é definida pelo art. 2º, III, da Lei 8.987/95 como:

a construção, total ou parcial, conservação, reforma, ampliação ou melhoramento de quaisquer obras de interesse público, delegada pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade de concorrência, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para a sua realização, por sua conta e risco, de forma que o investimento da concessionária seja remunerado e amortizado mediante a exploração do serviço ou da obra por prazo determinado (BRASIL, 1995).

A concessão precedida de obra pública compreende uma duplicidade de objetos, sendo o primeiro deles o ajuste entre a concedente e o concessionário para ser executada determinada obra pública. Neste primeiro objeto, há um contrato de construção de obra, assemelhado aos contratos administrativos de obra em geral, deles se distinguindo, basicamente pelo fato de que a concedente não remunera o concessionário pela execução. Já o segundo objeto seria a transferência da exploração da obra que foi realizada, por prazo determinado. O serviço público de exploração daquela obra, primeiro objeto da concessão em voga, é que se traduz na real concessão.

Quanto à concessão de uso de bem público, trata-se de um contrato destinado a outorgar ao concessionário a possibilidade de utilizar um bem pertencente à Administração Pública segundo a sua destinação específica. Meirelles esclarece que “é um típico contrato de atribuição, pois visa mais ao interesse do concessionário que o da coletividade” (MEIRELLES, 2013, p. 249), sendo certo que, ainda assim, mantém as características dos contratos administrativos, como aquelas que permitem a rescisão ou alteração unilateral do contrato pelo poder concedente.

A concessão de serviço público comporta algumas modalidades, a saber: concessão comum, concessão patrocinada e concessão administrativa. A primeira será analisada logo adiante, e as restantes, no tópico das parcerias público privadas.

A concessão comum, denominada pela Lei 11.079/2004 enquanto tal, é regida pela Lei 8.987/95, sendo conceituada por Araújo como:

(...) uma relação administrativa entre a Administração concedente e o concessionário, para a incumbência específica da gestão de um serviço público, feita por prazo determinado, sendo o serviço exercido pelo concessionário em seu próprio

nome, cabendo-lhe pois os riscos; e sabendo que a Administração delega ao concessionário não poderes públicos, mas o exercício de determinados poderes; e que o concessionário, em vez de receber do Estado, em princípio, recebe tarifas do usuário do serviço público concedido (ARAÚJO, 2015, p. 185).

A redação do art. 175 da CF/88 previu que a lei viesse disciplinar a concessão de serviço público. Na mesma linha, alguns Estados editaram leis próprias acerca do assunto, como a Lei 7835/92 do Estado de São Paulo e a Lei 1481/89 do Rio de Janeiro, não podendo, evidentemente, contrariar as leis federais. Em relação à União, o fundamento jurídico da concessão está no artigo 21, XII da CF/88.

Ainda analisando o artigo 175, a concessão tem que ser feita “sempre através de licitação”, cuja modalidade cabível é a concorrência, consoante o artigo 2º, II, da Lei nº 8.987/95. O procedimento da licitação é aquele estabelecido pela Lei nº 8.666/93.

Di Pietro afirma que, embora a declaração de inexigibilidade seja admitida, quando se demonstrar a inviabilidade de competição, “o dispositivo constitucional não contém a ressalva, que permite contratação direta nas hipóteses previstas em lei; assim, não se aplicam às licitações para concessão de serviço público os casos de dispensa de licitação previstos na Lei nº 8.666” (DI PIETRO, 2015, p. 342).

O que se apreendeu até o presente momento do trabalho permite concluir que, em resumo, existem dois tipos de serviços públicos: exclusivos, que somente podem ser realizados pelo Estado e os não exclusivos. Os serviços públicos exclusivos podem ser executados de forma direta (quando executado pelo próprio Estado) ou de forma indireta. No caso da execução indireta, pode ocorrer através de delegação ou outorga, necessitando a última de autorização através de lei. As delegações podem ocorrer através das concessões, permissões ou autorizações, sendo nos dois primeiros casos efetivadas por contratos administrativos antecedidos de licitação. As concessões, modalidades que interessam ao presente trabalho, podem ser comuns (regidas pela Lei 8987/95) ou especiais (regidas pela Lei 11079/2004). As concessões especiais, mais comumente conhecidas como PPPs, podem ser de dois tipos: patrocinada e administrativa, conforme veremos a seguir.

3.3 O enfraquecimento do modelo de concessão

A infraestrutura é, sem dúvida, essencial para garantir o desenvolvimento econômico dos países, estando sempre entre as principais preocupações do governo. Na história recente, de 1956 a 1985, para investir em infraestrutura, em vez de usar recursos orçamentários diretamente ou até estabelecer parcerias com o setor privado, o Estado brasileiro assinou contratos de empréstimo com organizações financeiras internacionais e nacionais (CAMPOS, 2016).

No início dos anos 80, essa fórmula de estatização da gestão da infraestrutura, associada ao financiamento internacional, gerou o superendividamento do Estado, reduzindo conseqüentemente sua capacidade de investimento, o que demonstrou o esgotamento desse modelo. Apenas na década seguinte foram tomadas medidas para superar a crise fiscal e recuperar a capacidade de investimento em infraestrutura. A ideia era diminuir o tamanho do Estado brasileiro através da venda de empresas públicas e sociedades de economia mistas (privatizações) e da delegação da prestação das correspondentes atividades à iniciativa privada (CAMPOS, 2016).

Ao procurar restaurar sua capacidade de investimento por meio da privatização, o Estado brasileiro teve de fornecer as condições necessárias para tal, uma vez que, caso contrário, a iniciativa privada do Brasil não se arriscaria nesses projetos (CAMPOS, 2016). Dessa forma, foram aprovadas as Leis nº 8.666/93, Lei Geral De Licitações e Contratos na Administração Pública, e nº 8.987/95, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão de serviços públicos.

A principal característica desse sistema jurídico é que a remuneração de parceiros privados é paga integralmente pelas taxas cobradas dos usuários do serviço. Além do que, o compartilhamento de garantia e risco no sistema geral de concessões é muito semelhante ao compartilhamento de garantia e risco nos contratos em geral, não existindo condições atrativas diferentes para garantir investimentos privados. Em relação às garantias, apenas era admitida a garantia do parceiro privado para o governo e não o contrário.

Nesse cenário, percebia-se um movimento no mercado avaliando a necessidade de revisão do modelo de concessão, de forma a contemplar, principalmente, três aspectos: a) Além das tarifas, o governo também precisaria

de contraprestações diretas para garantir os retornos de investimento e lucros esperados; b) a concessão de maiores garantias e c) uma melhor repartição dos riscos do empreendimento (CAMPOS, 2016).

As garantias previstas no regime de concessões anterior, formado pela Lei nº 8.666/93 e 8.957/95, quais sejam, a caução em dinheiro ou em título da dívida pública, o seguro-garantia e a fiança bancária, eram estabelecidas em favor do Poder Público. Por fim, a transferência dos riscos no modelo anterior seguia uma disciplina jurídica bem rígida, não permitindo deliberação entre as partes, fato que também distanciando o parceiro privado.

Mostrava-se, então, necessária uma revisão do modelo concessionário brasileiro, que fosse capaz de atrair investimentos de uma forma mais segura para os Estados e economicamente vantajosa para a iniciativa privada. A instituição das PPPs no Brasil foi uma das soluções encontradas.

3.4 As Parcerias Público-Privadas – PPPs

O enfraquecimento do regime de concessões públicas, conforme anteriormente explicado, aconteceu, dentre outros fatores em razão da contradição entre os objetivos dos contratantes, fazendo-se necessária uma nova forma de atrair os investimentos privados. A relação é formada pelo empreendedor privado, que visa sobretudo ao lucro, e pela Administração Pública, que visa à prestação de serviço público de forma eficiente.

A Administração Pública brasileira encontrou, desta forma, no modelo de PPPs, uma alternativa capaz de propiciar a viabilização de projetos de grande porte. Esses projetos geralmente contam com um longo prazo de execução e implicam em grandes riscos, motivo pelo qual se faz preponderante que sejam oferecidas garantias pelo poder público, visando a atração da iniciativa privada para a prestação dos serviços.

No modelo apresentado pelas PPP, percebe-se uma alteração estrutural na prestação do serviço público, deixando o Estado de ser o operador direto, para assumir a função de regulador e fiscalizador da economia. A repartição de responsabilidades entre os setores público e o privado no desenvolvimento dos projetos objetiva um ganho de eficiência capaz de incentivar a realização das parcerias (CAMPOS, 2016).

As PPPs foram instituídas pela Lei nº 11.079/2004 e alteradas pela Lei 11.409/2011, Lei 12.766/2012, Lei 13.043/2014 e Lei 13.137/2015. Deve ser

aplicado subsidiariamente às PPPs, em matéria de licitação, conforme o Art. 1210 da Lei 11.079/04, a Lei 8.666/93.

A Lei 11.079/2004 apresenta, em seu artigo 1º, as normas gerais para licitação e contratação de PPPs para a União, Distrito Federal, Estados e Municípios, corroborando com o artigo 22, inciso XXVII da CF/88, que colaciona em seus incisos os assuntos que de competência privativa da União do ponto de vista legislativo, incluindo normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios e para as empresas públicas e sociedades de economia mista.

A Lei 11.079/2004 contém normas gerais, obrigatórias para União, Estados, Distrito Federal e Municípios, bem como normas federais, aplicáveis apenas a União, sendo fácil distingui-las, haja vista o Capítulo VI da lei, que tem como título “Disposições aplicáveis à União”, iniciando no artigo 14 e encerrando no artigo 22.

Como esses dispositivos não têm aplicação obrigatória aos demais entes da federação, cada um ficaria livre para disciplinar a matéria dentro de sua competência legislativa suplementar, permitida pela CF/88, em seus artigos 24, §2º11 e 32, aos Estados e Distrito Federal, respectivamente.

Deste modo, diversos estados apresentaram sua própria legislação acerca da matéria, alguns antes mesmo da promulgação da Lei federal 11079/2004, com a ressalva que tais leis tiveram de se adequar à legislação federal. Alguns desses estados que se antecederam à legislação federal sobre as PPPs foram: Lei nº 11.688/2004, do Estado de São Paulo; Lei nº 9.290/2004, do Estado da Bahia; Lei nº 14.868/2003, de Minas Gerais; e Lei nº 12.234/2005, do Rio Grande do Sul.

Deste modo, as legislações estaduais brasileiras já estavam apresentando traços de adequação às PPPs, através da redução do Estado na atividade econômica possibilitada, prioritariamente, por meio de privatizações; pelo incremento do perfil regulador do Estado; pelo estímulo à competição nos

10 Art. 12. O certame para a contratação de parcerias público-privadas obedecerá ao procedimento previsto na legislação vigente sobre licitações e contratos administrativos e também ao seguinte[...] (BRASIL, 2004).

11 Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: [...]§ 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados (BRASIL, 1988).

serviços públicos; e pelo amadurecimento das relações entre Estado e empresas privadas, com o aumento da autonomia das últimas. Tal realidade denota ainda a transição do modelo de Administração Burocrática para o modelo gerencial (CARDOSO; MARQUES, 2014).

As PPPs representam uma nova forma de participação do particular na prestação de serviços públicos, sobretudo no que concerne à infraestrutura pública, sendo uma alternativa à falta de recursos estatais. As PPPs estão presentes principalmente nos setores de rodovias, ferrovias, hidrovias, portos, energia, etc.

Conforme definida pela Lei nº 11079/2004, em seu Artigo 2º:

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

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

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

§ 3º Não constitui parceria público-privada a concessão comum, assim entendida a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, quando não envolver contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado (BRASIL, 2004).

Sua natureza jurídica é de contrato administrativo, nas modalidades de concessão de serviços públicos ou de obras públicas, ou ainda de prestação de serviços de que a Administração seja a usuária direta ou indireta. Segundo Meirelles, funciona como uma espécie de concessão especial, diferente da concessão comum, “porque o particular presta o serviço em seu nome, mas não assume todo o risco do empreendimento, uma vez que o Poder Público contribui financeiramente para sua realização e manutenção.” (MEIRELLES, 2013, p. 456).

As duas modalidades de PPP instituídas pela Lei 11.079/2004 são a *concessão patrocinada* e a *concessão administrativa*, que se diferenciam pelo fato de que na concessão administrativa a remuneração do serviço é feita totalmente pela Administração; já na modalidade patrocinada, a concessão de

serviços ou de obras públicas necessita de uma contraprestação do Poder Público além da tarifa cobrada dos usuários.

Embora as duas modalidades não se encaixem completamente no conceito de concessão, por exigirem contraprestações estatais, devem ser aplicados a elas os princípios básicos da concessão comum, com exceção das especificações trazidas pela Lei específica 11.079/2004.

A concessão patrocinada, conforme já esclarecido, pode ser de serviços públicos ou de obras públicas, quando envolver, além da tarifa cobrada do usuário, a contraprestação pecuniária do Poder Público ao parceiro privado. Sendo aplicado, subsidiariamente, à concessão patrocinada a Lei 8.987/95, conforme previsão contida no artigo 3º, § 1º da Lei 11.079/2004¹².

Tais peculiaridades aproximam a concessão patrocinada da concessão comum, sendo a principal diferença entre as duas a forma de remuneração. Entretanto, existem hipóteses em que essa diferença pode não existir, como nos casos de, na concessão comum, haver a previsão de subsídio pelo poder público, conforme artigo 1713 da Lei 8.987/95.

Outra diferença é a possibilidade de prestação, pela Administração Pública, de garantias de cumprimento de suas obrigações pecuniárias; a repartição de riscos e de ganhos econômicos efetivos do parceiro privado auferidos em razão da redução do risco de crédito dos financiamentos utilizados pelo parceiro privado; e a previsão obrigatória de constituição de sociedade de propósitos específicos para implantar e gerir o objeto da parceria.

Já a concessão administrativa, consoante redação do artigo 2º, § 2º da Lei 11.079/2004, é “o contrato de prestação de serviços de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva a execução de obra ou fornecimento e instalação de bens” (BRASIL, 2004).

O objeto do contrato de concessão administrativa, isto é, a prestação de serviço, como explica Di Pietro (2015, p. 358), a “atividade material prestada à Administração e que não tem as características de serviço público.” Deste

12 Art. 3º § 1º § 1º As concessões patrocinadas regem-se por esta Lei, aplicando-se-lhes subsidiariamente o disposto na Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, e nas leis que lhe são correlatas (BRASIL, 2004).

13 Art. 17. Considerar-se-á desclassificada a proposta que, para sua viabilização, necessite de vantagens ou subsídios que não estejam previamente autorizados em lei e à disposição de todos os concorrentes (BRASIL, 1995).

modo, o objeto da concessão patrocinada é o que a diferencia, sendo a própria execução do serviço público.

Em termos práticos, enquanto na concessão patrocinada a execução do serviço público é delegada ao concessionário, sendo este o responsável pela sua gestão e execução; na concessão administrativa o concessionário assume tão somente a execução material da atividade prestada à Administração, cabendo a ela a gestão do serviço. Desse modo, tal modalidade se aproxima do contrato de serviços sob a forma de empreitada dos artigos 6º, II14 e 10 da Lei 8.666/1993.

A grande diferença da concessão administrativa para a concessão patrocinada, no entanto, está no fato de que, na administrativa, o empresário somente auferirá a contraprestação do Poder Público, não podendo efetuar a cobrança de tarifas pela prestação do serviço ao público ou à própria Administração. É de salientar que à concessão administrativa aplicam-se, conforme caput do artigo 3º da Lei 11.079, os artigos 21, 23, 25 e 27 a 39 da Lei 8.987 e o artigo 31 da Lei 9.074.

3.4.1 O conceito de *value for money* frente as PPPs

Value for Money (VfM), é um método de avaliação que procura identificar para o ente estatal se a participação e envolvimento do setor privado gera um acréscimo de valor suficiente para anular o custo adicional¹⁵ provindo do capital privado nos contratos de PPP. Tal método de avaliação reúne várias análises quem tem como foco aspectos quantitativos e qualitativos e subsidia o poder público na tomada de decisão (BUCCINI, 2015).

Os estudos de VfM se tornam essenciais uma vez que são corroborados pela legislação das PPPs, a já citada Lei Federal 11.079/2004. Os arts 4º e 10 da referida lei subordinam a abertura da licitação à oportunidade e conveniência da contratação nos moldes de uma PPP:

14 Art. 6º: Para os fins desta Lei, considera-se: II - Serviço - toda atividade destinada a obter determinada utilidade de interesse para a Administração, tais como: demolição, conserto, instalação, montagem, operação, conservação, reparação, adaptação, manutenção, transporte, locação de bens, publicidade, seguro ou trabalhos técnico-profissionais;

Art 10. Art. 10. As obras e serviços poderão ser executados nas seguintes formas: I - execução direta; II - execução indireta, nos seguintes regimes: a) empreitada por preço global; b) empreitada por preço unitário; d) tarefa; e) empreitada integral (BRASIL, 1993).

¹⁵ O custo adicional pode ser entendido como os custos de transação, o custo negocial, o custo de monitoração e custo de se fazer valer o que foi contratado.

O estudo técnico que demonstre (...) a conveniência e a oportunidade da contratação, mediante a identificação das razões que justifiquem a opção pela forma de Parceria Público-Privada”. (BRASIL, 2014).

Também é condicionado, no art. 4º desta lei, a contratação de PPPs à contemplação da sustentabilidade financeira e as vantagens econômicas e sociais das parcerias, algumas importantes variáveis da análise do VfM.

No momento da modelagem do projeto de PPP, a análise do VfM deve estar apta a realizar a mensuração dos pros do projeto licitado na forma de uma PPP. Segundo Buccini, as abordagens devem ter uma ampla gama de valores e incluir:

(...) abordagens como custo total de vida (whole-of-life costs), qualidade e adequação do bem ou serviço em relação às necessidades dos usuários e externalidades (tais como crescimento econômico, impacto ambiental, e mobilização de recursos financeiros, impacto social e governança) (BUCCINI, 2015, p. 41).

Logo, o estudo do VfM não reflete apenas uma análise de valores da PPP, mas de uma avaliação sistêmica e incisiva dos *inputs* e *outputs* do projeto, além de um estudo dos benefícios marginais concedidos pelo parceiro privado e pelo processo de licitação.

A primeira parte da avaliação ocorre na verificação da justificativa do investimento, tendo como base aspectos econômicos. Com isso, O Estado deve conseguir identificar os dispêndios e benefícios do projeto, conseguindo chegar a um diagnóstico que reflita o custo-benefício do projeto, ou, averiguar qual seria seu retorno econômico. Após esta etapa, o Estado deve analisar se o uso da PPP seria a melhor oportunidade para a viabilização do projeto. Segundo Buccini, esta pesquisa busca descobrir se, a PPP irá conseguir entregar um valor superior ao de uma obra pública.

Buccini (2015, p. 43) elabora sobre o tema que:

Esta análise (...) envolve três dimensões básicas: a economia, a eficiência alocativa e a eficácia. A primeira dimensão levaria em consideração a economia de gastos públicos quando um serviço é externalizado ao parceiro em relação aos gastos caso o mesmo fosse feito pela administração pública. A eficiência alocativa, por sua vez, consistiria em minimizar a quantidade de recursos para produzir um determinado nível de resultados nos serviços públicos. E, finalmente, a eficácia consiste na garantia de que o resultado de determinada atividade atinja os objetivos esperados.

Isto quer dizer que, a opção pela contratação de um PPP, deve ter respaldo, acima de tudo, no desempenho alcançado pelo ente privado na reprodução da obra ou do devido serviço público.

Independente da teorização do estudo de VfM, este deve estar embasado em duas análises. A primeira, de natureza qualitativa, que consegue esboçar as vantagens sociais e econômicas do projeto. E a segunda quantitativa que auferir a real sustentabilidade financeira do contrato.

Yescombe (2007, n.p) elucida sobre o assunto que:

Os argumentos qualitativos são pautados nos benefícios do projeto. Em geral, deveriam refletir se há alinhamento do projeto de PPP com os objetivos estratégicos do governo e o retorno socioeconômico envolvido, as políticas setoriais, os impactos e os riscos orçamentários de longo prazo, as particularidades do projeto e as características dos serviços prestados. Já a abordagem quantitativa é baseada na estimativa financeira de custos diretos e indiretos e benefícios esperados (tangíveis e intangíveis) dos resultados da atividade a ser contratada.

Ressalta-se que, a despeito da análise de VfM ser um item inicial e essencial para o contrato de PPPs, ele só é disponibilizado ao público caso seja solicitado nos modelos da Lei de Acesso à Informação¹⁶. Outro fato controverso é o de que, na legislação brasileira não existe nenhum dispositivo legal que imponha um monitoramento do VfM após a celebração do contrato por parte do poder público. Isto mostra uma lacuna no processo de accountability, conceito explicado no próximo tópico e de grande importância para o entendimento da complexa modelagem das PPPs.

3.4.2 Accountability no poder público

Ao buscar o conceito de accountability em dicionários, encontra-se que accountability é um termo em inglês que tem seu conceito relacionado à responsabilização (objetiva e subjetiva), ao controle e transparência das ações, e por fim, a obrigação de se prestar contas e se justificar perante os atos executados.

Segundo Pinho e Sacramento:

a *accountability* é sinônimo de responsabilidade objetiva, isto é, trata-se da responsabilidade de uma pessoa ou organização

¹⁶ A Lei de Acesso à Informação (LAI) obriga órgãos e entidades ligados ao poder público a realizar uma gestão transparente da informação, permitindo amplo acesso e divulgação de dados públicos e garantindo sua permanente disponibilidade e integridade. (NASCIMENTO, 2019, s.p)

perante outra, fora de si mesma. Tal responsabilidade tem consequências, implicando em prêmios, pelo seu cumprimento, e castigos, quando o inverso é verificado. (...) Vê-se, portanto, que quem tem responsabilidade para com algo, ou alguém, também deve estar sujeito à responsabilização pelo desempenho e resultados de suas ações (PINHO; SACRAMENTO, 2009).

Nota-se que o conceito tem evoluído e deixando de ficar à mercê de um simples processo de ameaça e punição, se transformando em processo de interiorização do que é o certo, fazendo cada um ser um mecanismo da solução e não somente do problema. Tal ideia tem como base a responsabilidade subjetiva, que tem como conceito o processo de auto avaliação exercido por cada pessoa quanto a obrigação de ser responsabilizar frente a alguém.

No caso da gestão pública e dos contratos elaborados pelo ente público, evidencia-se que os governos se tornam *accountable* perante aos cidadãos, uma vez que o acesso a informação exista e esteja instaurada uma democracia que consiga efetuar o poder do povo de reeleger ou não os políticos (PINHO; SACRAMENTO, 2009).

Além disso, as instituições de controle são partes essenciais para a realização do processo de *accountability* na administração pública. Sendo que o processo de controle exige três questões necessárias: informação, justificação e punição.

Nessa concepção, as duas primeiras questões - informação e justificação - remetem-nos ao que o autor denomina de *answerability*, isto é, a obrigação dos detentores de mandatos públicos informarem, explicarem e responderem pelos seus atos. A última - punição - diz respeito à capacidade de *enforcement*, ou seja, a capacidade das agências de impor sanções e perda de poder para aqueles que violarem os deveres públicos (PINHO; SACRAMENTO, 2009).

Por fim, é necessária à *accountability*, além da exposição dos delitos, penalidades educativas proporcionais que sirvam como compensação e retratação do indivíduo perante aqueles que este presta contas.

Estabelecidas as discussões iniciais acerca do instituto das parcerias público-privadas, do conceito de *value for money* e de *accountability*, parte-se, a seguir, à análise destes instrumentos de outorga e concessão do serviço público no Estado de Minas Gerais, o pioneiro na utilização das PPP's no Brasil.

4 O ESTADO DE MINAS GERAIS: AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS ELABORADAS ENTRE OS ANOS DE 2007 A 2016

As considerações teórico-normativas empreendidas neste trabalho se mostram necessárias para compreensão do estabelecimento das parcerias público-privadas no estado de Minas Gerais. A complexificação dos Estados, vez que passaram a exercer o papel pela provisão de bens e serviços e pelo desenvolvimento socioeconômico dos países, se mostrou um fato primordial para a necessidade de maximização da eficiência da Administração Pública. No caso brasileiro, conforme delineado anteriormente, foram realizadas quatro reformas administrativas, culminando com a reforma gerencial de 1995 que implantou as diretrizes da Nova Gestão Pública, sendo uma delas a desestatização de diversos serviços públicos, bem como a intensificação das relações com a iniciativa privada.

As parcerias público-privadas surgem, então, nesse contexto, em que se buscava a redução das funções do Estado e a amplificação de sua eficiência. O estado de Minas Gerais, sendo o pioneiro no estabelecimento de uma legislação regulamentadora das PPPs, merece destaque no âmbito dos estudos sobre a outorga e delegação do serviço público, conforme será visto a seguir.

4.1 O Choque de gestão em Minas Gerais e a crise fiscal dos Estados

Desde os anos 1990 as reformas administrativas do país se concentram no equilíbrio fiscal, uma vez que os efeitos da crise socioeconômica que já vinha sendo construída desde o Regime Militar se tornaram cada vez mais severos. Contudo a ideia de reforma administrativa inspirou o conceito de gestão pública, que combina ajustes estruturais fiscais e administrativos e visa desempenhar efetivamente as funções confiadas ao Estado pela CF/88.

Esse novo conceito é norteado pela lógica da iniciativa privada e busca alcançar conquistas notáveis na prestação de serviços para se adaptar às particularidades da administração pública, pois a trajetória da sociedade brasileira é subsidiada na cultura patriarcal e em uma ordem social que evita conflitos, o que fez do Estado o principal fornecedor de bens e serviços nacionais. Nesse contexto, os Estado e municípios também seguiram ao direcionado reformador da União e investiram em modernização institucional (DIAS, 2013).

Foi o debate desencadeado pelo Plano Diretor de Bresser Pereira que incentivou diversos estados da federação e segundo Cunha Junior foi o que levou “a construir suas próprias experiências de reforma ou modernização administrativa, globais ou pontuais; dentre estes estados estão Bahia, Ceará, Pernambuco, São Paulo, Acre e Minas Gerais” (CUNHA JUNIOR, 2004, p. 77).

Neste último, a tentativa se deu através da política de governo proposta pelo governador Aécio Neves chamada “Choque de Gestão”, que visa, primariamente, a promoção do desenvolvimento mediante a reversão de quadros de déficits orçamentários, incluindo aí a redução de despesas, a reorganização e modernização do aparato institucional do Estado e da busca e a implementação de novos modelos de gestão (VILHENA, et. al., 2006).

Diante dessa situação de modernização da administração pública, o estado de Minas Gerais se destaca na implementação de iniciativas reformistas informadas pela NGP. A expressão “choque de gestão”, que sugeria a superação do já ultrapassado modelo burocrático, foi adotada durante os governos de Aécio Neves (2003-2010) e é definida como “um conjunto integrado de políticas de gestão pública orientado para o desenvolvimento” (VILHENA, et. al., 2006, p. 21), sendo suas diretrizes formuladas no Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI). O objetivo principal do programa é a modernização da gestão, cuja administração é voltada para os resultados (COUTINHO et. al., 2009). Tão importante quanto a modernização administrativa, o equilíbrio fiscal também pode ser elencado como objetivo fundante do Choque de Gestão (TOSCANO et. al., 2008).

Com a finalidade de concretizar os objetivos propostos, Alves (2006, p. 3) afirma que o caminho escolhido foi a “instauração de uma nova lógica administrativa pautada em critérios advindos do setor privado”, que é voltada para a obtenção de resultados, visando a qualidade e eficiência.

O programa Choque de Gestão ganhou destaque na literatura especializada, sendo considerado como precursor de avanços e arranjos institucionais, como o Acordo de Resultados¹⁷ e as Parcerias com as

¹⁷ Acordo de Resultados é definido como “um instrumento de pactuação de resultados mediante negociação entre dirigentes de órgãos e entidades do Poder Executivo, bem como dos gerentes das unidades administrativas e autoridades que sobre eles tenham poder hierárquico ou de supervisão. É o instrumento gerencial que busca o alinhamento das instituições, a partir da pactuação de resultados e concessão respectiva de autonomias para o alcance de objetivos organizacionais, em linha com os objetivos expressos na agenda de governo, com prioridade para aquelas com maior identidade com os projetos estruturadores” (DUARTE et al., K. Acordo

Organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIPs) (COUTINHO et. al., 2009). Castro (2008) defende que “o choque de gestão mineiro passou a ser uma referência em termos de administração pública, nos níveis estadual e federal” (CASTRO, 2008, p. 34), ao passo que Vilhena et. al. afirmam que “o choque de gestão se diferencia porque é uma iniciativa bem-sucedida, na partida, de integração entre meios e fins” (VILHENA, et. al., 2006, p. 32).

O programa é dividido pela literatura em três gerações, compreendendo a primeira geração os anos de 2003 a 2006, que se concentrou tanto nos problemas financeiros-fiscais do estado, quanto com as medidas estruturais que propiciariam a criação de um novo modelo de desenvolvimento socioeconômico do estado (VILHENA; MARINI, 2010). Em relação ao modelo de reestruturação, Neves e Silva (2009) afirmam que, nesse primeiro momento, foi realizado um enxugamento da máquina administrativa, com a redução de 21 para 15 Secretarias, a extinção de 46 superintendências, 16 diretorias e mais de 1300 cargos e funções comissionados. Em relação aos problemas financeiros do estado foi realizado o ajuste fiscal em 2003, com a inclusão de medidas como: o teto salarial do servidor público, redução de gastos administrativos, melhorias da administração tributária e extinção de benefícios do funcionalismo público (OLIVEIRA; RIANI, 2004).

A segunda geração do Choque de Gestão, também conhecida como Estado para resultados, foi estabelecida a partir de 2007, tendo se concentrado na entrega de resultados para a sociedade, buscando se tornar “um Estado capaz de executar as estratégias governamentais de forma efetiva e eficiente, promovendo a plena conexão entre os gastos públicos e os resultados esperados” (PESTANA; et. al., 2009, p. 4).

A Gestão para Cidadania, como ficou conhecida a terceira geração do Choque de Gestão mineiro, implantada entre os anos de 2010-2014, cujo objetivo era buscar uma “gestão regionalizada e participativa alinhada aos princípios do estado aberto e em rede, transversalidade e intersetorialidade” (DIAS, 2013, p. 17). A justificativa para a presente fase do programa era que as duas primeiras gerações buscaram aproximar o Estado do cidadão, enquanto a terceira fase buscava trazer o cidadão para dentro do governo, possibilitado pelo engajamento da sociedade civil e pela transparência das ações governamentais.

Para obtenção dos resultados esperados, segundo Guimarães e Almeida (2006), foi instituído um sistema de planejamento dual, denominado de Duplo Planejamento, que buscou conciliar o ajuste fiscal do Estado e a redução de estruturas (estratégias de curto prazo) com a criação de uma agenda de desenvolvimento como estratégias de médio e longo prazo.

As estratégias de modernização utilizadas pelo governo de Aécio Neves, segundo Soares (2010), para possibilitar a execução do que foi proposto pelo Choque de Gestão, resumidas nas Novas Práticas de Gestão concentraram-se na aproximação com práticas do setor privado, especialmente nas áreas de gestão de pessoas, gestão por resultados e gestão financeira. As principais inovações trazidas pelo programa, as maiores responsáveis pelos seus resultados positivos são, segundo Soares (2010), a criação das OSCIPs, as PPPs e a adoção da governança eletrônica.

Em relação às novas práticas de gestão, Lemos e Neves (2008), afirmam que foi adota no estado de Minas Gerais um novo padrão de política de recursos humanos, cujo foco foi direcionado para a meritocracia, a valorização e o desenvolvimento do servidor; tendo sido reestruturados os planos de carreiras dos servidores e adotada uma política de avaliação do desempenho e desenvolvimentos dos servidores. Outra prática que recebeu muita atenção foi a gestão por resultados, que teve como carro-chefe o Acordo por Resultados, já mencionado. Em se tratando da gestão financeira, as novas práticas implementadas visavam a correção da situação financeira e fiscal em que se encontrava o estado, em busca do equilíbrio fiscal (SOARES, et. al., 2010).

A crise fiscal dos estados brasileiros merece destaque nesse contexto de reformas administrativas e estratégias de redução do Estado para o atendimento da agenda neoliberal. Tinoco (2018) afirma que a evolução da situação fiscal dos estados brasileiros, nos últimos 20 anos, passou por duas fases distintas. A primeira se originou em 1997 a partir do acordo das dívidas do Estado com a União e teve duração de cerca de 10 anos¹⁸. Com as políticas estabelecidas à época, os Estados conseguiram seguir o plano de ajuste fiscal e cumprir as metas e compromissos firmados com a União, conseguindo alcançar elevados índices de superávit primário, o que foi facilitado pelo cenário econômico positivo da época. A segunda fase teve início com a crise

18 Para mais informações, ler: TINOCO (2018).

internacional de 2008, quando o cenário econômico foi alterado, o que refletiu nas economias estaduais. A flexibilização das restrições de créditos aos Estados pelo Governo Federal, a partir de 2008, contribuiu para a elevação da contratação de novos empréstimos, tanto bancários quanto externos, o que ocasionou no crescimento do endividamento dos estados (TINOCO, 2018).

O estado de Minas Gerais, cujo processo de endividamento se iniciou no século XIX, não fugiu à dinâmica de crise fiscal observada em diversos estados brasileiros. A dívida pública, com seus juros e encargos, representa um dos grandes problemas do Estado, que, a partir de 1994, iniciou o processo de comprometimento do orçamento público (DAVIS; BIONDINI, 2018). Minas Gerais respondia em 2017 por 14,5% do total da dívida dos estados, ficando atrás apenas de São Paulo (36%) e Rio de Janeiro (18,9%) (TINOCO, 2018).

Uma das estratégias adotadas por boa parte dos Estados, a que nos interessa no presente trabalho, é a de privatização dos serviços públicos para superação da crise fiscal. Pelo menos 17 Estados brasileiros adotaram os caminhos da privatização/desestatização, orientados principalmente pelos regimes de concessão pública e PPPs (BARAN; VALADARES, 2019).

Em que pese a pesquisa empreendida neste trabalho não abranger o atual governo de Minas Gerais, destaca-se que sua proposta central para o combate à crise fiscal e econômica se concentra, prioritariamente, na adesão ao Regime de Recuperação Fiscal (RRF) (Lei Complementar 159/2017), lançado pela União com a proposta de suspensão das dívidas dos estados por três anos, atrelado ao cumprimento de 20 exigências, dentre as quais figura a privatização de estatais, como, no caso mineiro, da Companhia Energética de Minas Gerais S.A. (CEMIG) e Companhia de Saneamento de Minas Gerais (COPASA); a retirada de direitos de funcionários públicos e a submissão dos estados a um conselho supervisor da União. O único estado a aderir a este regime até meados de 2020 foi o Rio de Janeiro, cuja dívida consolidada desde a adesão, em 2017, aumentou de R\$ 155 para R\$ 167 bilhões de reais (OLIVEIRA, 2020). A Assembleia Legislativa mineira, contudo, ainda mostra receio na adesão ao RRF, uma vez que, segundo alguns deputados estaduais¹⁹, a proposta não oferece uma contrapartida adequada e não se mostra capaz de solucionar os

19

Ver

em:

https://www.almg.gov.br/acompanhe/noticias/arquivos/2019/06/10_assembleia_fiscaliza_custodio_mattos.html

problemas socioeconômicos do estado (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS, 2019).

Diante dos fatos, observa-se a tendência do governo Zema na adoção de propostas de redução do Estado, do enxugamento da máquina pública e privatização de empresas e serviços públicos. Nesse contexto, parte-se, ao objetivo central do presente trabalho, qual seja, analisar a tendência de outorga e delegação do governo mineiro entre os anos de 2007 a 2016, considerando o contexto político, fiscal, econômico e social de Minas Gerais nos anos estudados.

4.2 Instrumentos normativos-legais relativos às Parcerias Público-Privadas em Minas Gerais

Como já dito, o estado de Minas Gerais foi o pioneiro a apresentar um marco regulatório sobre as PPP, como estratégia adotada no âmbito do Choque de Gestão do governo Aécio Neves, por meio da Lei Estadual 14.868/2003, promulgada um ano antes da legislação federal que regulamenta a temática.

Cabe à legislação federal atuar sobre regras gerais de licitação e contratação pública em todas as modalidades aplicáveis no âmbito federal, estadual, do distrito federal e municipal. E, em geral, as leis estaduais se preocupam em regular as questões específicas relativas aos projetos estaduais de PPP, à formação do comitê gestor, às definições, aos princípios e às diretrizes gerais aplicáveis aos projetos. Desta maneira, a Lei Mineira de PPP deve atuar em conformidade com as diretrizes do instituto estabelecidas na legislação federal, deste modo, à norma estadual compete legislar supletivamente sobre a matéria. Além de identificar a metodologia e os conceitos das PPPs, a lei mineira atribuiu especial ênfase ao processo decisório.

A Lei Estadual nº 14.868/2003, dispõe sobre as diretrizes do Programa e do Plano Estadual de PPP, regulando os requisitos e possíveis objetos de contratação, bem como os instrumentos previstos para as PPPs, obrigações das partes, meios de remuneração e possíveis desdobramentos acerca da possível inadimplência dos parceiros. De acordo com o art. 1º, § único da Lei 14.868/2003:

Parágrafo único. As parcerias público-privadas de que trata esta Lei constituem contratos de colaboração entre o Estado e o particular por meio dos quais, nos termos estabelecidos em cada caso, o ente privado participa da implantação e do desenvolvimento de obra, serviço ou empreendimento público,

bem como da exploração e da gestão das atividades deles decorrentes, cabendo-lhe contribuir com recursos financeiros, materiais e humanos e sendo remunerado segundo o seu desempenho na execução das atividades contratadas. (MINAS GERAIS, 2003).

Em relação ao art. 2º da legislação, as diretrizes nele expressas compactuam objetivamente com todas as orientações do ente maior. Ainda que ela não considere a repartição objetiva de riscos como diretriz expressa, como ocorre na Lei Federal de PPP em seu art. 4º “VI – repartição objetiva de riscos entre as partes”, os contratos de PPPs em Minas Gerais adotam essas características em seus contratos. Sobre este assunto, tem-se na lei estadual, em seu Art. 14 “V - sujeitar-se aos riscos do empreendimento, salvo nos casos expressos previstos no contrato e no edital de licitação”.

Considerando especificamente a legislação estadual, seu art. 5º especifica os objetos que poderão ser executados por meio de PPPs, em Minas Gerais, sendo eles: a) prestação de serviços públicos; b) construção, a ampliação, a manutenção, a reforma e a gestão de instalações de uso público em geral, bem como de terminais estaduais e de vias públicas, incluídas as recebidas em delegação da União; c) instalação, a manutenção e a gestão de bens e equipamentos integrantes de infraestrutura destinada à utilização pública; d) implantação e a gestão de empreendimento público, incluída a administração de recursos humanos, materiais e financeiros; e) exploração de bem público; e f) exploração de direitos de natureza imaterial de titularidade do Estado, incluídos os de marcas, patentes e bancos de dados, métodos e técnicas de gerenciamento e gestão. Além disso, o objeto do contrato da parceria deve estar previsto, necessariamente, no Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI) ou no Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG).

O artigo 20 da Lei Estadual 14.868/2003 determinou a criação da Unidade Central de Parcerias Público-Privadas, comumente conhecida como Unidade PPP, atrelada à Secretaria de Estado e Desenvolvimento Econômico (SEDE). Suas principais atribuições consistem na execução de atividades operacionais e de coordenação das parcerias público-privadas firmadas pelo Estado, além do assessoramento do Conselho Gestor de PPP (CGP).

De acordo com informações coletadas no endereço eletrônico da Unidade Central PPP20, sua missão institucional é o fortalecimento da

20 <http://www.ppp.mg.gov.br>

capacidade do Governo de Minas Gerais na atração de investimentos privados em infraestrutura pública, através do aprimoramento da qualidade dos serviços públicos e modernização da gestão de infraestrutura. Por meio da eficiência administrativa, cooperação inter-organizacional e foco no usuário podem ser cumpridos os objetivos de criação de um ambiente de confiança para a realização de investimentos privados no Governo; aprimoramento permanente da qualidade dos contratos e dos modelos de negócio; e de desenvolvimento de metodologias de gestão de contratos capazes de garantir a eficácia da alocação de riscos e sua mitigação.

O Manual de Operações de PPPs em Minas Gerais (2013) apresentadas algumas etapas que devem ser seguidas no processo de PPP, englobando desde a análise de viabilidade até a fase de celebração do contrato, gestão e fiscalização. O tempo médio para o desenvolvimento de um projeto de PPP dura cerca de 26 meses, com base na experiência mineira e em estudos internacionais (SANTOS, 2016).

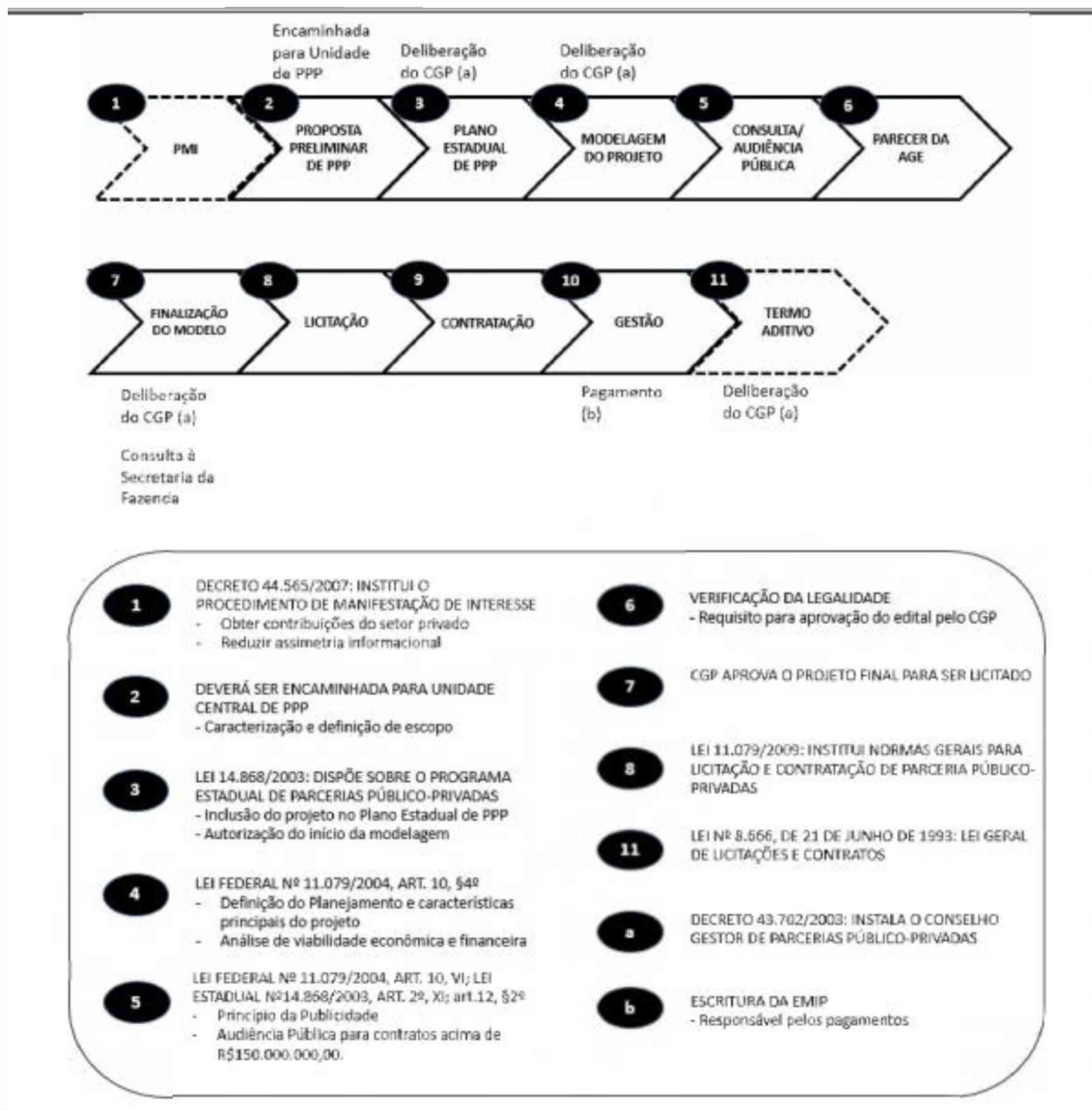
O Decreto 44.929/2008 dispõe sobre a organização do Plano Estadual de Parcerias Público-Privadas do estado de Minas Gerais. O artigo 1º estabelece que os Planos de PPPs, a serem elaborados pelo CGP, devem apresentar os objetivos, bem como definir as ações do governo relativas ao Programa de PPP. A elaboração do Plano de PPP deve ser orientada pelos objetivos de melhoria na prestação de serviços públicos e na gestão de bens, obras e empreendimentos e pela melhor utilização dos recursos públicos.

Realizadas as breves considerações acerca da legislação que regulamenta o processo de formulação e implementação das PPPs em Minas Gerais, passa-se à análise dos procedimentos instaurados no estado entre os anos de 2007 e 2016, englobando-se tanto os processos concluídos, que culminaram em PPPs, como os em fase de elaboração.

4.3 Análise das PPPs outorgadas em Minas Gerais entre 2007 e 2016

A figura a seguir sintetiza a sequência de procedimentos para a realização de uma PPP no âmbito do governo de Minas Gerais.

Figura 1 – Etapas Gerais de uma PPP em Minas Gerais



Fonte: Santos (2016).

As etapas gerais do processo de formulação, contratação e implementação de uma PPP em Minas Gerais são: Procedimento de Manifestação de Interesse, Proposta Preliminar de um Projeto de PPP, Inclusão do Projeto no Plano Estadual de PPP, Modelagem do Projeto, Consulta/Audiência Pública, Parecer da Auditoria Geral Estado, Finalização do Modelo pelo CGP, Licitação, Contratação, Gestão e Termo Aditivo.

Cumpra mencionar ainda o Decreto Estadual nº 44.565/07, que institui o Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI), previsto também no artigo 21 da Lei 8.987/1995, nos projetos de parceria público-privada nas modalidades patrocinada e administrativa e em projetos de concessão comum e permissão. O instrumento é destinado a promover a divulgação do interesse da Administração Pública na obtenção de subsídios junto à iniciativa privada, para

que, posteriormente, faça a consolidação do projeto de interesse público a ser implantado. Sendo anterior ao procedimento licitatório, permite aos particulares que forneçam informações, estudos e levantamentos para a Administração Pública, apresentando propostas e ideias para o futuro projeto. Diferentemente do que ocorre nas contratações regidas pela Lei 8.666/1993, os particulares que participarem do PMI não ficam proibidos de participar do futuro processo licitatório de PPP.

O intercâmbio estabelecido entre o setor público e o privado, através desse procedimento, terá um importante papel de ajustar os interesses de potenciais investidores e empreendedores aos interesses da Administração, além de reduzir os custos finais de elaboração da modelagem e dos documentos necessários ao procedimento licitatório posterior. O PMI é um instrumento que está sintonizado com a nova era de parcerias em Minas e no Brasil, proporcionando agilidade na contratação e permitindo o ingresso da expertise e das inovações tecnológicas existentes no mercado para o desenvolvimento de projetos públicos, redundando em melhores serviços para a população (MINAS GERAIS, n/d, n/p).

O PMI, geralmente, é realizado antes da consolidação da proposta preliminar afim de que se verifique a atratividade do projeto para a iniciativa privada, entretanto sua realização não implica a obrigatoriedade de instauração do processo licitatório (SANTOS, 2016).

Em relação à elaboração da proposta preliminar, deve-se atentar aos aspectos de conveniência e viabilidade da parceria, devendo contar com o apoio técnico da Unidade Central Parcerias Público Privadas (UCPPP). Alguns dos requisitos mínimos para a apresentação da proposta são: escopo do projeto (descrição técnica, cronograma e área de interesse), indicação clara da afinidade da proposta com os projetos de interesse públicos existentes ou em fase de elaboração no Estado, demonstração da relação do projeto com as competências e atribuições do órgão proponente. A proposta preliminar deve ser encaminhada à UCPMP, que fará a análise de sua viabilidade técnica e a encaminhará para deliberação pelo CGP (SANTOS, 2016)

As propostas aprovadas são encaminhadas para o estudo de modelagem, que se referem à estruturação do plano de negócios de viabilidade do projeto, bem como suas premissas reguladoras, compreendendo as fases do diagnóstico e estruturação do modelo básico. Após concluída, a modelagem

deve ser encaminhada à UCPPP, que se manifestará acerca da celebração ou não da PPP como alternativa mais eficiente para o bom desenvolvimento do serviço público. Embora apresente seu parecer, a UCPPP não tem poder de decisão, cabendo ao CGP aprovar o projeto, momento em que este passa a integrar o Plano Estadual de Parcerias Público-Privadas. Concluídas as etapas mencionadas, o processo passa para a fase de licitação, sendo exigido a observância de consulta pública e audiência pública. Cabe à Advocacia Geral do Estado (AGE), nesse processo, analisar e atestar a legalidade dos documentos licitatórios, após o término da consulta pública (SANTOS, 2016).

Pelo que se pode perceber pela Figura 1, são vários os atores que compõem o Programa PPP em Minas Gerais, destacando-se os membros do CGP, os membros da UCPPP e os membros escolhidos pelas unidades setoriais de PPP. Outros atores também contribuem neste processo, como a Advocacia Geral do Estado (AGE), a Controladoria Geral do Estado (CGE) e a Empresa Mineira de Parcerias (EMIP). A articulação de todos esses atores ficou conhecida no âmbito governamental como Rede PPP, que visa o compartilhamento e articulação de metodologias e conceitos concernentes à implementação das parcerias, bem como a promoção da capacitação dos servidores que atuam na rede.

Deste modo, pode-se afirmar que o arranjo institucional composto para a implementação das PPPs no estado de Minas Gerais tem uma instância técnica e outra estratégica. A primeira é representada pela já mencionada UCPPP, bem como pelas Unidades Setoriais inseridas nas Secretarias Estaduais. A instância estratégica, representada pelo CGP, possui perfil predominantemente político, sendo suas decisões tomadas por Secretários de Estado. O coordenador da UCPPP, embora participe das reuniões de deliberação do Conselho Gestor para fins de assessoramento e prestações de informações técnicas, não possui direito a voto (SANTOS, 2016).

Segundo dados coletados no endereço eletrônico da Unidade PPP, em 2020, entre os anos de 2012 a 2015, o Estado de Minas Gerais publicou nove editais de Solicitação de Manifestação de Interesse Privado para a realização de estudos, investigações e levantamentos acerca da possibilidade de execução de PPPs, conforme Quadro 1.

Quadro 1 – Estudos autorizados (Procedimento de Manifestação de Interesse) 2007-2016

Estudos autorizados	Data de Publicação no Diário Oficial da União	Governador
Recuperação dos trens de passageiros na RMBH e entorno como alternativa para melhoria das condições de mobilidade metropolitana, desde que a recuperação da malha ferroviária seja a forma mais econômica de transporte de passageiros.	15/06/2012	Aécio Neves
Projeto de concessão do serviço de remoção, guarda e realização de hasta pública de veículos automotores apreendidos em razão de infração à Legislação de trânsito de competência do Órgão Executivo de Trânsito do Estado de Minas Gerais – DETRAN/MG.	17/07/2013	Anastásia
Projeto de concessão do serviço de implantação, operação, manutenção e distribuição de espelho de placas e tarjetas automotivas, atribuindo eficácia ao controle de dispositivos de identificação da frota veicular do estado de Minas Gerais.	17/07/2013	Anastásia
O projeto consiste na implantação e gerenciamento de infraestrutura de nova sede própria do DETRAN/MG, um prédio para abrigar as atividades operacionais de polícia judiciária do referido órgão, compreendendo a Coordenação de Operações Policiais e todas as suas unidades.	18/01/2014	Anastásia
Implantação do Centro de Tecnologia e Capacitação Aeroespacial de Minas Gerais (CTCA), no município de Lagoa Santa, a fim de estimular ações inovadoras de elevado potencial tecnológico capaz de atrair empresas para o empreendimento, promovendo condições para a formação de mão obra especializada em quantidade e qualidade suficientes para atender às demandas do setor aeroespacial e defesa.	03/10/2014	Anastásia
Expominas: Construção e operação de um Centro de Convenções e de um Parque de Exposições Multiuso e Agropecuárias, além de heliponto, estacionamento, área de serviços de alimentação e bancários, posto médico, posto policial e um equipamento comercial facultativo.	28/10/2014	Anastásia
Construção e manutenção de um Centro de Ciências Forenses Criminais (CFCri), como também construção e/ou reforma e manutenção das Unidades Integradas de Perícia (UIPs), localizadas na Região metropolitana de Belo Horizonte e no interior do Estado de Minas Gerais.	08/11/2014	Anastásia
Exploração da Rede Rodoviária do Estado de Minas Gerais que integra o Sistema Rodoviário Estadual – SRE, inclusive as rodovias federais de que trata o art. 11 da Lei Federal 12.872, de 2013, por meio de concessão comum, concessão patrocinada ou concessão administrativa.	18/05/2015	Fernando Pimentel
Escolas: Concessão administrativa para a implantação, manutenção e operação de unidades de ensino da rede pública do Estado de Minas Gerais, incluindo mobiliário	2015	Fernando Pimentel

e equipamentos, além da prestação de serviços de apoio não pedagógicos, não compreendendo o fornecimento de alimentação.

Fonte: Portal da Unidade Central de PPP de Minas Gerais. Acesso em: 02/06/2020
Elaboração própria.

Os projetos acima apresentados são propostas de PPPs ainda em fase de elaboração, conforme dados coletados junto à Unidade PPP do governo de Minas Gerais. Dados apresentados pelo Mapa das Privatizações do Brasil²¹, levantamento feito pelo G1, confirmam que, em 2018, ainda estavam em fase de elaboração todas as propostas de PPP elencadas no Quadro 1 (GAZZONI; CUNHA, 2018).

As informações a seguir apresentadas foram coletadas no endereço eletrônico da Unidade PPP de Minas Gerais, cujas últimas atualizações datam do ano de 2016. A Unidade PPP de Minas Gerais informa que o Estado de Minas Gerais possui 11 contratos de PPPs assinados entre os anos de 2007 e 2016 e, ainda em execução, consistindo no Estado federado com maior número de PPPs assinadas e com maior montante de recursos destinados a estas contratações. Os projetos de PPPs já concluídos, segundo informações coletadas no endereço eletrônico da Unidade PPP, são: Rodovia MG-050, Complexo Penal, Mineirão, Aeroporto Regional da Zona da Mata, Aeroporto Regional do Vale do Aço, Resíduos Sólidos Urbanos, Ampliação do Sistema Adutor Rio Manso, UAI Fase 1, Uai Fase 2, Uai Fase 3 Praça Sete e Sistema de Esgotamento Sanitário de Divinópolis. As informações relacionadas aos projetos de PPPs concluídos estão condensadas no Quadro 2.

Quadro 2 – PPPs concluídas em Minas Gerais (2007-2016)

PPS	Modalidade	Data de assinatura do contrato	Governador	Prazo
MGO50	Patrocinada	21/07/2007	Aécio Neves (PSDB)	32 Anos
Complexo Penal	Administrativa	16/06/2009	Aécio Neves (PSDB)	27 Anos
Mineirão	Administrativa	21/12/2010	Anastásia (PSDB)	27 Anos
UAI – fase 1	Administrativa	23/12/2010	Anastásia (PSDB)	20 Anos
Ampliação do sistema adutor Rio Manso	Administrativa	12/2013	Anastásia (PSDB)	15 Anos
Resíduos Sólidos Urbanos	Administrativa	03/07/2014	Anastásia (PSDB)	30 Anos

21 Disponível em: http://especiais.g1.globo.com/economia/2018/mapa-das-privatizacoes/?_ga=2.220259288.194359472.1594820806-bb159bee-01ba-07b8-7ded-c0b56ac6e101

Aeroporto Regional da Zona da Mata	Patrocinada	12/2014	Anastásia (PSDB)	-
UAI – fase 2	Administrativa	-	Anastásia (PSDB)	17 Anos
UAI – fase 3 (Praça Sete)	Administrativa	20/12/2014	Anastásia (PSDB)	15 Anos
Aeroporto Regional do Vale do Aço	Patrocinada	03/09/2016 (Homologação da licitação)	Fernando Pimentel (PT)	30 Anos
Esgotamento Divinópolis	Administrativa	-	Anastásia (PSDB)	26 Anos

Fonte: MINAS GERAIS. Unidade PPP.

Elaboração própria.

O **projeto de PPP da MG-050** compreende a exploração da Rodovia MG-050, que abrange a Região Metropolitana de Belo Horizonte, com uma extensão de 372 km, à divisa com o Estado de São Paulo. A modalidade de PPP foi a concessão patrocinada, assinada em 21 de julho de 2007 entre a Secretaria de Estado de Transporte e Obras Públicas (SETOP) e a Concessionária da Rodovia MG-050 S.A, sendo o primeiro projeto de PPP do país na área de infraestrutura rodoviária. A prestação do serviço da concessionária compreende a execução dos investimentos de reestruturação asfáltica, ampliação de faixas, conservação e manutenção rodoviária até o ano de 2032. Os investimentos previstos no projeto somam R\$ 650 milhões de reais.

Por ter sido celebrada a PPP na modalidade patrocinada, há possibilidade de complementação da contraprestação pecuniária paga pelo poder público com a arrecadação de tarifas pagas pelos usuários. Deste modo, durante o processo licitatório, as empresas licitantes apresentaram suas propostas de contraprestação pecuniária, considerando os desembolsos programados em relação às obras de adequação mínima da rodovia para a execução do contrato e a receita de pedágio projetada, a partir de uma especulação do volume de tráfego. A projeção sobre o volume de tráfego aparece como fato fundamental para o sucesso da concessão, vez que grandes discrepâncias entre o tráfego efetivamente observado e o planejado representa um risco operacional intrínseco ao projeto (RIBEIRO, et. al., 2017).

Tal compartilhamento de risco é regulado pela Cláusula 30 do contrato de PPP, sendo calculado na proporção de 50% para a concessionária e 50% para o Poder Público. Desta forma, o volume de tráfego no trecho

rodoviário representa uma variável preponderante para o acompanhamento do risco fiscal assumido pelo Estado.

A pesquisa realizada por Ribeiro et. al (2017), cujo objetivo era analisar o risco fiscal assumido pelo estado mineiro no caso da PPP Rodovia MG-050, concluiu que o volume de tráfego efetivamente observado foi bem próximo ao projetado, não tendo o governo de Minas Gerais, até o momento da pesquisa, gastos adicionais, nem ganhos econômicos sobre o compartilhamento de risco com o parceiro privado.

Clark e Souza (2015), em um trabalho que se propunha a discutir o nível de eficiência da prestação de serviço da PPP da Rodovia MG-050 em relação aos custos aos usuários que trafegam pela via, concluíram que a concessão não se mostrou benéfica considerando os custos de utilização da infraestrutura para a maioria dos usuários. Os autores, embora reconheçam que os resultados obtidos pela pesquisa não podem ser encarados como definitivos, afirmam que os dados encontrados são robustos para indicar que a escolha pela iniciativa privada no setor rodoviário “não tem parâmetros que claramente a justifique, sendo esta uma escolha feita eminentemente pela esfera política, e não propriamente por uma esfera técnica que cabalmente a legitime” (CLARK; SOUZA, 2015, p. 348).

Os autores chamam a atenção, ainda, para o não atendimento do interesse público, para a falta de eficiência e de efetividade da política pública, vez que, à época da pesquisa, existiam 55 processos administrativos, quatro procedimentos arbitrais e três ações cautelares no Poder Judiciário resultantes da aplicação de multas pelo Poder Público à concessionária pela inexecução de obras, pelo não atendimento a parâmetros de qualidade e pela insatisfação popular referente às altas tarifas cobradas (CLARK; SOUZA, 2015).

O projeto de PPP do Complexo Penal prevê a disponibilização de 3360 vagas prisionais, divididas em cinco unidades, sendo 3 de regime fechado e 2 de regime aberto, bem como a construção de uma unidade de administração central do Complexo Penal. O contrato de concessão administrativa foi assinado em 16 de junho de 2009 pela Secretaria de Estado de Defesa Social (SEDS) e a Concessionária Gestores Prisionais Associados S/A (GPA). O prazo de concessão é de 27 anos, sendo os dois primeiros anos destinados à construção do empreendimento e os restantes à gestão prisional. O contrato pode ser prorrogado até o limite de 35 anos.

O projeto de PPP do Complexo Penal demandou um considerável processo de planejamento e estruturação contratual, devido o seu caráter pioneiro quanto ao objeto pactuado em regime de parceria público-privada na modalidade de concessão administrativa. Em linhas gerais, o setor privado possui autonomia para realizar adaptações no projeto arquitetônico especificado, bem como é responsável pela construção e operação dos serviços de manutenção e de assistência ao preso (MINAS GERAIS, n/d, n/p).

Dentre os serviços a serem prestados pelo parceiro privado constam: serviços de atenção médica de baixa complexidade, treinamento profissional e cursos profissionalizantes, educação básica e média aos internos, recreação esportiva, alimentação, vigilância interna, assistência jurídica e psicológica e serviços de gestão do trabalho de preso. A remuneração é calculada de acordo com a disponibilidade da vaga prisional e os indicadores de desempenho do serviço prestados, mensurados pelas atividades de assistência e apoio ao interno e pelos padrões de segurança praticados²². Deste modo, o valor da contraprestação paga ao concessionário é diretamente proporcional ao número de vagas disponíveis e ocupadas. Cabe ao Poder Público, contudo, a responsabilidade pelas atividades de segurança armada nas muralhas e pela segurança externa das unidades que compõem o Complexo Penal.

A “privatização” de presídios tem sofrido muitas críticas, sendo inclusive caracterizada por muitos juristas como inconstitucional, por ser uma delegação do poder punitivo do Estado. Bruno Shimizu, coordenador do Núcleo Especializado de Situação Carcerária (NESC) da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, afirma serem as PPPs do Sistema Prisional uma política muito bem arquitetada, vez que:

[...] o que tem impulsionado isso é um argumento político e muito bem construído. Primeiro se sucateou o sistema penitenciário durante muito tempo, como foi feito durante todo um período de privatizações, (...) para que então se atingisse uma argumentação que justificasse que esses serviços fossem entregues à iniciativa privada (MATOS, 2017, p. 10)

Informações divulgadas pela Agencia Pública, que elaborou um documentário sobre o presídio de Ribeirão das Neves apurou que, embora o complexo prisional mineiro atue como um “cartão de visitas” para o

²² Dentre os indicadores que foram definidos estão: o número de fugas; o número de rebeliões e/ou motins; o nível educacional dos internos; a proporção dos internos que trabalham; a quantidade e qualidade dos serviços de saúde prestados; a quantidade e qualidade da assistência jurídica e psicológica aos internos (MINAS GERAIS).

estabelecimento de novas PPPs na área, já podem ser percebidos alguns dos mesmos problemas observados nas cadeias públicas. Alguns exemplos mencionados são a revista vexatória, fugas, greves de detentos motivada por baixas condições de habitabilidade, como cortes de água e luz em represália e infrações, falta de trabalho para todos, falta de material de higiene, relatos de tortura psicológica, ameaças de agressão, etc. Somado a estes problemas, em auditoria realizada pela CGE na avaliação de suposto faturamento nas previsões de gastos dos consórcios, detectou-se a existência de pagamento indevido pelo governo do Estado no período da construção do complexo prisional, a inclusão indevida de benfeitorias, custos e cobranças, duplicidade de pagamentos e divergências entre valores (MATOS, 2017).

Desse modo, o que se pode destacar é que a ineficiência na prestação de serviços públicos e a corrupção não são problemas exclusivos do Estado, sofrendo, também, a iniciativa privada de seus efeitos.

O projeto de PPP do Estádio Governador Magalhães Pinto – Mineirão – é de concessão administrativa para operação e manutenção, precedidas de obras e reformas do Complexo esportivo. O contrato foi assinado em 21 de dezembro de 2010, celebrado entre o Núcleo Gestor das Copas, a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG) e a Concessionária Minas Arena Gestão de Instalação Esportiva S.A. o objetivo inicial era a adequação do Estádio para a Copa do Mundo de 2014, visto que a capital mineira foi uma das sedes escolhidas no país. O prazo da vigência contratual é de 27 anos, prorrogáveis por até 8 anos.

Segundo exigências estabelecidas no contrato, além da necessidade de adequação dos estádios para Copa do Mundo, a elevação do nível do serviço e dos produtos oferecidos durante os eventos também consta como objetivo, através de uma gestão eficiente do equipamento público.

Ribeiro (2018), em pesquisa que buscava identificar as estratégias à disposição da Administração Pública na mitigação do risco moral²³ da contratação da PPP do Mineirão, concluiu que são utilizados três tipos de métodos:

23 O risco moral é um problema pós-contratual, no qual uma das partes passa a agir de forma oportunista após a assinatura do contrato em virtude da outra parte não observar o seu comportamento. Assim, a parte que possui mais informações no tocante à negociação pode enganar, mentir, tirando vantagem do fato da outra parte não ter condições de acompanhar todo o desenrolar de ações (KOETZ; KOETZ; MARCON, 2012, p. 620) (RIBEIRO, 2018, p. 14).

O estabelecimento de um mecanismo de pagamento que simula condições de mercado; a criação do fator *i*, fazendo com que parte da remuneração se tornasse variável, vinculada à mensuração de indicadores de desempenho; o monitoramento da execução do contrato, por meio da contratação de verificador independente (RIBEIRO, 2018, p. 22).

Deste modo, as estratégias utilizadas pela Administração Pública para minorar os riscos do contrato implicam em custos, que, muitas vezes, representam um valor significativo em relação ao custo do contrato, o que deve ser levado em consideração no momento da decisão por contratos desta natureza, em detrimento de outras formas de execução (RIBEIRO, 2018).

O **projeto do Aeroporto Regional da Zona da Mata (ARZM)** também foi alvo de concessão patrocinada, havendo, neste caso, um compartilhamento dos riscos de demanda entre o setor público e o setor privado. O contrato de concessão do Aeroporto Regional Presidente Itamar Franco ao Consórcio Aeroporto Zona da Mata, formado pelas empresas Socicam e Universal Armazéns Gerais e Alfandegados, foi assinado em dezembro de 2014.

A análise *VfM* realizada por Costa e Ribeiro (2017) constatou que o modelo de PPP para a gestão do Aeroporto Regional da Zona da Mata representou uma economia de 69,2% aos cofres públicos em relação ao modelo Comparação Setor Público (CSP), que seria o modelo de gestão adotado pelo estado de Minas Gerais, caso não tivesse sido firmado contrato de PPP.

O **Projeto de Resíduos Sólidos Urbanos** fez da Região Metropolitana de Belo Horizonte ser pioneira em relação à correta destinação de 100% dos resíduos sólidos urbanos, mediante a proposta de PPP de modalidade concessão administrativa. O modelo engloba, ainda, incentivos para a geração de energia a partir dos resíduos coletados e para a redução do volume de resíduos aterrados em 43 municípios da região²⁴. O contrato firmado entre a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional, Política Urbana e Gestão

²⁴ São beneficiários dessa PPP 3 milhões de pessoas e 43 municípios da RMBH e do Colar Metropolitano, sendo eles: Baldim, Barão de Cocais, Belo Vale, Betim, Bonfim, Caeté, Capim Branco, Confins, Contagem, Esmeraldas, Florestal, Fortuna de Minas, Funilândia, Ibirité, Igarapé, Inhaúma, Itaguara, Itatiaiuçu, Itaúna, Jaboticatubas, Juatuba, Lagoa Santa, Mário Campos, Mateus Leme, Matozinhos, Moeda, Nova Lima, Nova União, Pará de Minas, Pedro Leopoldo, Prudente de Moraes, Raposos, Ribeirão das Neves, Rio Acima, Rio Manso, Santa Bárbara, Santa Luzia, São Joaquim de Bicas, São José da Lapa, São José da Varginha, Sarzedo, Sete Lagoas, Taquaraçu de Minas, Vespasiano (MINAS GERAIS).

Metropolitana - SEDRU e a Empresa Metropolitana de Tratamento de Resíduos S/A – EMTR, assinado em 3 de Julho de 2014, tem duração prevista de 30 anos.

Visando o cumprimento da Política Nacional de Resíduos Sólidos, que apresentou como meta a eliminação de lixões e aterros sanitários controlados até 2014, o projeto foi desenvolvido, através de uma parceria entre o Governo do Estado e os municípios beneficiados. Ressalte-se que a competência para gestão de resíduos sólidos no Brasil é dos municípios, contudo, através de um acordo inovador, o Governo do Estado passou a compartilhar com os municípios parte dessa competência. No caso, a responsabilidade da PPP seria apenas com os serviços de transbordo, tratamento e disposição final adequada dos resíduos, sendo de competência dos municípios a coleta domiciliar dos resíduos, bem como todas as etapas até a fase do transbordo. O governo do Estado, nessa parceria, ficou responsável pelo aporte financeiro e pela fiscalização do contrato, sendo a concessionária remunerada através de Parcela Remuneratória Mensal, devida a partir do início da realização do serviço.

O contrato da PPP de Resíduos Sólidos Urbanos foi suspenso em julho de 2015, sob a justificativa da grave crise financeira que atingiu o país, devendo passar por um processo de reavaliação de sua viabilidade de forma que seja vantajoso para todos os envolvidos, Estados, Municípios e iniciativa privada. Outro ponto destacado por Coura (2019) foi a troca de governo de Anastasia para Pimentel, que culminou em uma desmobilização interna das equipes envolvidas, sendo a Unidade PPP destituída. Tal situação corrobora com as ideias acerca de que as políticas de Estado são marcadas por uma descontinuidade histórica nas trocas de governo, o que representa um grave problema das administrações públicas (HALL; TAYLOR, 2003).

A Ampliação do Sistema Adutor Rio Manso prevê o aumento da oferta de água potável para a Região Metropolitana de Belo Horizonte e foi firmada por meio de parceria público-privada na modalidade concessão administrativa, compreendendo os serviços de operação e manutenção eletromecânica das unidades de adução; a manutenção civil e hidráulica; a conservação de áreas verdes; limpeza, asseio e conservação predial; vigilância e segurança patrimonial; e demais serviços correlatos. O contrato de PPP foi firmado entre a Copasa e a Odebrecht Ambiental em dezembro de 2013, e possui um prazo contratual de 15 anos, sendo dois anos de obras e 13 anos de operação.

Foram três projetos de PPP para implantação, gestão e manutenção das Unidades de Atendimento Integrado – UAI25. A **Fase 1** compreendeu os municípios de Betim, Governador Valadares, Juiz de Fora, Montes Claros, Uberlândia e Varginha, sendo o contrato assinado em 23 de dezembro de 2010, entre a SEPLAG e a Concessionária Minas Cidadão Centrais de Atendimento S.A., na modalidade concessão administrativa, com prazo de concessão até o ano de 2030, e previsão legal de prorrogação da vigência do contrato até 2045.

Dentre as responsabilidades previstas à Concessionária, esta deve satisfazer as condições de regularidade, continuidade, eficiência, atualidade, generalidade, conforto, higiene e cortesia na prestação dos serviços, além de cumprir as condições previstas nos indicadores de desempenho e disponibilidade no que se refere ao grau de satisfação do usuário, o tempo de espera e o percentual das senhas efetivamente atendidas. Ao passo que cabe ao Estado fiscalizar e monitorar a gestão dos serviços prestados pela concessionária, verificando o atendimento ao interesse público quanto à satisfação do usuário (MINAS GERAIS, n/d, n/p).

A contraprestação pecuniária devida pelo Estado é calculada de acordo com o número de atendimentos efetivamente realizados. **A Fase 2** do projeto de PPP englobou mais 23 municípios com mesmos propósitos, e foi firmada entre a SEPLAG e a concessionária UAI Para Todos - Gerenciamento de Unidades Mineiras de Atendimento Integrado SPE Ltda., com prazo de vigência de 17 anos.

A **Fase 3** compreendeu à implantação, gerenciamento, operação e manutenção da UAI da Praça Sete de Setembro em Belo Horizonte. O contrato de concessão foi firmado no dia 20 de dezembro de 2014 com a concessionária Central da Cidadania Serviços de atendimento ao Cidadão S/A e tem prazo de vigência de 15 anos.

No caso da UAI da Praça Sete, é importante destacar que a Unidade já contava com mais de três anos de operação, de modo que já possuía um

25 As UAIs fazem parte do Projeto Estruturador Descomplicar, coordenado pela Seplag, e oferece aos cidadãos acesso rápido a diversos serviços, entre eles, emissão de Carteira de Identidade e de CPF, atestado de antecedentes criminais, seguro desemprego, intermediação de mão de obra, emissão de Certificado de Registro e Licenciamento de Veículo (CRLV), emissão de passaporte, entre outros (MINAS GERAIS).

histórico bem documentado referente aos atendimentos realizados, custos operacionais e investimentos executados, tendo esses dados subsidiado a modelagem econômico-financeira do processo de parceria público-privada (MINAS GERAIS).

O Projeto do Sistema de Esgotamento Sanitário de Divinópolis foi feito mediante concessão administrativa destinada a ampliação e operação do Sistema de Esgotamento Sanitária de Divinópolis, com prazo de vigência de 26 anos, assinado entre a Companhia de Saneamento de Minas Gerais – COPASA e o Consórcio FAG, formado pelas empresas Goetze Lobato Engenharia Ltda., FB Participações S.A. e Acciona Água Brasil - Tratamento de Água Ltda.

O Aeroporto Regional do Vale do Aço foi objeto de parceria público-privada na modalidade concessão patrocinada, visando a exploração de serviços aeroportuários por um prazo de 30 anos. A homologação da licitação ocorreu em 03 de setembro de 2016, celebrando como vencedora a empresa Socicam Administração, Projetos e Representação LTDA.

Pelos dados apresentados, algumas reflexões podem ser desenvolvidas. Em primeiro lugar, cumpre ressaltar o caráter pioneiro do Estado de Minas Gerais em relação à utilização das PPPs como estratégia de enfrentar a crise fiscal por qual passava o Estado no início do século XX. Conforme já delineado no presente trabalho, Minas Gerais se antecedeu à União e sua legislação estadual instituindo o regime de concessão público-privada foi apresentada um ano antes da federal.

Entre os anos de 2007 e 2016, sendo o período de concentração da presente pesquisa, foram 11 projetos de PPP finalizados e nove Procedimentos de Manifestação de Interesse divulgados. Conforme dados divulgados pelo governo estadual, Minas Gerais, em 2014, era estado brasileiro com maior número de parcerias público privadas em execução. Tal realidade não pode ser observada em outros estados, a exemplo Rio Grande do Sul, que até o ano de 2015 não havia nenhuma parceria público-privada, enquanto regime de concessão, contratada a nível estadual (GARCIA, 2016).

Em relação aos projetos finalizados, foram três firmadas três parcerias envolvendo concessão dos serviços de água e esgotamento sanitário, duas concessões para serviços de construção e operação de aeroportos, uma visando a infraestrutura e manutenção da malha rodoviária, uma para reforma e manutenção de complexo esportivo, três para uma espécie de privatização do

serviço público (UAIs) e uma para construção e administração de complexo penal. Deste modo, o que se verifica é que, a partir dos casos mencionados, não se pode estabelecer uma preferência na utilização de PPPs governo mineiro em relação às áreas de atuação. Foram três projetos de parceria público-privada na modalidade concessão patrocinada e oito na modalidade concessão administrativa.

O período abordado na presente pesquisa compreendeu os mandatos de 3 governadores: Aécio Neves (3 anos e 3 meses), Antônio Anastasia (4 anos e 9 meses) e Fernando Pimentel (2 anos). Os dois primeiros governadores pertencem ao PSDB, enquanto o último é filiado ao PT. O governo de Minas Gerais, nas últimas décadas, vinha sendo disputado por esses dois partidos que vem desempenhando também no cenário nacional um embate que dura desde o processo de redemocratização.

O PSDB, conforme pôde ser verificado a partir da análise realizada no presente trabalho acerca da reforma gerencial, tende a defender propostas baseadas na Nova Administração Pública, dando especial atenção aos setores econômicos e fiscais do governo e apresentando uma tendência maior a atender as demandas do neoliberalismo e de redução do Estado, privatização das empresas e serviços estatais e adaptação da administração pública às formas de gestão privadas. Enquanto os governos do PT, historicamente, propõem, em seus projetos de campanha, ações voltadas para o social e o fortalecimento das empresas públicas (SILVA et. al., 2004), embora suas formas de gestão também utilizem os mecanismos da Nova Administração Pública (RIBEIRO et. al., 2013; KLERING et. al., 2010). Os dois partidos vêm desempenhando bem o papel dicotômico de esquerda X direita²⁶ no cenário nacional.

Essa breve contextualização se mostrou necessária antes que se partisse para a análise dos dados das concessões públicas, na modalidade parceiras público-privadas em cada governo. Foram, ao total, 20 projetos de PPPs apresentados entre 2007 e 2016, entre concluídos e em fase de PMI. Destes, três foram desenvolvidos durante o governo de Aécio Neves; 14 durante o governo de Antônio Anastasia; e três no governo de Fernando Pimentel.

²⁶ A referência a esquerda X direita utilizada no presente trabalho diz respeito à imagem social dos partidos na sociedade brasileira, não pretendendo-se desenvolver a discussão acerca dos aspectos teóricos-metodológicos que compõem o estudo da temática.

Diante das informações apresentadas, destaca-se que, conforme afirmado por Carneiro e Brasil (2016), as parcerias público-privadas firmadas no contexto brasileiro, mais do que a agilização na implantação do serviço, são atraídas pela possibilidade de obtenção de espaço orçamentário, uma vez que ao invés de desembolsar uma quantia inicial total para o investimento, efetuam o pagamento em parcelas mensais, visto que os pagamentos ao ente privado só acontecem após a disponibilização do serviço.²⁷

²⁷ A partir do começo da operação da PPP, os desembolsos por parte do estado começam a ocorrer. Transita-se da ampliação do espaço orçamentário para a situação inversa, ou seja, parte do orçamento fica comprometida com o pagamento da contrapartida. Em tempos de crise financeira, isto pode ser um desestímulo à contratação de novas PPPs

5 UMA DISCUSSÃO DOS RESULTADOS: MG 050, COMPLEXO PENITENCIÁRIO E O PROJETO DE RESÍDUO SÓLIDOS URBANOS

5.1 Rodovia MG-050

O caso da Rodovia MG-050 mostra-se pioneiro na contratação de uma concessão patrocinada no Brasil, sendo ele, o primeiro desta modalidade instituído pelo governo de Minas. Tal contrato, teve o início da elaboração do seu caderno de estudos²⁸ sobre a modelagem anunciados em 2004, com a finalização em 2006. A publicação do edital ocorreu no final de 2005 e a assinatura do contrato ocorreu em maio de 2007. As operações começaram em junho de 2007, sendo os pedágios instaurados em junho de 2008.

A ideia de tal projeto teve início em 1995, no governo de Eduardo Azeredo (1995-1998), com a estruturação do plano multimodal de transportes, no qual era apresentado um programa de concessões rodoviárias. Já no governo de Itamar Franco (1999-2002), o projeto não avançou devido às divergências ideológicas. Somente em 2003, com a eleição de Aécio Neves para o governo de Minas Gerais, houve sua retomada. Nos governos Aécio (2003-2006; 2007-2010), houve uma inflexão da ideologia dominante sobre a gestão do Estado e a desoneração dos cofres públicos estabeleceu-se como um sustentáculo da política estadual. Em sua agenda encontrava-se o retorno dos planos de concessões rodoviárias, e no meio delas, achava-se o projeto de concessão da rodovia MG-050. (PECI, et al, 2012)

Nota-se que, aconteceram algumas mudanças no decorrer dos anos com o escopo e modelagem do projeto, entretanto a propensão à concessão da rodovia MG 050, já existia nos governos acima citados. Em um primeiro momento, o entendimento era que o a MG-050, tivesse sua licitação na forma de uma concessão comum, porém, depois de uma revisão dos estudos, concluiu-se que tal projeto estava no limiar entre uma PPP, que neste caso se tornaria uma concessão patrocinada e uma concessão comum. Escolheu-se então, o formato de PPP, como uma maneira de se conseguir alavancar os investimentos (MINAS GERAIS, 2008).

²⁸ Estudos prévios ao início da elaboração do contrato que tem como objetivo subsidiar o modelo de contratação mais adequado. Tal caderno se utiliza de históricos do objeto em questão, além de projetos de engenharia e dados econômicos da atividade.

O Governo de Minas Gerais escolheu para a concessão da rodovia MG-050 lançar o edital sob a modalidade de concorrência pública, onde o tipo era de menor contraprestação pecuniária. Neste tipo o vencedor da licitação seria aquele que apresentasse a menor demanda por contraprestação pecuniária, tendo em vista aspectos como as tarifas inaugurais, as praças de pedágio, os valores das projeções sobre o fluxo de veículos enquanto durasse o contrato, os valores da taxa de reajuste contratual e, por fim, a remuneração exigida de capital.

Na modelagem jurídica contratual do projeto, como já dito anteriormente, optou-se pelo uso da modalidade de Concessão Patrocinada estipulando-se um prazo de 25 anos para o contrato. O estado de Minas Gerais, comprometeu-se a efetuar um repasse de contraprestação mensal pecuniária ao concessionário, em complemento ao pedágio cobrado aos usuários. Amaral ainda explica sobre o projeto que:

A rodovia foi concedida à iniciativa privada em junho de 2007, tendo como objetivo a sua recuperação, ampliação e manutenção. O trecho entre Juatuba e São Sebastião do Paraíso, de extensão de 371,35 km, concedido ao particular, compõe um importante corredor de integração do Sudeste Mineiro com o estado de São Paulo. Engloba ainda trechos da BR-265 e BR-491, passando por uma região que responde por 7,7% do PIB estadual.

O contrato impôs como pré-condição para sua celebração a constituição, pela Concessionária, de uma Sociedade de Propósito Específico (SPE). Atualmente é administrado pela empresa concessionária Nascentes das Gerais (AMARAL, 2015, p.37).

O processo licitatório do projeto da MG 050 teve a concorrência de cinco grupos. O vencedor da licitação foi aquele que conseguiu oferecer uma dedução de 66% em referência à contraprestação pecuniária máxima apresentada pelo governo, valorada em R\$ 35 milhões. Segundo Peci at al (2012), ter como proposta vencedora um valor de R\$ 7,9 milhões como contraprestação devida, foi uma grata surpresa ao governo, sendo reconhecida como uma proposta que estava muito díspar dos padrões de valor que existiam na época no que tangia às concessões rodoviárias.

Ainda segundo os autores, tal proposta revelou, segundo Peci at al, um desvio nítido dos padrões de Taxa Interna de Retorno e das modelagens que eram praticadas no âmbito nacional (PECI at al, 2012).

A licitação da PPP da MG 050, se mostrou influenciada por um grande número de fatores externos para a consolidação da escolha de tal concessão como o instrumento contratual para a preservação e reparação das rodovias. Segundo Peci et al, um ponto primordial para entender os fatores externos que influenciaram o projeto em foco é a questão política que o envolve:

Tratou-se do primeiro projeto PPP do estado de Minas Gerais. Logo, era de suma importância que o primeiro projeto de PPP fosse de indiscutível sucesso, que ficasse comprovado que a alternativa via PPP fosse mais interessante para o estado do que uma em que o estado arcasse com toda a obra, e que a oferta selecionada oferecesse um *value for money* relevante para o estado (PECCI et al, 2012, p. 87).

Nota-se nesta afirmação, que o processo decisório estava voltado a ter o melhor *value for money* e conseguir uma maior eficiência do uso do dinheiro público. Tal preocupação está diretamente ligada ao fato de que o governo Aécio adotava a ideia de promover um corte no valor das despesas e de moderar os gastos orçamentários. Peci et al afirmam sobre o tema que:

O valor do desconto (66%) impressiona. Como o parceiro privado consegue baixar tanto os custos do projeto? A resposta tem duas justificativas complementares. A primeira diz respeito ao pressuposto de que os custos para o setor privado são menores que os custos para o estado e que a concorrência entre as empresas faz baixar o preço. Segundo o coordenador geral da Unidade PPP de Minas Gerais, isso ocorre “devido à forte concorrência entre as empresas privadas interessadas no projeto. Desde o momento da consulta pública já havia grande interesse no projeto, das 168 sugestões de melhora do contrato foram aproveitadas 118”.

A segunda foi o deliberado subdimensionamento da demanda da rodovia, o que levou o estado a apresentar um teto de contraprestação mais elevado e fez com que a participação do setor privado no processo licitatório fosse intensa, e a margem entre o teto oferecido e a proposta apresentada fosse elevada. Isto é, não obstante o fato de que a alternativa PPP fosse mais barata para o estado, era importante para legitimação do processo frente à população, aos deputados e ao próprio governo, que esta diferença fosse indiscutível. Era importante a legitimação desta “ferramenta inovadora” (PECCI et al, 2012, p. 88).

Logo, percebe-se que na época existiam duas diferentes razões para o uso de PPPs pelo governo estadual: a primeira, alcançar um *value for money* positivo e a segunda conseguir uma maior visibilidade política decorrente da inovação. Porém, tendo em vista a inevitabilidade de carência de legitimidade do instrumento, e em prol de que não fosse “queimado o modelo”, abriu-se mão de *value for money* alto para que se conseguisse, ao menos a visibilidade política

provinda do sucesso de um instrumento inovador. Dada a relevância política atribuída ao inaugural projeto de PPP mineiro, Peci et al (2012, p.88) explica que: “ficou claro que a discrepância entre o teto oferecido pelo estado e a proposta apresentada pelo setor privado teve influência direta da precaução do primeiro quanto ao êxito do empreendimento.”

5.2 Complexo Penitenciário

O uso das PPPs como uma ferramenta em outras regiões do mundo teve um caminho totalmente diferente do que o do caso mineiro. Em outros países, as PPPs eram fomentadas em diversos setores prévios ao setor penitenciário. Já no caso de Minas Gerais, além do embrionário estágio de evolução institucional das PPPs, utilizá-las em um setor com tantas incertezas como o de segurança pública mostrou-se como um desafio gigantesco. (PECI et al, 2012)

O projeto do complexo penitenciário incluiu a construção, administração, preservação e melhoramento do Complexo Penitenciário localizado em Ribeirão das Neves. Tal projeto integrava o Programa de Ampliação e Modernização do Sistema Prisional do Governo do estado. Um dos objetivos do programa era o de receber no sistema prisional estatal os presos que estivessem sob a custódia nas delegacias da Polícia Civil. O licitante de tal projeto foi encarregado do financiamento do projeto, do design do projeto de arquitetura, da construção do complexo e da gestão do CP. E ficou a cargo do Estado o direcionamento em questões disciplinares, a segurança das áreas externas ao presídio e o transporte dos presos, além, obviamente, do pagamento ao consórcio.

Segundo Peci et al (2012, p. 89):

A elaboração do projeto foi realizada em dois processos simultâneos, o de modelagem operacional e o de modelagem financeira, que levou um ano e seis meses para a construção e culminou na elaboração do edital e contrato. O contrato, sob a forma de PPP na modalidade concessão administrativa, terá a duração de 27 anos, sendo dois dedicados à construção dos prédios e o restante à operação do complexo. O complexo contará com cinco unidades (três para o regime fechado e duas para o semiaberto), com 500 vagas cada.

O projeto do Complexo Penal se deparou com alguns problemas em seu desenvolvimento, de um lado a complexidade institucional exigida para a

instituição de uma PPP na área de segurança prisional era um obstáculo a ser superado. De outro, era necessário uma reformulação e readequação das linhas usuais de *accountability*.

Sobre o tema, Peci et al (2012, p. 89) diz:

Se por um lado há ganhos de eficiência com a reformulação das relações entre formuladores e implementadores de políticas públicas, por outro qualquer PPP deve ser construída com base em uma preocupação intensiva com os problemas de complexificação da *accountability*, sob pena de que todos os ganhos de eficiência desapareçam tamanho os problemas de governança que surjam.

A implementação do projeto se deparou com grandes atrasos. Alguns dos motivos de tais retardos eram o vácuo legislativo por não existir um marco legal que fosse consolidado (PECI et al, 2012) e a oposição de parte da sociedade frente a privatização do sistema prisional (OLIVEIRA, 2007).

Sobre a oposição ideológica à privatização do sistema prisional, podemos resgatar as palavras de Oliveira (2007, p.2) que diz:

Não se pode esquecer o risco que envolve a privatização de um setor tão problemático como o nosso sistema carcerário, num país onde a simples compra de ambulâncias dá margem a desvios e favorecimentos. A finalidade última da repressão penal é inibir o cidadão de transgredir a norma, porém, a partir do momento em que um determinado grupo lucra com uma população carcerária cada vez maior, que interesse teria esse capital em reduzir os altos índices de criminalidade?

Já sobre a ausência do marco legal Peci et al (2012,p.89), esclarecem que:

Não existia uma legislação específica para a construção e gestão do complexo por meio de uma concessão administrativa, uma vez que a participação de empresas privadas na gestão de uma penitenciária era episódio inédito no Brasil. Com isso, um enorme esforço foi despendido na tentativa de alinhar o projeto de PPP à estrutura legal do setor.

Nota-se então que por não existir uma estrutura de leis instituídas, transferiu-se para a modelagem do contrato a difícil missão de coibir as possíveis contingências que pudessem ocorrer durante o tempo de atuação do concessionário.

Surge também nesta linha de questionamento, perguntas sobre a mensuração de eficácia e eficiência do proposto contrato. Sobre o assunto cabe recorrer mais uma vez a Peci et al (2012, p.90):

Levantava-se, a partir deste momento, a seguinte questão: o que é uma boa gestão penitenciária? Para respondê-la foi construída uma lista de atributos, baseada em entrevistas com pessoas da área, informando o que se deveria esperar de uma gestão penitenciária, tanto em termos dos produtos esperados, outputs, quanto dos resultados que este produto geraria. A lista incluía humanização do tratamento, redução dos níveis de reincidência, segurança, entre outros atributos que eram considerados relevantes. Com base nesta listagem, foi elaborado o contrato do projeto.

Modelou-se o contrato com esta noção e o texto elaborado teve como objetivo elencar os possíveis riscos e assim propor soluções e respostas para os mesmos. Entretanto, a eficiência do contrato somente poderia ser averiguada após a construção do complexo e o início das atividades. Os indicadores de monitoramento e avaliação que foram desenhados, estariam relacionados ao emolumento direcionado ao concessionário.

Objetivou-se conseguir uma combinação de segurança jurídica e financeira no cumprimento do contrato com indicadores quantitativos mensuráveis e precisos, e a viabilidade de obter uma maior flexibilização contratual, se utilizando de indicadores qualitativos (PECI at al, 2007).

Enfim, observa-se que o deslocamento de atribuições do trabalho de amarração legal, da legislação para a elaboração do contrato, por carência de um marco legal instituído, acabou por exercer uma influência negativa na celeridade do projeto. A inevitabilidade de construção de um instrumento jurídico tão complexo e delicado exigiu um empenho econômico e intelectual grande, além de aumentar os encargos financeiros do projeto, por parte do governo (PECI at al, 2007).

Há ainda outro ponto importante e que causa um aumento grande no custo desta PPP. Tal ponto é a necessidade de transparência e acesso à informação. Em prol de se conseguir alcançar estes objetivos de maneira incisiva, foi instaurado o Conselho Constitutivo do Complexo Penal. Ficou a cargo de tal conselho, segundo Peci at al:

... a missão de analisar os relatórios de desempenho da gestão do Complexo Penal, e editar ementas que regulamentam o exercício do contrato, com o esforço de criar não só uma legitimidade institucional para o projeto, mas também aumentar o fluxo de informação, reduzindo a assimetria informacional que caracteriza a relação entre agente estatal, agente privado e a sociedade em geral. (Peci at al, 2012, p. 90)

Para se alcançar um nível de *accountability* elevado, era necessária uma maior percepção dos procedimentos do projeto. Logo, os encargos e responsabilidades delegados ao concessionário foram atrelados a indicadores de desempenho que seriam monitorados por um verificador independente²⁹, que não estaria atrelado à concessionária. Caso o concessionário não consiga atingir as metas propostas, há uma redução da remuneração.

Tal processo é muito amplo e tem um custo muito elevado. Os custos referentes a transação de dados e dos valores são muito altos. Isto faz com que surja uma divergência no projeto, uma vez que tais indicadores se mostram necessários para uma maior transparência, entretanto, eles elevam o custo e complexidade do processo, originando uma vulnerabilidade nos processos de *accountability*, ocasionados por problemas no fluxo das informações, tornando a adoção de uma PPP neste caso, uma tarefa difícil e cara de ser efetuada (PECI et al, 2012).

5.3 Parceria público-privada de resíduos sólidos da RMBH

Em 2010, com a inauguração da Política Nacional de Resíduos Sólidos, foi estabelecido que os municípios tinham a obrigação de estimular e promover políticas, socialmente responsáveis, em prol da extinção dos aterros controlados e lixões em um tempo limite de quatro anos. Posteriormente, tal prazo foi prorrogado.

Devido ao tempo estipulado pela legislação da Política Nacional de Resíduos Sólidos e à necessidade social de um melhor tratamento aos resíduos sólidos, a Associação Mineira de Municípios (AMM) requisitou em uma moção ao Governo Estadual, que este atuasse no auxílio aos municípios quanto à implantação de soluções sustentáveis na disposição final dos resíduos sólidos. (SEIXAS; CALDAS JR.; ALMEIDA, 2014).

Em prol de atender a demanda apresentada pela AMM, o governo tinha a seu dispor o Plano Preliminar de Regionalização para a Gestão Integrada de Resíduos Sólidos Urbanos de Minas Gerais. Tal plano já havia determinado um total de 51 ordenamentos territoriais preferíveis para a elaboração dos

²⁹ O verificador independente é aquele que operacionaliza o sistema de mensuração de desempenho das PPPs, executando a apuração técnica da performance do concessionário, segundo os parâmetros dispostos no contrato de concessão. A independência a que alude a denominação deste agente se baseia no fato da atividade de aferição não ser realizada por nenhuma das partes contratuais, e sim por um terceiro, recrutado especificamente para este fim (MARTINS, 2019).

consórcios responsáveis pelo atendimento às demandas dos vários municípios mineiros. Com objetivo de se alcançar os arranjos planejados na proposta foi necessário determinar qual o modelo os consórcios adotariam. Tal decisão deveria ser tomada tendo em vista o tamanho e nível de desenvolvimento técnico dos municípios que estariam envolvidos com o consórcio. (SEIXAS; CALDAS JR.; ALMEIDA, 2014).

O cenário era de grande heterogeneidade dos municípios, o que implicando em uma proposta de projeto mais centralizador, no qual o governo do Estado seria o player mais atuante e com um maior poderio decisório. Sobre isto Coura (SEIXAS; CALDAS JR.; ALMEIDA, 2014 apud COURA, 2019) elabora que:

Nesse contexto, surge a proposta de um modelo mais centralizado, em que predominasse a atuação do governo estadual de maneira que fosse possível contornar as dificuldades impostas pela heterogeneidade dos municípios. A intenção era que os municípios interessados pudessem transferir a responsabilidade da prestação dos serviços de disposição final dos resíduos para o Estado que, por sua vez, poderia negociar a solução de mercado que melhor atendesse a demanda existente. À época, a ideia da formulação de uma parceria público-privada para atender a essa demanda passou a despontar, em especial pela conformidade desse modelo ao plano de governo que vinha sendo defendido pelo 66 candidato a Governador, Antônio Anastasia. (SEIXAS; CALDAS JR.; ALMEIDA, 2014 apud COURA, 2019, p.65).

A eventual oportunidade de utilização do mecanismo de PPP para a formulação de uma solução baseada em consórcios de disposição de resíduos sólidos se respaldou no Conselho Gestor de Parcerias Público-Privadas (CGPPP) que já no ano de 2010, iniciou uma busca por estudos que auxiliassem a formação do projeto tendo como base o Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI). Nota-se que o PMI é um instrumento de assistência técnica na elaboração de projetos de concessões, além disso, ele funciona como um termômetro do mercado, localizando possíveis interessados no projeto e *players*³⁰ importantes (SEIXAS; CALDAS JR.; ALMEIDA, 2014 apud COURA, 2019, p.65).

³⁰ Player de mercado é a definição para aquelas empresas que atuam de forma relevante no mercado no qual estão inseridas. Ou seja, são negócios capazes de mudar a perspectiva do ramo de atuação e região em que decidiram investir.

Sobre o PMI Seixas, Caldas Jr e Almeida (2014, apud COURA, 2019, p.65) mostram que:

O (...) PMI foi concluído em 15 de abril de 2011 e contou com participação de 141 municípios, além do recebimento de estudos técnicos dos mais variados graus de profundidade de 17 empresas que atuam no setor. Na ocasião, 40 dos então 48 municípios integrantes da RMBH e Colar Metropolitano enviaram manifestações de interesse em relação ao projeto. Naquele momento, 37% dos municípios da RMBH e Colar Metropolitano dispunham seus resíduos em lixões e 29% em aterros controlados, ou seja, dois terços dos municípios da região dispunham seus RSU de maneira inadequada.

A consolidação inicial dos resultados colhidos pelo PMI levou o governo de Minas Gerais a entender a necessidade de se optar por uma região para execução do que seria um “projeto-piloto”. Devido a isto, Coura (2019, p. 65) afirma que:

Novamente, o projeto de PPP para destinação final de resíduos sólidos foi submetido à apreciação do CGP que, em 27 de maio de 2011, aprovou o projeto de “Parceria Público-Privada (PPP) para a exploração dos serviços de transbordo, tratamento e disposição final dos RSU na RMBH e Colar Metropolitano.

Os resultados e referências obtidas pelos trabalhos do PMI indicavam um caminho que trilhasse primeiramente a elaboração de um projeto em menor escala, que fosse anterior a modelagem dos editais que seriam responsáveis por cobrir todo o território estadual. Como o surgimento deste novo parâmetro, surge a delimitação de um recorte focado na região metropolitana e no colar que a cerca, para que depois o trabalho fosse efetivado em todo território do estado. Tal recorte tem respaldo especial, segundo Coura (2019, p. 66) devido:

...ao destaque que a região vinha recebendo nos últimos anos devido ao novo arranjo estabelecido pelas Leis Complementares 88/06, 89/06 e 107/09 e ao recém desenvolvido PDDI, que já previa o “Programa de Erradicação de Lixões e Tratamento e Destinação Final Adequados dos RSU” enquanto parte de uma política de gestão metropolitana de resíduos sólidos.

Torna-se importante neste momento, apresentar algumas informações tangentes à gestão dos resíduos sólidos que ocorria na região metropolitana e no colar metropolitano durante o período de elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI). A população total dos municípios que compunham a região era de cerca de 5,5 milhões de habitantes, que geravam em média 5.000 toneladas/dia de resíduos sólidos em seus domicílios. Dos 48 municípios que compunham a região supracitada, 32 deles dispunham

os resíduos sólidos de forma não adequada, sendo que, 15 destes municípios utilizavam lixões para o descarte e 17 deles utilizavam aterros controlados (COURA, 2019).

Em relação ao volume dos resíduos, aproximadamente 3900 ton./dia tinham como destino aterros sanitários, outras 20 ton./dia eram destinadas a usinas de triagem e compostagem, 770 ton./dia a lixões e 280 ton./dia eram dispostos em aterros controlados. (COURA, 2019).

Além de tais números, outros fatores também foram responsáveis pela impulsão do projeto de PPP como:

A atuação prévia dos órgãos ambientais do Estado em combater a destinação inadequada de resíduos, a delimitação federal do prazo para que se implementasse o fim de lixões e aterros sanitários, a formação de um novo arranjo institucional para a gestão metropolitana, a situação indesejada de muitos dos municípios metropolitanos em relação a destinação de seus resíduos e o fortalecimento de um governo que apreciava a formulação de soluções que envolvessem a atuação conjunta do setor público e do meio privado. Diante desse conjunto e após uma última apreciação do CGPPP, em maio de 2011 foi aprovado que se iniciasse a formulação do projeto de exploração, mediante concessão administrativa, dos serviços de transbordo, tratamento e disposição final de resíduos sólidos urbanos nos municípios convenientes da região metropolitana de belo horizonte e colar metropolitano. (COURA, 2019)

No modelo de concessão utilizado, apenas os processos de gestão dos resíduos sólidos, provenientes das estações de transbordo eram previstos. Logo, os municípios ainda continuavam responsáveis pelos serviços de limpeza urbana, pela coleta do lixo e também pelo traslado do resíduo até as estações. No modelo escolhido, o vínculo contratual seria estabelecido entre o estado e o concessionário, portanto ele não envolveria os municípios. Tal modelagem só foi possível segundo Coura, por que:

Esse arranjo foi possível pois o governo de Minas avocou a competência para a prestação dos serviços de transbordo, tratamento e disposição final de resíduos dos 43 municípios que participariam do projeto através de um Convênio de Cooperação amplo, assinado no dia 06 de junho de 2012, que ditava diretrizes gerais para a relação que seria desenvolvida entre o Estado e esses municípios (COURA, 2019).

Outros instrumentos foram celebrados para montar um arcabouço jurídico forte e consistente. Contratos e convênios de cooperação técnica envolvendo cada município e o Estado foram instituídos como o objetivo de

estabelecer um detalhamento maior das responsabilidades que recairiam sobre cada um dos entes (COURA, 2019).

A licitação do projeto de resíduos sólidos ocorreu dividida em dois lotes. Cada lote continha um grupo específico de municípios que tivessem a soma total de resíduos produzidos, semelhante. Tal arranjo foi importante já que o emolumento pago à concessionária seria proporcional à tonelage dos resíduos sólidos recebidos e medidos nas estações de transbordo. O primeiro edital não recebeu nenhuma proposta, sendo necessária a publicação de um segundo edital em 2013. Entre os dois lotes, houve um aumento de cerca de 10% nos valores por tonelage dos lotes. No primeiro edital os valores eram de R\$72,70 e R\$65,64, já no segundo os valores foram de R\$79,18 e R\$ 72,18.

A licitação teve o seu tipo estipulado com o de menor preço e melhor técnica. Neste caso, o concessionário deveria ter o menor valor pago por tonelada de RSU em combinação com o melhor coeficiente ambiental (CA). Sobre a licitação e o referido CA, Coura (2019, p. 71) explica que:

A técnica foi auferida pelo critério de coeficiente ambiental (CA), índice definido pelo edital como "termo que evidencia a disposição da CONCESSIONÁRIA a aterrar a menor quantidade de resíduos sólidos provendo soluções ambientalmente adequadas para a destinação final dos RSU" (Minas Gerais, 2013b). Caberia ao licitante definir qual seria o CA de sua proposta, entre os valores de 0,2 e 1,0. Valores maiores indicam um compromisso de destinar maior porcentagem dos resíduos recebidos para soluções distintas da disposição final tradicional em aterro (...). O valor pago por tonelada de lixo recebido pela concessionária poderia variar entre 4% e 20%, de acordo com o CA informado, no entanto, essas porcentagens também poderiam ser aplicadas para a redução do valor pago pelo poder público caso o índice de CA estabelecido não fosse alcançado (COURA, 2019).

Em março de 2014 o resultado da licitação foi conhecido, e contrato da PPP assinado no mesmo ano. A proposta vencedora ofereceu valores R\$ 0,05 mais baratos do que a referência de valores por tonelada de resíduo em cada um dos lotes e o coeficiente ambiental indicado foi de 0,21. O valor do contrato assinado foi de R\$2.441.177.411,49, a ser pago durante os 30 anos de sua execução. As estimativas eram as de que seriam descartados por dia 3000 toneladas de resíduos sólidos, o equivalente a 20% dos RSU produzidos no estado mineiro em 2014 (COURA, 2019).

O edital previa que, o concessionário deveria, durante o primeiro ano, implantar as estações de transbordo objetivando o início da destinação correta

dos resíduos sólidos coletados nos municípios. Apesar dos investimentos terem sido realizados pela concessionária, as estações não começaram suas operações devido à assinatura do Primeiro Termo Aditivo ao Contrato de Concessão Administrativa (COURA, 2019).

Sobre o caso, Coura (2019, p. 72) elucida que:

Conquanto os investimentos tenham sido realizados pelo parceiro privado, as estações não entraram em funcionamento devido à assinatura do Primeiro Termo Aditivo ao Contrato de Concessão Administrativa às vésperas do prazo legal para o início das operações da PPP, ao dia 02 de julho de 2015, que previa a suspensão do contrato pelo prazo de 90 (noventa) dias a contar da data da assinatura do Termo Aditivo. Ao todo já foram assinados 11 termos aditivos prorrogando a suspensão do contrato, tendo o mais recente sido assinado em 19/09/2019, estando previsto a suspensão por um prazo de mais 12 meses (COURA, 2019).

A falha de se executar o contrato da PPP até os dias atuais, claramente não reflete os três anos de modelagem e formulação do contrato e da licitação, nem muito mesmo os custos financeiros e dispêndios econômicos empenhados pelo Estado. A suspensão do projeto por mais de cinco anos, prejudica os diversos atores envolvidos e não supre a crescente carência dos municípios por uma solução adequada para a disposição dos resíduos sólidos.

5.4 Os resultados alcançados com as PPPs e os problemas enfrentados

Dentre as três PPPs abordadas, percebe-se que: a primeira, referente a MG 050, apresentou um alto custo para o Estado, tendo o *value for money* do projeto bastante afetado pela grande pressão política para sua realização; a segunda, referente ao complexo penitenciário, apresentou um grande custo financeiro e econômico devido ao alto grau de complexidade dos processos de transparência exigidos por uma atuação na área de segurança prisional e; a terceira, que abrangeu o sistema de coleta de resíduos sólidos, devido à grande complexidade política e ao elevado preço de sua operação encontra-se suspensa até os dias atuais.

Diante do exposto, aponta-se para o fato de que o instrumento de gestão e operação de serviços e obras por meio de PPPs não se conforma a todos os projetos públicos indistintamente, em virtude de que cada projeto no âmbito da administração pública tem peculiaridades únicas e cada um apresenta

um grande número de fatores dificultadores a adoção de um contrato de tamanha complexidade (PECI et al, 2012).

Nota-se que a adoção do modelo de PPPs nos casos supracitados, tem elementos alheios ao critério puramente técnico e que se mostraram vitais para a viabilização inicial dos projetos. A vontade política de se alavancar um projeto de tamanha magnitude em prol de uma maior visibilidade no âmbito político é um fator determinante para a emergência e desenvolvimento das atividades. Sobre as razões que levaram a interrupção da PPP dos resíduos sólidos, evidenciou-se o efeito ocorrido com a alteração do cenário político que ocorreu entre os governos Anastasia e Pimentel.

Existia em 2012 um entusiasmo com relação à PPP que se encaixava na agenda política do governo Anastasia. A ideia de se conseguir um Estado eficiente e inovador era um ótimo impulsionador, da perspectiva retórica, de PPPs como a de resíduos sólidos, o que era ainda mais grifado por uma coerência de ideias com o governo anterior e o “choque de gestão” (COURA, 2019).

A transição de poder para Fernando Pimentel e todo o processo de mudança de governo se tornaram um elemento dificultador para o projeto, uma vez que a mobilização e alinhamento de diversos órgãos estaduais era vital para se conseguir guiar um projeto de governança tão complexa. O alinhamento da alta gestão do governo do estado era imprescindível, porém a situação vista na época era totalmente inversa (COURA, 2019).

Coura (2019, p. 89) ainda chama atenção para os problemas internos percebidos no projeto da PPP de resíduos sólidos quando diz que:

Para além do enfraquecimento das relações entre os órgãos que conduziam o projeto anteriormente, foi percebida também a desmobilização interna das equipes envolvidas,(...) , aos poucos, o projeto que contava com a participação de equipes técnicas muito competentes dentro do Estado, passou a não dispor da mesma sustentação (COURA, 2019).

Além disso, o processo de governança e monitoramento de tais projetos é tão melindroso que a sucessiva troca de equipes, comumente atreladas a troca de governos, põe em risco a continuidade de informações importantes para o processo, principalmente quando os contratos usuais de PPP tem como prazo trinta anos. Peci et al (2012, p. 93) discorre sobre o tema que:

(...) é relevante alertar para os perigos da rotatividade dos integrantes da Unidade. Este fator, ainda que aparentemente de

pouca relevância, pode assumir caráter ameaçador quando se atenta para a importância dada ao líder político para o desenvolvimento de um programa de PPP. A transitoriedade promovida pelo processo eleitoral pode vir tanto a coibir o surgimento quanto interromper um que já esteja em funcionamento (PECI et al, 2012).

Ocorreu também na época supracitada uma forte crise no Estado. Segundo Coura (2019, p. 89): “No dia 05 de dezembro de 2016 foi publicado o Decreto 47101, onde foi decretado uma situação de calamidade financeira do Estado Mineiro”. É evidente que a falta de recursos afetou diretamente a continuação do contrato da PPP de resíduos sólidos uma vez que os dispêndios financeiros em um contrato como este são altíssimos.

Ora, não há dúvidas que o instrumento de PPP, em várias situações, é mais eficiente frente à gestão pelo próprio estado, porém, independente dos proveitos econômicos, a existência de uma frente política que dê sustentação política ao projeto é uma condição indispensável para sua realização, principalmente no momento inicial em que duas das três PPPs foram geradas.

Peci et al (2012, p. 92), esclarece que:

Ficou demonstrado que, de fato, a utilização de contratos PPP não se dá somente em função do value for money envolvido. A visibilidade política que se adquire com um “modelo inovador de contratualização” é fator primordial para a justificação da adoção de um programa de PPP, e pode por vezes se sobrepor inclusive à própria fundamentação teórica do instrumento, isto é, a eficiência.

A existência de uma legislação relacionada, criando um marco legal, também pode ser identificado como de grande destaque para a modelagem dos contratos. No caso da PPP da MG 050, já existia um arcabouço de experiências prévias gerado pela experiência do governo federal, já no caso do complexo penal isto se tornou um dificultador já que tal experiência ainda era desconhecida no Brasil. Tal fato elucida tanto a maior eficiência para a modelagem do contrato do projeto da MG 050 quanto a sua escolha como o projeto pioneiro de PPPs em Minas Gerais.

O estudo desses projetos também evidencia que um dos fatores mais críticos na modelagem contratual é o arranjo de garantias e a gestão de riscos. Como cada projeto é único, não é cabível uma ferramenta de garantia única que cubra todos os riscos contratuais (financeiros ou jurídicos) para todos os casos o que consome uma grande quantidade de tempo e recursos na concepção de cada arranjo.

Outro ponto que é ressaltado na análise dos três casos é a dicotomia existente entre a complexificação do projeto e a transparência exigida nos processos. Duas são as consequências geradas por esta dicotomia. Ao passo que os conceitos, informações e atividades presentes no contrato são desenvolvidos e expostos, clareia-se o conteúdo do processo e aumenta a visibilidade das ações das propostas, gerando uma maior confiabilidade no processo. Entretanto, com a obrigatoriedade de um maior grau de transparência, surge uma complexificação das ações do governo do Estado e dos mecanismos de conferência da eficiência, o que gera por sua vez um alto custo operacional e problemas de *accountability*, além de um aumento da dificuldade na modelagem dos contratos.

Discorrido isto, o próximo capítulo tenta mostrar as evoluções e adaptações das novas tendências de concessões e parcerias no estado de Minas Gerais.

6 AS ATUAIS TENDÊNCIAS DE DESESTATIZAÇÃO: UMA ANÁLISE ATRAVÉS DE ENTREVISTAS

6.1 A estrutura do Núcleo de Estruturação de Projetos

Nos capítulos anteriores tentou-se desenvolver um diálogo sobre o uso do instrumento de concessão nos governos estudados e sobre os rumos do processo de desestatização ocorridos em Minas Gerais.

Para o complemento do referido estudo, aplicou-se uma entrevista visando conseguir identificar os principais fatores que facilitavam os projetos de concessão, os principais obstáculos e por fim tentou-se desenhar um esboço de como está o atual cenário das concessões e parcerias e quais as principais tendências na área.

Nota-se que as perguntas sobre os obstáculos e dificuldades nos projetos tentam ligar as possíveis dificuldades e obstáculos à escolha ou não de um certo tipo de modelagem e modelo contratual.

A entrevista ocorreu no Núcleo de Estruturação de Projetos (NEP), tal unidade está subordinada à Coordenadoria Especial de Concessões e Parcerias (CECP), que por sua vez, se subordina à SEINFRA.

O Decreto 47.767/19 dispõe em seu art. 28 que:

Art. 28 – O Núcleo de Estruturação de Projetos tem como competência prestar apoio técnico-institucional aos órgãos e às entidades em projetos de infraestrutura a serem desenvolvidos em parceria com a iniciativa privada, com atribuições de:

I – orientar e assessorar os órgãos e entidades no planejamento e na prospecção de soluções para a estruturação e implantação de projetos de infraestrutura e na realização de análise preliminar de viabilidade de novos projetos;

II – executar diretamente ou prestar assessoramento aos órgãos e às entidades na estruturação de projetos em suas diversas fases, incluindo o desenvolvimento de estudos técnicos, econômico-financeiros, jurídico-institucionais e demais subsídios necessários à modelagem dos projetos de infraestrutura a serem desenvolvidos em parceria com a iniciativa privada;

III – conduzir diretamente ou assessorar os órgãos e entidades na realização de PMI e outros instrumentos relativos à estruturação de parcerias e à participação do setor privado na formação dos projetos;

IV – prospectar novos projetos de concessões e parcerias;

V – monitorar a evolução e o impacto regulatório na estruturação de projetos nos setores de infraestrutura e mobilidade.

Parágrafo único – As competências previstas neste artigo aplicam-se também a projetos referentes à infraestrutura sob a coordenação da própria Coordenadoria Especial de Concessões e Parcerias e dos demais setores da SEINFRA.

Atualmente o NEP atua no programa de concessão dos lotes rodoviários, no programa de concessão de parque estaduais, no projeto de concessão dos imóveis do circuito da Praça da Liberdade, no projeto de concessão do Terminal Rodoviário Governador Israel Pinheiro (TERGIP), no projeto de concessão do Ginásio Jornalista Felipe Drummond, mais conhecido como Mineirinho, no projeto de concessão do Rodoanel e, por fim, coordena as atividades como secretaria executiva do Protocolo de Intenções n. 6 referente à Associação das Indústrias Sucreenergéticas de Minas Gerais (SIAMIG).

No NEP foram entrevistados oito integrantes da unidade. A formação dos integrantes se dá nas áreas de Administração Pública, Direito e Finanças

6.2 Os principais fatores favoráveis para a modelagem dos projetos de concessão e parcerias públicas

Os fatores que funcionavam como facilitadores foram em grande parte congruentes nas entrevistas. Porém alguns posicionamentos singulares valem a citação. O entrevistado A citou a vontade política como um fator expressivo para a continuação ou impulsão de um projeto de concessão, seja esta comum ou especial (PPP). Pode-se atribuir uma explicação sobre este comentário singular do entrevistado A, à sua posição de chefia dentro do NEP, fazendo com que ele tenha um maior contato com o processo de decisão da agenda do Núcleo.

Já sobre os fatores congruentes em todas as entrevistas, um deles remete à necessidade de uma equipe multidisciplinar e capacitada para lidar com os projetos. Segundo o entrevistado C:

Um dos principais facilitadores, hoje, do NEP, é a integração e formação da equipe. É essencial uma equipe capacitada para a modelagem dos projetos.

Ora, parece óbvia a fala do entrevistado C, já que uma equipe integrada e bem formada é essencial para qualquer projeto. Entretanto, na área de concessões isto toma uma forma evidenciada, por exemplo, a elaboração de Estudo de Viabilidade Técnica e Econômica demanda uma grande expertise técnica e conhecimento sobre o objeto ou serviço a ser concedido, uma vez que o cálculo do CAPEX (*Capital Expendure*) e OPEX (*Operational Expendure*) exige

não somente uma formação na área de finanças, mas também um conhecimento minucioso de cada item a ser construído ou de cada atividade a ser desenvolvida.

Outro ponto congruente na fala dos entrevistados foi que é necessário manter base histórica atualizada e uma padronização dos documentos. Como visto nos capítulos anteriores, a descontinuação da UPPP afetou os trabalhos posteriores na área. Toda a base de informação construída anteriormente foi prejudicada, o que levou à necessidade de um reaprendizado por parte da administração pública.

6.3 Os principais obstáculos para a modelagem dos projetos de concessão e parcerias públicas

Tentou-se na entrevista, ao perguntar sobre os obstáculos estabelecer uma conexão entre os gargalos encontrados e o tipo de modelagem a ser utilizada. Entretanto, observou-se que os gargalos e obstáculos eram sistêmicos e ocorriam nos vários modelos de modelagem escolhido pelo NEP.

Para o entrevistado B:

Um dos maiores obstáculos para a modelagem se mostrou a necessidade de se ter muito claro o preço de projetos executivos para se precificar as intervenções.

Isto reforça a fala do capítulo anterior sobre a dificuldade de se elaborar o Estudo de Viabilidade Técnica e Econômica dos projetos citados. O entrevistado C também corrobora a ideia quando diz:

Uma das principais dificuldades seria a mensuração do CAPEX. Por exemplo o caso do Mineirinho: Por um lado é um produto extremamente complexo, onde há várias coisas essenciais ao CAPEX e difíceis de serem mensuradas. E por outro, nós temos que simplificar ao máximo o CAPEX para não extrapolar muito o valor dos investimentos e não assustar os investidores. Logo nós temos que trabalhar sobre o mínimo necessário para o aparelho funcionar, mas aí chega-se a questão, como definir este mínimo? Atentando à segurança e ao bom funcionamento do equipamento. É muito difícil equilibrar a necessidade do equipamento com o possível investimento do equipamento.

Nota-se então que, além da dificuldade de se mensurar as atividades e produtos necessários ao instrumento a ser concedido, é ainda mais difícil realizar o equilíbrio com um preço que seja aceitável para o ente privado.

Um outro problema já mencionado no trabalho também foi comentado pelos entrevistados, a descontinuidade entre governos da unidade responsável

pelo processo de concessão. Como tal obstáculo foi recorrentemente citado pelos entrevistados, em prol de não se criar uma repetição no texto, escolheu-se a fala do entrevistado C sobre o tema, que disse que:

Outro obstáculo, que eu vejo, é as discontinuidades ocorridas dentro das unidades de PPP do governo de Minas. E estas discontinuidades, não apenas de pessoal, mas também de forma de se fazer as coisas e de informação, gera a todo momento uma necessidade de reaprendizagem, o que torna o processo decisório ainda mais difícil.

A adequação dos cronogramas de projeto ao tempo de um mandato também se mostrou um item recorrente. O entrevistado G, elaborou sobre o tema que:

Até a contratação de uma concessão, nós temos que elaborar muita coisa. Seja na área financeira com os EVTEs, seja na área jurídica com a modelagem contratual, ou em qualquer área. Muitas vezes, nós estamos elaboramos um contrato que é de outra secretaria ou de um ente da administração indireta e o tempo de se adquirir, por exemplo, somente um histórico do projeto ou o projeto executivo ³¹ anterior, é gigantesco.

Nota-se na fala do entrevistado que, o NEP ou até mesmo a SEINFRA, não tem a posse do objeto a ser concedido. Logo o Núcleo fica encarregado não somente de elaborar o projeto como também de conduzir os atores envolvidos na concessão. O que também se mostrou um problema e pode ser visto na fala do entrevistado E:

Um desafio que eu encontro na modelagem dos projetos é o alinhamento entre todos os atores. O NEP é uma unidade que muitas vezes tem que promover projetos de concessão de produtos e serviços que são de outras secretárias ou até mesmo da administração indireta. Essa conversa entre o NEP e estes players, muitas vezes é morosa e tem alguns complicadores.

Ao final desta parte da entrevista, percebeu-se que não havia na fala dos entrevistados um fator operacional que favorecia a escolha de uma concessão comum ou a escolha de uma PPP. Nem muito menos um obstáculo desta natureza que favorecia a escolha de um tipo de concessão sobre a outra. De acordo como objetivo do trabalho, elaborou-se a última pergunta em prol de se conseguir entender o porquê da diminuição dos números de PPPs e o aumento de uma predisposição ao uso de concessões comuns.

³¹ O Projeto Executivo, segundo a lei 8.666 de 21 de junho de 1993 do Brasil, é o conjunto dos elementos necessários e suficientes à execução completa da obra, de acordo com as normas pertinentes da ABNT.

6.4 As tendências atuais no uso das concessões comuns e PPPs

Em um primeiro momento, tentou-se entender se o campo de concessão estava sendo constrangido como um todo. Sobre a questão o entrevistado B, que também atuou na antiga UPPP esclareceu:

Existe sim uma tendência de aumento das concessões, mas não em virtude do que é melhor ou pior. A tendência decorre da situação financeira dos entes públicos. A dificuldade fiscal e toda questão previdenciária faz com que a capacidade de investimento dos entes públicos esteja baixa, não sendo eles capazes de realizar nenhum investimento de longo prazo. Isto faz com que eles recorram a recursos privados. Então, para mim existe uma tendência clara à utilização de concessão, independentemente da vertente ideológica do governo, até mesmo governos de esquerda que acreditam num maior aparato estatal estão realizando concessões, como por exemplo o governo do estado do Maranhão.

Após este esclarecimento, o entrevistado B, foi questionado se tal opção se daria apenas no curto prazo, ou enquanto a crise financeira durasse. Sobre isto ele elaborou:

Pra mim a médio e longo prazo existe uma tendência do número de concessões aumentar, é para eles vai existir uma justificativa de eficiência, mas o que prevalece hoje, no curto prazo, é a de financiamento das obras.

O entrevistado C corrobora a resposta e ainda destaca um fator ainda despercebido por este trabalho, o custo de pessoal e tecnológico dos serviços públicos:

Ao meu ver, há uma tendência a desestatização. Na atual situação financeira do estado, há uma necessidade de se cortar gastos e enxugar a administração pública. É necessário que se retire esses equipamentos que tem grandes custos de manutenção da mão do Estado. Por que além dos custos de manutenção financeiros, exige mão de obra e tecnologia.

Logo, perguntou-se, se existia uma tendência de escolha de um tipo de concessão sobre a outra. Sobre o tema, todos as repostas foram congruentes, e concordaram que as concessões comuns são a principal escolha atualmente. Sobre tal questão o entrevistado F elaborou que:

Existe sim uma tendência a utilização de concessões comuns em detrimento ao uso de PPPs. Isto ocorre por que o estado não tem o dinheiro para dar a contraprestação necessária ou estabelecer um fundo garantidor.

O entrevistado G completou tal pensamento e disse que:

Principalmente, neste momento, após o primeiro ciclo de PPPs que ocorreu lá no começo de 2010, com a linha amarela de São Paulo, depois Minas Gerais com a PPP da MG 050 e devido à crise fiscal em conjunto com a complexidade dos contratos de PPPs, há uma predisposição às concessões comuns, no modelo de tarifa e de uso, onde o estado não tem participação com aporte ou contraprestação.

Basicamente os modelos em que o estado não tem contrapartidas financeiras são aqueles que estão em pauta. As iniciativas com parceiros privados, hoje, já estão mais firmadas no Brasil e independente do governo, há sempre espaço para as concessões. A preocupação maior hoje é fiscal, então as parcerias privadas, *stricto sensu*, aquelas da 11.079³², perderam o brilho e estão sendo substituídas por estes modelos de concessão comum, recuperados³³ devido à crise fiscal.

Nota-se então que os projetos elaborados devem ter como característica fundamental, uma receita durante a operação viável e interessante para o mercado, com a TIR semelhante a projetos da área privada na mesma área. Sobre o tema o entrevistado F argumenta que:

Porém, isto restringe os projetos que podem ser feitos, já que, só é possível a estruturação de projetos que tenham alguma viabilidade econômica para o mercado. Por exemplo, não tem como, hoje, realizar uma concessão de hospital ou de uma escola.

Um comentário se mostrou interessante ao tema. O entrevistado B, apesar de concordar com a predisposição do governo ao uso de concessões comuns devido à situação fiscal, chamou atenção para outro ponto que impossibilita o uso de PPPs:

A escolha predominante é por concessões comuns. Porém, grande parte da bibliografia ignora que algumas concessões patrocinadas, por mais que tenham aportes do setor público, estes podem ser minimizados por receitas acessórias. Então existe em minha visão, apesar do aporte do ente público, a possibilidade do uso de PPPs principalmente em áreas que exigem um aporte inicial como educação, saúde e segurança.

O problema das PPPs é que ainda é necessário determinado amadurecimento sobre mecanismos necessário nos contratos de PPP. A inclusão de receitas acessórias na modelagem das PPPs para tentar diminuir a contrapartida do Estado é um desses amadurecimentos necessários. Nas concessões de rodovias já é bastante utilizado receitas acessórias como utilização de faixas de domínio, serviço ao usuário e disponibilidade de wi-fi. Logo é necessário que haja um esforço

³² O entrevistado se refere neste momento a lei de PPPs já tratada neste trabalho.

³³ O entrevistado neste momento usa a palavra recuperados para mostrar que as concessões de uso, no início do primeiro ciclo de PPPs foram, de certa maneira, esquecidas.

para a viabilização das PPPs no sentido de aumentar as receitas acessórias em prol de diminuir a contrapartida do governo.

E por fim, o entrevistado F construiu um panorama sobre as concessões frente à pandemia da COVID 19³⁴:

O que eu vejo hoje é que o mercado está disposto a fazer as parcerias e explorar os instrumentos públicos como uma forma de negócio. Infelizmente com a COVID isso foi muito limitado. Então os projetos a serem lançados a curto prazo, vão ter que ser projetos de extrema viabilidade e pouca complexidade. Por exemplo, apesar da complexidade do projeto dos lotes rodoviários e do Rodoanel eles tem uma viabilidade econômica excelente, o que faz com que, na minha opinião, exista uma possibilidade para a concessão. Diferente do projeto dos parques, que é um projeto mais delicado na área econômica e que precisa do turismo. O PMI do Ibitipoca, por exemplo, não teve nenhum participante, o que evidencia o impacto da COVID neste tipo de projeto.

Notou-se então que, a uma tendência na utilização de concessões comuns sobre PPPs. O motivo principal é a atual crise fiscal vivenciada pelo estado de Minas Gerais. Entretanto, observou-se que as concessões comuns não se adequam a todos os serviços e instrumentos que o Estado possui e deve prover aos cidadãos. Logo percebeu-se que houve um deslocamento dos projetos para áreas em que a concessão comum é possível, e as áreas onde o melhor instrumento para se utilizar seriam as PPPs estão sendo deixadas de lado, dentro do programa de concessões.

³⁴ A pandemia de COVID-19 é uma pandemia em curso no ano de 2020 causada por uma doença respiratória aguda.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho apresentou como proposta a análise das PPPs elaboradas e em elaboração do estado de Minas Gerais no período de 2007, quando foi firmada a primeira PPP, até o ano de 2016.

O estudo das tendências de outorga e delegação dos serviços públicos requer o entendimento acerca dos modos de construção e funcionamento da Administração Pública, do seu processo histórico-evolutivo, dos interesses por trás de cada decisão de política pública implementada.

Para efetivação da pesquisa, iniciou-se com uma discussão acerca das Reformas Administrativas do Brasil. A partir da conceituação de Estado como um mediador de contradições entre o desenvolvimento das forças produtivas e das relações que se estabelecem em sua decorrência, entendeu-se a influência pujante da globalização e das demandas neoliberais internacionais para a forma de organização e desenvolvimento das políticas públicas do estado brasileiro. Resgatando literatura já consolidada, percebeu-se que, na história recente da área da Administração Pública do Brasil, as reformas do Estado podem ser categorizadas em quatro: a Reforma Burocrática de 1935; a Reforma do Decreto-Lei nº 200/1967; a Reforma da redemocratização no início dos anos 1990; e a Reforma Gerencial, desenvolvida por FHC a partir de 1995. Embora tenham suas particularidades, todas as reformas realizadas eram justificadas pela necessidade de superação do caráter patrimonialista e clientelismo pelo qual se davam as relações entre o público e o privado no país; pela imposição das demandas que refletiam as prioridades inscritas na agenda pública dos governos que as empreenderam; e pelas tentativas de superação da crise fiscal do Estado.

A “reforma” ou “contrarreforma” do Estado no Brasil desencadeada a partir dos anos de 1990 e, principalmente com o governo de FHC, não é um caminho natural, mas representa uma escolha político-econômica para inserção do país na dinâmica internacional. Embora seja objeto de intensos debates acerca de suas benesses para o país, indubitavelmente representou uma mudança de paradigma para a Administração Pública brasileira, que passou cada vez mais a importar as formas de organização e desenvolvimento da iniciativa privada para a dinâmica interna dos governos.

Bresser-Pereira (1996) afirma que a Nova Administração Pública foi apresentada como uma resposta a quatro crises simultâneas do estado brasileiro: à crise fiscal do Estado, à crise do modelo burocrático, à crise no modo de intervenção do Estado e à crise política. Sendo seu objetivo primário a transformação da cultura burocrática.

Em seguida, apresentou-se o instituto das concessões públicas, que, embora não representassem uma ideia nova, passaram a ser utilizadas com bastante recorrência na década de 1990 no país. Considerada como uma forma de privatização ou desestatização dos serviços públicos, destacou-se que, a partir da promulgação da Lei 8.987/95, as concessões públicas foram utilizadas como forma de enxugar a máquina pública e garantir a maior eficiência na prestação dos serviços públicos. Com a chegada do século XXI e diante da necessidade constante de modernização da atividade administrativa sob a influência da iniciativa privada, estabeleceu-se o cenário ideal para as PPPs, com a promulgação da Lei nº 11.079/2004, que representa um marco nas relações entre as esferas pública e privada no país.

A partir de uma breve delimitação normativo-legal dos institutos da concessão pública e das parcerias público-privadas, apreendeu-se que as delegações de serviço público na modalidade concessão podem ser comuns ou especiais; no caso das concessões especiais, comumente conhecidas como parcerias público-privadas, há a transferência da execução do serviço público para a iniciativa privada, podendo ocorrer nas modalidades administrativa ou patrocinada.

O quarto capítulo, que constituiu, de fato, a pesquisa documental contida no presente trabalho, foi iniciado com uma breve contextualização histórica da reforma administrativa realizada em Minas Gerais, no início do século XXI, pelo governo Aécio Neves, conhecida como Choque de Gestão. A estratégia proposta pelo governador era de modernização da administração pública, que deveria ser voltada para resultados, a partir da incorporação de princípios e modos de operação da iniciativa privada. O Choque de Gestão mineiro foi reconhecido pela literatura como uma referência em termos de administração pública e uma de suas principais agendas era o enfrentamento à crise fiscal dos estados brasileiros, que, após um período de fôlego em razão do sucesso das políticas de ajuste fiscal estabelecidas pela reforma gerencial de

FHC, voltavam a enfrentar riscos de colapso, principalmente a partir de 2008, marcado por uma crise financeira econômica no plano internacional.

Notadamente, confirmou-se a hipótese da utilização da delegação de serviços públicos como estratégia de resposta à crise fiscal, uma vez que uma das estratégias mais marcantes do choque de gestão mineiro foi a legislação acerca da PPPs, sendo o estado, ao lado de São Paulo e Rio de Janeiro, os entes federativos com situação fiscal mais crítica à época. Atualmente, o cenário não parece promissor, continuando a ser a crise fiscal o calcanhar de Aquiles da administração pública mineira. Romeu Zema, eleito para o governo estadual em 2018, a fim de enfrentar os problemas fiscais do Estado, defende a adesão ao Regime de Recuperação Fiscal – RRF (Lei Complementar 159/2017), programa lançado pelo governo federal como forma de dirimir as crises fiscais estaduais, entretanto, não encontra apoio junto ao Poder Legislativo, que vê a solução dada pela União com desconfiança

Realizou-se, ainda, um breve histórico acerca da legislação mineira em relação às PPPs, momento em que foi destacado o caráter pioneiro do estado no estabelecimento desta modalidade de concessão, tendo sido o primeiro estado do país a fazê-lo, antecedendo-se, inclusive à legislação nacional, visto que promulgou a Lei Estadual nº 14.868/2003 um ano antes da Lei Federal que rege as PPPs.

Os resultados obtidos através desta pesquisa documental confirmaram algumas questões embasadas pela literatura especializada, bem como resultaram em diversos pontos que merecem ser pormenorizadamente abordados. Inicialmente, ressalta-se que as informações utilizadas foram encontradas no site da Unidade PPP do governo de Minas Gerais, que era a instância responsável por gerir as parcerias público-privadas do estado. O marco temporal da presente pesquisa foi limitado pelas informações fornecidas pela plataforma, que davam conta das PPPs realizadas entre os anos de 2007 a 2016, compreendendo o período de 10 anos.

Nesse sentido, foram levantadas 11 parcerias público-privadas já finalizadas, sendo elas: Rodovia MG-050, Complexo Penal, Mineirão, Aeroporto Regional da Zona da Mata, Aeroporto Regional do Vale do Aço, Resíduos Sólidos Urbanos, Ampliação do Sistema Adutor Rio Manso, UAI Fase 1, Uai Fase 2, Uai Fase 3 Praça Sete e Sistema de Esgotamento Sanitário de Divinópolis. Delas, duas foram firmadas no governo de Aécio Neves, oito no governo do seu

vice-governador e sucessor Antônio Anastasia e apenas uma no governo de Fernando Pimentel.

Foram encontradas, ainda, nove projetos de PPP em elaboração, em fase de Procedimento de Manifestação de Interesse, dos quais um foi autorizado por Aécio Neves, seis por Anastasia e dois por Pimentel. Ressalte-se que os dados coletados tratam de informações obtidas até o ano de 2016, de modo que alguns destes projetos podem ter sido concluídos ou descartados no período que excede o delineado pela presente pesquisa.

A preponderância dos contratos de PPPs observados nos governos tucanos pode ser explicada pela posição política que os representantes do partido vêm, historicamente, tomando, ao longo de suas administrações, desde a década de 1990, de redução do Estado e adequação do país às demandas neoliberais, realizadas, principalmente, pela privatização de empresas e serviços públicos. A privatização de empresas públicas, nas campanhas eleitorais das últimas décadas, vem representando uma das principais discordâncias entre os partidos PSDB e PT, uma vez que os candidatos petistas tendem a priorizar, em seus discursos, a defesa das empresas nacionais do capital privado. Embora não seja objetivo do presente trabalho empreender a discussão acerca da consonância ou não das práticas governistas tucanas e petistas com seus discursos, no que tange à presente pesquisa, verificou-se que, de fato, os governos tucanos apresentaram um maior número de projetos de concessão, enquanto o governo de Fernando Pimentel realizou uma quantidade bem inferior de PPPs, fato este tido como consequência do esvaziamento da Unidade PPP durante sua gestão.

Contudo, conforme mencionado no último capítulo do trabalho, há que se considerar que três fatores podem ter influenciado na baixa quantidade de PPPs firmadas por Pimentel: primeiro o fato da pesquisa apenas englobar dois anos de seu mandato, enquanto avalia oito anos dos mandatos dos tucanos; segundo que os dois anos do governo petista analisados são os primeiros de seu mandato, após uma década de governos do PSDB, o que significa que Fernando Pimentel poderia estar apenas ajustando suas plataformas políticas, enquanto que o período estudado contempla os dois últimos anos do segundo mandato de Aécio Neves e o mandato de seu vice-governador e sucessor; e terceiro que o momento econômico dos governos é completamente diferente. Trata-se, desta forma, de cenários diametralmente opostos. Há que se frisar,

porém, que, mesmo quando os dados são analisados de forma proporcional, o governo de Fernando Pimentel apresentou ainda 30% a menos de contratos de PPPs firmados que os governos de Aécio Neves e Anastasia.

A pesquisa bibliográfica se mostrou fundamental na análise das PPPs firmadas no âmbito do estado de Minas Gerais, vez que apresentaram informações pertinentes acerca de suas qualidades, como é o caso da PPP do Aeroporto Regional da Zona da Mata, e suas deficiências que, em muitos casos, mostram-se similares às observadas na execução estatal direta. Chamam a atenção o caso na PPP da Rodovia MG-050, que não foi positivamente avaliada pela população usuária do serviço, e o da PPP do Complexo Penal Ribeirão das Neves, que sofreu denúncias de superfaturamento nas obras de construção do presídio.

A execução de serviços públicos não é tarefa simples e apresenta dificuldades, tanto para o poder o público, quanto para a iniciativa privada. Não se pode perder de vista, contudo, que a eficiência pública é mensurada pela satisfação dada ao bem comum, não podendo ser confundida com a eficiência da iniciativa privada que aufere, predominantemente, a maximização dos lucros. Desse modo, o fator financeiro não pode ser o único observado nas análises acerca da outorga e delegação dos serviços públicos, devendo ser analisados fatores multidimensionais que determinam uma execução eficiente do serviço público. As PPPs, embora representem um instrumento moderno e eficiente para alguns casos, não podem ser utilizadas sem o devido estudo de viabilidade, vez que apresenta riscos que são compartilhados com o Estado.

No capítulo 5, através de uma pesquisa documental e bibliográfica, foram elencados os principais obstáculos da instituição das PPPs da MG 050, do complexo penitenciário e do projeto de resíduos sólidos. Cada um destes projetos serviu para identificar e a salientar um problema na escolha das PPPs.

O primeiro da MG 050, mostrou que a forte pressão política exercida pelo governo de Aécio Neves para que a PPP fosse elaborada e desenvolvida em prol de visibilidade política, fez com que o VfM aceito no contrato da concessão fosse menor do que ele poderia ser. Claramente o VfM depende de uma diversidade enorme de fatores e as variáveis escolhidas na época podem ser a razão da discrepância, entretanto, como visto no trabalho, a necessidade política extrapolou a atividade técnica exercida e há indícios de que poderia ter se alcançado um VfM melhor.

O segundo caso do complexo penitenciário mostrou que a falta de marcos legais e contratuais causou um grande aumento no custo financeiro e econômico da PPP. Além disso a necessidade de um maior grau de acesso às informações e de *accountability* é outro fator de encarecimento do projeto. Ora, não cabe a este trabalho, com um estudo tão raso de tal PPP, estabelecer que a PPP teve um custo não compensatório para a sociedade. Porém, cabe realizar o questionamento de que talvez, um projeto de tamanha complexidade e de mensuração de eficiência tão difícil, não se adequasse à situação ou ao grau de desenvolvimento da área na época.

E o terceiro caso, do projeto de resíduos sólidos mostra que a complexidade contratual de uma PPP e seus custos operacionais são fatores que devem ser muito estudados de maneira prévia pelo órgão responsável. Nota-se que, no caso em questão, os atores envolvidos não apresentavam o desenvolvimento institucional necessário para a elaboração do projeto, além de que, o custo financeiro da PPP pensado na época ignorou cenários de crise, fazendo com que a PPP esteja suspensa até os dias atuais.

O capítulo 6, através de entrevistas, mostrou uma alternativa utilizada pelo governo frente a indisposição ao uso das PPPs e ao cenário de crise fiscal. Ficou claro que os maiores obstáculos e facilitadores dos projetos de concessões são iguais quando colocados frente às concessões comuns e às PPPs.

A descontinuação da UPPP, por exemplo, é um obstáculo que atinge qualquer um dos projetos. Assim como a vontade política é essencial na impulsão dos mesmos.

Observou-se que a escolha da concessão comum sobre as PPPs se dá hoje devido à crise fiscal do estado e à sua conseqüente inaptidão para prestar a contrapartida necessária à PPP, bem como à falta de recursos para estabelecer um fundo garantidor para as mesmas. Também foi possível observar que a menor complexidade de uma concessão comum é preferível neste cenário de crise para que se consiga um maior desenvolvimento do projeto e assim ter sua conclusão dentro do período do mandato.

Entretanto, notou-se também que não há uma tentativa para se adequar as concessões comuns a áreas novas para este tipo de projeto. Os projetos são escolhidos conforme as áreas mais aptas a receberem este tipo de concessão.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. **Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas**. Revista de Administração Pública (RAP), v. 41, p. 67- 86, 2007.

ALVES, A. C. T. As reformas em Minas Gerais: choque de gestão, avaliação de desempenho e alterações no trabalho docente. In: **VI Seminário da Redestrado**: regulação educacional e trabalho docente. UERJ, Rio de Janeiro, 2006.

AMORIM, F. A.; SILVA, M. M.; SILVA, V. L. **Lei de Responsabilidade Fiscal para os Municípios**: Uma abordagem prática. São Paulo: Atlas, 2007.

APPOLINÁRIO, F. **Dicionário de metodologia científica: um guia para a produção do conhecimento científico**. São Paulo, Atlas, 2009.

ARAÚJO, E. N. de. **Curso de direito administrativo**. 7ª edição. São Paulo: Saraiva, 2015. 1432 p

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS. **Deputados criticam proposta do governo para superar a crise**: Segundo parlamentares, adesão ao Regime de Recuperação Fiscal, apresentada como solução, tem mais custos que benefícios. 10/06/2019. Disponível em: https://www.almg.gov.br/acompanhe/noticias/arquivos/2019/06/10_assembleia_fiscaliza_custodio_mattos.html

BARAN, K.; VALADARES, J. **Na tentativa de superar crise fiscal, 17 estados preparam privatizações**: Para venda, concessão e PPP, há estatais de energia e saneamento, rodovias e até fábrica de camisinha. Folha de São Paulo, 29.jul.2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/07/na-tentativa-de-superar-crise-fiscal-17-estados-preparam-privatizacoes.shtml>

BARROS, B T. de; PRATES, M. A. S. **O estilo brasileiro de administrar**. São Paulo: Atlas, 1996.

BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I. **Política Social: fundamentos e história**. São Paulo: Cortez. Editora, 2006.

BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Institui normas para licitações e contratos da Administração Pública.

BRASIL. **Lei Federal nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004**. Institui normas gerais para licitação e contratação de Parcerias Público-Privadas no âmbito da administração pública. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l11079.htm.

BRASIL. **Lei Federal nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995**. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8987cons.htm

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Da administração pública burocrática à gerencial**. Revista do Serviço Público. Vol. 120.N. 1. Brasília. ENAP, 1996.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **A reforma gerencial do Estado de 1995**. RAP Rio de Janeiro 34(4):7-26, Jul./Ago. 2000. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/download/6289/4880>

BRESSER-PEREIRA, L.C. Da administração pública burocrática à gerencial. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. K. (Orgs.). **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. 7 ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006.p. 75-121.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Construindo o Estado republicano: democracia e reforma da gestão pública**. Rio de Janeiro: FGV, 2009. 416p.

BRESSER-PEREIRA. **Reforma do Estado para a cidadania**. A reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. Brasília: Enap, 34, 1998.

CAMPOS, P. S. L. **A adoção das parcerias público-privadas no Brasil: Uma alternativa à insuficiência do modelo de concessão como forma de parceria entre o Estado e o setor privado**. TCC (Curso de Graduação em Direito) – Universidade Federal Fluminense, 2016.

CARVALHO FILHO, J.S. **Manual de Direito Administrativo**. 25.ed. São Paulo: Atlas, 2012.

CASTRO, C. P. **Avaliação da participação da sociedade civil no choque de gestão de Minas Gerais**. Revista Avaliação de Políticas Públicas, ano 1, vol. 2, n. 2, jul-dez 2008.

CHESNAIS, F. **A Mundialização do Capital**. São Paulo: Xamã, 1995.

CINGOLANI, L. **The State of State Capacity: a review of concepts, evidence and measures**. Maastricht University, 2013 (Working Paper). Disponível em: <https://cris.maastrichtuniversity.nl/ws/portalfiles/portal/978997/guid-25cb727f-2280-41f0-a1da-ecf3ac48230f-ASSET1.0.pdf>

CLARK, G.; SOUZA, L. N. **Parceria público-privada e eficiência: um estudo de caso da rodovia mg-050**. Rev. Fac. Dir. Sul de Minas, Pouso Alegre, v. 31, n. 2: 325-354, jul./dez. 2015. Disponível em: <https://www.fdsu.edu.br/adm/artigos/9e3e354d0920dc155fd0f31db761c48d.pdf>

COSTA, F. L.; CAVALCANTI, B. S. **Mudança organizacional no setor público**. Revista de Administração Pública, v. 25, n. 1, p. 82-106. 1991.

COSTA, F. L. **História das reformas administrativas no Brasil: narrativas, teorizações e representações**. Revista do Serviço Público, Brasília, v. 59, n. 3, p. 271-288, 2008.

COSTA, V. A. M.; RIBEIRO, D. C. **Análise de value for money da política de parceria público-privada como alternativa para a gestão de aeroportos regionais no Brasil: estudo de caso do aeroporto regional da Zona da Mata**.

Escola de Administração Fazendária (Esaf). (Monografia). 2017. 58p. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/5010>

COURA, E. R. **Gestão integrada de resíduos sólidos na região metropolitana de Belo Horizonte**: Obstáculos político institucionais à implementação de um projeto de gestão metropolitana Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Administração Pública) - Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, 2019.

COUTINHO, F. M. A.; ROMERO, G. C. D.; MELO, I. P. Os desafios do controle de resultados nas Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP): um estudo do caso de minas gerais. In: **II Congresso Consad de Gestão Pública**. Anais... Brasília: Consad, 2009.

CUNHA JUNIOR, L. A. P. O governo matricial de Minas Gerais: implantand o choque de gestão. In: **IX Congresso Internacional del Clad sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**, Madrid, España, 2-5 nov. 2004

DA ESTRUTURA e das atribuições da Unidade PPP-MG. [S. l.], 16 jan. 2014. Disponível em: <http://www.ppp.mg.gov.br/cidadao/apresentacao>. Acesso em: 22 jul. 2020.

DAVIS, P. G.; BIONDINI, I. V. F. **Endividamento público de Minas Gerais: histórico e recentes propostas de recuperação**. Cadernos Gestão Pública e Cidadania, São Paulo, v. 23, n. 76, set./dez. 2018, 413-435. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/view/75373>

DIAS, A.G.C. A gestão por trás do “Choque de Gestão”: um estudo da reforma gerencial no governo de minas gerais (2003-2012). In: **VI Congresso CONSAD de Gestão Pública**. Brasília/DF, abril-2013.

DI PIETRO, M.S.Z. **Direito Administrativo**. 23. ed. São Paulo, Atlas, 2015.

_____. **Parcerias na administração pública**: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

FADUL, E. M. C.; SILVA, L. P. Retomando o debate sobre a Reforma do Estado e a Nova Administração Pública. In: **Encontro da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Administração**, 32, 2008. Rio de Janeiro. Anais... Rio de Janeiro: ENANPAD, 2008.

FARIAS, F. B. de. **O modo estatal global**: crítica da governança planetária. São Paulo, Xamã, 2013.

FRANZESE, C. Mudanças recentes no Estado brasileiro a reforma do modelo nacional desenvolvimentista – entre a garantia de direitos e a abertura do mercado. In: ALBUQUERQUE, Maria do Carmo, (Org.) **Participação popular em políticas públicas**: espaço de construção da democracia brasileira. – São Paulo: Instituto Pólis, 2006. 124p. Disponível em: <http://www.polis.org.br/uploads/939/939.pdf>

FURTADO, L.R. **Curso de Direito Administrativo**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2007.

GARCIA, F. L. **Análise dos projetos de concessões de serviços públicos, via Parcerias Público-Privadas, no Estado do Rio Grande do Sul (2005-2015)**. Universidade Federal do Rio Grande do Sul (Monografia). Porto Alegre, 2016.

GASPARINI, D. **Direito administrativo**. 14ª ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2009.

GAZZONI, M.; CUNHA, R. **Mapa Das Privatizações 2018**. G1 Economia. Publicado em 30.jan.2018. Disponível em: http://especiais.g1.globo.com/economia/2018/mapa-das-privatizacoes/?_ga=2.220259288.194359472.1594820806-bb159bee-01ba-07b8-7ded-c0b56ac6e101

GUIMARÃES, T. B.; ALMEIDA, B. O duplo planejamento. In: VILHENA, R.; MARTINS, H. F.; MARINI, C.; GUIMARÃES, T. B. **O choque de gestão em Minas Gerais: políticas da gestão pública para o desenvolvimento**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

HALL, P. A.; TAYLOR, R. C. R. **As três versões do neoinstitucionalismo**. Lua Nova [online]. 2003, n.58, pp.193-223

JESSOP, B. **Bringing the State Back In (Yet Again): Reviews, Revisions, Rejections, and Redirections**. International Review of Sociology, v. 11, n. 2, p. 149-173, 2001. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/713674035>

JUSTEN FILHO, M. **Curso de direito administrativo**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

KLERING, L. R.; PORSSSE, M. C. S.; GUADAGNIN, L. A. **Novos caminhos da administração pública brasileira**. Análise: Revista Científica de Administração, Contabilidade e Economia. Porto Alegre, v. 21, n. 1, p. 4-17, jan./jun. 2010. Disponível em: <http://caioba.pucrs.br/ojs/index.php/face/article/viewFile/8231/5903>

LEMOS, C. S.; NEVES, F. S. A carreira de gestor público em Minas Gerais no contexto do choque de gestão. **XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**, Buenos Aires, Argentina, 4 - 7 nov. 2008.

LIMA JUNIOR, O. B. **As reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos**. Revista do Serviço Público Ano 49 Número 2 Abr-Jun 1998

MARTINS, Antônio Fernando da Fonseca. Anotações sobre a figura do verificador independente em PPPs. **Jus**, [S. l.], p. 00-10, 21 fev. 2019. Disponível em:

<https://jus.com.br/artigos/72029/anotacoes-sobre-a-figura-do-verificador-independente-em-ppps>. Acesso em: 22 jul. 2020.

MATIAS-PEREIRA, J. **Curso de Administração Pública**: foco nas instituições e ações governamentais. 3.ed. São Paulo: Editora Atlas, 2010, 263p.

MATOS, E. A. **Privatização de presídios e a mercantilização do crime e da pobreza**. Revista Brasileira de Ciências Criminais. RBCCRIM VOL. 133 JULHO 2017.

MEDEIROS, A. C. de; VASCONCELLOS, J. G. M. Gestão das organizações no Brasil: em busca de um paradigma. In: MEDEIROS, A. C. de; BRASIL, H. V.; VASCONCELLOS, J. G. M. **Cultura organizacional**: em busca de um modelo. Vitória: [...], 1992.

MEIRELLES, H.L. Direito Administrativo Brasileiro. São Paulo: Malheiros, 2013.

MORONI, J. A. O direito à participação no governo Lula. In: AVRITZER, L. (Org.) **Experiências Nacionais de Participação Social**. Belo Horizonte: Cortez Editora, 2010.

NASCIMENTO, Ulisses Alves. Lei de Acesso à Informação: accountability em prática. CLP: Liderança Política, [S. l.], p. 00-03, 25 fev. 2019. Disponível em: https://www.clp.org.br/lei-de-acesso-a-informacao-accountability/?gclid=Cj0KCQjw3s_4BRDPAIIsAJsyoLOWdAdq4pu96C62O0XC8SupzcRQikyelWiq-oM9F-R6a7BrROY0TzgaAjuREALw_wcB. Acesso em: 19 jul. 2020.

NEVES, F. S.; SILVA, M. F. J. Uma reflexão sobre o novo modelo de cargos comissionados do estado: flexibilidade com foco em resultados. In: **II Congresso Consad de Gestão Pública**. Anais... Brasília: Consad, 2009.

OLIVEIRA, K. **Projeto de apoio a estados pode gerar impacto de até R\$ 222 bilhões**: Texto prevê suspensão do pagamento de dívidas dos estados com União. Agência Brasil. Publicado em 11.abril.2020. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2020-04/projeto-de-apoio-estados-pode-gerar-impacto-de-ate-r-222-bilhoes>

OLIVEIRA, M. M. **Como fazer pesquisa qualitativa**. Petrópolis, Vozes, 2007.

OLIVEIRA, F.A. e RIANI F. Limitações e Consequências do Ajuste Fiscal do Estado de Minas Gerais no Governo Aécio Neves, Cedeplar, Diamantina, Agosto 2004. In: **X Congresso Internacional del Clad sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**, Santiago, Chile, 18-21 oct. 2005.

OSBORNE, D.; GAEBLER, T. **Reinventando o Governo**. Brasília: Editora MH Comunicação, 1995.

PAES DE PAULA, A. P. **Por uma nova gestão pública**. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

PENA, Rodolfo F. Alves. **O consenso de Washington**. Mundo educação, [S. l.], p. 00-05, 18 fev. 2020. Disponível em: <https://mundoeducacao.uol.com.br/geografia/consenso-washington.htm>. Acesso em: 22 jul. 2020.

PESTANA, M.; TAVARES JUNIOR, F.; MENDES, E. V. Bases conceituais e programáticas do Choque de Gestão na saúde em Minas Gerais. In: **II CONSAD. Anais...** Brasília, 2009. Disponível em: <<http://consad.org.br/wp-content/uploads/2013/02/BASES-CONCEITUAIS-E-PROGRAM%C3%81TICAS-DO-CHOQUE-DE-GEST%C3%83O-NA-SA%C3%9ADE-EM-MINAS-GERAIS2.pdf>>

POULANTZAS, N. **Internationalisation of capitalist relations and the nationstate**. *Economy and Society*, 3(2):145–179, 1974. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/03085147400000008>

POLLITT, C; BOUCKAERT, G. **Avaliando reformas da gestão pública: uma perspectiva internacional**. Revista do Serviço Público, v. 53, n. 3, p. 5-30, 2002

REZENDE, F. da C. **Por que falham as reformas administrativas**. Rio de Janeiro: FGV, 2004

RIBEIRO, L.M.P.; PEREIRA, J.R.; BENEDICTO, G.C. **As Reformas da Administração Pública Brasileira: Uma Contextualização do seu Cenário, dos Entraves e das Novas Perspectivas**. In: XXXVII Encontro da ANPAD: Rio de Janeiro, 7-11 de setembro de 2013. Disponível em:

RIBEIRO, D. C.; BRESSAN, A. A.; IQUAPAZA, R. A. **O risco fiscal associado às parcerias público-privadas (PPP): estudo de caso da rodovia MG-050**. Revista Gestão & Tecnologia. Pedro Leopoldo, v. 17, n. 1, p. 36-53, jan./abr. 2017.

RIBEIRO, D. C. **O preço do risco moral em contratos de parceria público-privada: estudo de caso do contrato do complexo do Mineirão**. R. TCEMG Belo Horizonte v. 36 n. 1 p. 12-24 jan./jun. 2018. Disponível em: <https://revista.tce.mg.gov.br/revista/index.php/TCEMG/article/view/329/373>

SANTOS, B. Os processos da globalização. In: SANTOS, Boaventura. **A globalização e as Ciências Sociais**. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2002.

SANTOS, P. J. O. **Arranjo Institucional de Governança na Coordenação e Implementação de Parcerias Público-Privadas em Minas Gerais**. (Monografia). Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho. 2016. Disponível em: <http://monografias.fjp.mg.gov.br/handle/123456789/2229>

SECCHI, L. **Modelos organizacionais e reformas da administração pública**. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, 43 (2), p.347-69, mar.-abr, 2009.

SILVA, M. O. S.; YAZBEK, M. C.; DI GIOVANNI, G. **A Política Brasileira no Século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda.** São Paulo: Cortez, 2004. 225p.

SILVA, M. P. Bases conceituais e programáticas do choque de gestão na saúde em Minas Gerais. In: **XI Congreso Internacional del Clad sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**, Salvador de Bahia, 27-30 nov. 2009.

SKOPOL, T. **Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research.** 1985. Disponível em: <https://pdfs.semanticscholar.org/1b73/2fa00cddb531b713fd25afc163e708f277a7.pdf>

SOARES, V.B. **Choque de gestão ou choque de racionalidades?: o desempenho da administração pública em questão.** (Dissertação) Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro, 2010.

TENÓRIO, F. G., SARAVIA, E. J. Escorços sobre gestão pública e gestão social In: MARTINS, Paulo Emílio Matos et al (Orgs) **Estado e gestão pública; visões do Brasil Contemporâneo.** Rio de Janeiro: FGV Editora, 2006, pp. 107-132.

TINOCO, G. **A sustentabilidade fiscal dos estados brasileiros: análise recente e notas para o futuro.** R. BNDES, Rio de Janeiro, v. 25, n. 50, p. 299-344, dez. 2018. Disponível em: https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/16843/3/PRArt_Sustentabilidade%20fiscal%20dos%20estados%20brasileiros_compl_BD.pdf

TOLEDO, C. N. **1964: O golpe contra as reformas e a democracia.** Revista Brasileira de História, São Paulo, vol. 24, n. 47, 13-28 p., 2004. Disponível em:

TOSCANO, T. C.; SOUZA, P. B. B.; BARRENCE, A. V. S. A experiência do Project Management Offices Central do Estado de Minas Gerais: a busca da maturidade em gerenciamento de projetos governamentais. In: **XIII Congreso Internacional del Clad sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**, Buenos Aires, Argentina, 4-7 nov. 2008.

VILHENA, R. et.al. **O Choque de Gestão em Minas Gerais: políticas da gestão pública para o Desenvolvimento.** Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006,363p.

VILHENA, R. M. P.; MARINI, C. **Os Acordos de Resultados de 2º etapa: alinhando a SEPLAG com a segunda geração do Choque de Gestão em Minas Gerais.**

APÊNDICE A – MODELO DE TERMO DE CONSENTIMENTO PARA GRAVAÇÃO DE ENTREVISTA

TERMO DE CONSENTIMENTO

Eu, como voluntário (a), concordo em participar do estudo guiado pelo aluno de graduação Dimitri Assis de Souza, do curso de Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, da Fundação João Pinheiro, que pode ser contatado pelo e-mail dimitriassissouza@gmail.com. Compreendo que o trabalho elaborado irá elaborar entrevistas com os integrantes do Núcleo de Estruturação de Projetos (NEP), visando por parte do referido aluno, a confecção do trabalho de conclusão de curso e nada além disto. Eu também declaro que estou ciente que a entrevista será gravada, porém todos os registros serão sigilosos e será mantido o anonimato. Por fim, declaro que não fui forçado ou coagido a responder nenhuma pergunta e que tenho o poder de encerrar a entrevista a qualquer momento

Belo Horizonte, de

de 2020

Assinatura