

Tamírames de Almeida Damásio Soares

**O EXERCÍCIO DO CONTROLE SOCIAL NA GESTÃO DOS CONTRATOS DE
PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA (PPP):**

uma análise dos fundamentos do controle social previstos no ordenamento jurídico brasileiro e a sua concretização na administração pública do estado de Minas Gerais

Belo Horizonte

2019

Tamírames de Almeida Damásio Soares

**O EXERCÍCIO DO CONTROLE SOCIAL NA GESTÃO DOS CONTRATOS DE
PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA (PPP):**

uma análise dos fundamentos do controle social previstos no ordenamento jurídico brasileiro e a sua concretização na administração pública do estado de Minas Gerais

Monografia apresentada ao Curso de Administração Pública da Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, como requisito parcial para obtenção do título de especialista em Administração Pública, Planejamento e Gestão Governamental

Orientadora: Ana Paula Salej Gomes

Belo Horizonte

2019

S676e

Soares, Tamírames de Almeida Damásio.

O exercício do controle social na gestão dos contratos de Parceria Público-Privada (PPP) [manuscrito] : uma análise dos fundamentos do controle social previstos no ordenamento jurídico brasileiro e a sua concretização na administração pública do estado de Minas Gerais / Tamírames de Almeida Damásio Soares. – 2019. [10], 128 f. : il.

Monografia de conclusão de Curso (Especialista em Administração Pública, Planejamento e Gestão Governamental) – Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, 2019.

Orientadora: Ana Paula Salej Gomes

Bibliografia: f. 125-138

1. Administração pública – Controle social – Minas Gerais. 2. Contrato social – Minas Gerais. 3. Democracia – Minas Gerais. 4. Parceria Público-Privada (PPP) – Minas Gerais. I. Gomes, Ana Paula Salej. II. Título.

CDU 35:301.173.7(815.1)

Tamírames de Almeida Damásio Soares. O exercício do controle social na gestão dos contratos de Parceria Público-Privada (PPP) [manuscrito]: uma análise dos fundamentos do controle social previstos no ordenamento jurídico brasileiro e a sua concretização na administração pública do estado de Minas Gerais

Monografia apresentada ao Curso de Administração Pública da Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, como requisito parcial para obtenção do título de especialista em Administração Pública, Planejamento e Gestão Governamental.

Aprovada pela banca examinadora constituída pelos professores:

Ana Paula Salej Gomes, Orientadora – Fundação João Pinheiro

Helena Teixeira Magalhães Soares – Fundação João Pinheiro

Belo Horizonte, 25 de junho de 2019.

À Deus por sempre me guiar.

Agradeço a minha orientadora Professora Ana Paula Salej e a todos que direta ou indiretamente contribuíram para realização desse trabalho.

Obrigada.

É essencial a conscientização do agente público, do extraordinário e fecundo papel que lhe cabe na realização dos anseios comuns; isto tem que ver, é evidente, com educação, orientação, apoio e estímulo, tem que ver com a sociedade justa, cada centavo dos recursos públicos aplicado, efetivamente, sob inspiração ética (CARVALHO, Paulo Neves de).

RESUMO

Esta monografia tem como escopo examinar o exercício do controle social na gestão dos contratos de parceria público-privada celebrados pela administração pública mineira. O tema foi explorado a partir do estudo da evolução dos modelos de administração pública, diante do surgimento do controle social como um valor a ser perseguido no Estado Democrático de Direito. Após, realizou-se aprofundado exame sobre *accountability*, os fundamentos jurídicos do controle social previstos no ordenamento brasileiro e, finalmente, foi analisada a concretização do controle social nos contratos de PPP celebrados pelo Estado de Minas Gerais. As principais características da adoção do modelo gerencial nos cenários mundial, brasileiro e mineiro foram examinadas e interpretadas com o objetivo de analisar a origem do controle social e da utilização do contrato de parceria pública privada como um instrumento de gestão. A partir da análise dos planos de governos apresentados pelos governadores do Estado de Minas Gerais, do Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado e da sistematização dos Planos Plurianuais de Ações Governamentais, assim como dos contratos de PPP celebrados pelo Estado de Minas, foi possível confirmar a hipótese secundária de que os mencionados instrumentos foram utilizados como ferramenta estratégica de viabilização de empreendimentos os quais objetivavam atender as demandas de diversos setores, tais como infraestrutura de transportes, administrativas, segurança pública, saneamento básico e educação. Quanto a metodologia utilizada no desenvolvimento do trabalho, além da revisão bibliográfica e legislativa sobre o tema, realizou-se estudo empírico do exercício do controle social nos contratos de parceria público-privada, por meio do exame de 04 instrumentos contratuais celebrados em âmbito estadual. A investigação envolveu especialmente a disponibilização de informações relativas à gestão dos contratos selecionados por meio dos *sites* oficiais do Estado, da Assembleia Legislativa e do Tribunal de Contas. Ao final do trabalho, concluiu-se que o acesso à informação por meio do portal de transparência do Estado de Minas Gerais e do Tribunal de Contas não se mostrou efetivo e que a contratação na modalidade de parceria público-privada pode representar um bom instrumento de gestão e de viabilização de novas formas de financiamento dos empreendimentos públicos, desde que criteriosamente monitorada, avaliada e a sua gestão divulgada nos sites oficiais, para que a sociedade participe da sua fiscalização, haja vista que o efetivo exercício do controle social, associado à transparência ativa, contribui para fortalecimento da democracia e da cidadania.

Palavras-chave: *Accountability*. Controle social. Parceria Público-Privada. Modelo gerencial. Transparência.

RESUMEN

Esta monografía tiene como objetivo examinar el ejercicio del control social en la gestión de los contratos de sociedad público-privada celebrados por la administración pública minera. El tema fue explorado a partir del estudio de la evolución de los modelos de administración pública, ante el surgimiento del control social como un valor a ser perseguido en el Estado Democrático de Derecho. Después, se realizó un profundo examen sobre *accountability*, los fundamentos jurídicos del control social previstos en el ordenamiento brasileño y, finalmente, se analizó la concreción del control social en los contratos de PPP celebrados por el Estado de Minas Gerais. Las principales características de la adopción del modelo gerencial en los escenarios mundial, brasileño y minero fueron examinadas e interpretadas con el objetivo de analizar el origen del control social y de la utilización del contrato de sociedad público-privada como un instrumento de gestión. A partir del análisis de los planes de gobiernos presentados por los gobernadores del Estado de Minas Gerais, del Plan Minero de Desarrollo Integrado y de la sistematización de los Planes Plurianuales de Acciones Gubernamentales, así como de los contratos de PPP celebrados por el Estado de Minas, fue posible confirmar la hipótesis de los cuales los mencionados instrumentos fueron utilizados como herramienta estratégica de viabilización de emprendimientos que objetivaban atender las demandas de diversos sectores, tales como infraestructura de transportes, administrativas, seguridad pública, saneamiento básico y educación. Cuánto la metodología utilizada en el desarrollo de la trabajo, servirse de la revisión bibliográfica y legislativa sobre el tema, así como se llevó a cabo el estudio empírico de los procedimientos de arbitraje en los contratos de asociación público-privada, mediante el examen de 04 arreglos contractuales concertadas a nivel estatal. La investigación envuelve especialmente la disponibilidad de las informaciones relativas a la gestión de los contratos seleccionados a través de los sitios oficiales del Estado, de la Asamblea Legislativa y del Tribunal de Cuentas. Al final del trabajo, se concluyó que el acceso a la información a través del portal de transparencia del Estado de Minas Gerais y del Tribunal de Cuentas no se mostró efectivo y que la contratación en la modalidad de asociación público-privada puede representar un buen instrumento de la gestión y la viabilidad de nuevas formas de financiamiento de los emprendimientos públicos, siempre que sea cuidadosamente monitoreada, evaluada y su gestión divulgada en los sitios oficiales, para que la sociedad participe en su fiscalización, teniendo en cuenta que el efectivo ejercicio del control social, asociado a la transparencia activa, contribuye a fortalecer la democracia y la ciudadanía.

Palavras-chave: *Accountability*. Controle social. Parceria Público-Privada. Modelo gerencial. Transparência.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BID –	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD –	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
CAMARB –	Câmara de Mediação e Arbitragem Empresarial - Brasil
CFPS –	Centro de Serviços Públicos
CGE –	Controladoria Geral do Estado
CGP –	Conselho Gestor de Parcerias Público-Privadas
CLAD –	Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo
CNI –	Confederação Nacional da Indústria
COPANOR –	Copasa Serviços de Saneamento Integrado do Norte e Nordeste de Minas Gerais S/A
COPASA –	Companhia de Saneamento de Minas Gerais
CRFB –	Constituição da República Federativa do Brasil
IN –	Instrução Normativa
KM –	Kilometro
LDO –	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA –	Lei Orçamentária Anual
LRF –	Lei de Responsabilidade Fiscal
MARA –	Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
MG –	Minas Gerais
PFI –	Private Finance Initiative
PMDI –	Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado

PPAG –	Planos Plurianuais de Ações Governamentais
PPP –	Parceria Público-Privada
SAF –	Secretaria de Administração Federal
SED –	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico
SEDS –	Secretaria de Estado de Defesa Social
SEPLAG –	Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão
SETOP –	Secretaria de Estado de Transportes e Obras Públicas do Estado de Minas Gerais
SIAP –	Sistema Integrado de Atos de Pessoal
TCEMG –	Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais
TRE/MG –	Tribunal Regional Eleitoral Minas Gerais
TSE –	Tribunal Superior Eleitoral
UAI –	Unidade de Atendimento Integrado
UEMG –	Universidade de Minas Gerais
VLT –	Veículo Leve sobre Trilho

LISTA DE ILUSTRAÇÃO

Quadros

Quadro 1 –	Contratos concluídos de Parcerias Público-Privadas – 2003-2014.....	85
Quadro 2 –	Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG) – período 2004-2007.....	94
Quadro 3 –	Planos Plurianuais de Ações Governamentais (PPAG) – período 2008-2011.....	97
Quadro 4 –	Planos Plurianuais de Ações Governamentais (PPAG) – período 2012-2015.....	100
Quadro 5 –	Planos Plurianuais de Ação Governamentais (PPAG) – período 2016-2019.....	102

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	13
2	O SURGIMENTO DO CONTROLE SOCIAL COMO UM VALOR NA GESTÃO PÚBLICA	18
2.1	O debate sobre gestão pública e democracia nos anos 1970	18
2.2	As origens do modelo gerencial	22
2.3	A nova gestão pública (new public management)	24
2.4	Generalidades da adoção do modelo gerencial no Brasil	27
2.5	Breves considerações sobre a adoção do modelo gerencial no estado de Minas Gerais	33
3	CONTROLE SOCIAL, ACCOUNTABILITY E DEMOCRACIA	37
3.1	Conceito de accountability	38
3.2	O direito e o controle social	47
3.2.1	Dos princípios constitucionais estruturantes do estado que fundamentam o controle social	47
3.2.2	Dos princípios instrumentais constitucionais que fundamentam o controle social	51
3.2.3	Dos demais fundamentos constitucionais que contribuem para o exercício do controle social	54
3.3	Dos principais instrumentos de efetivação do controle social previstos no ordenamento jurídico brasileiro	60

4	OS CONTRATOS DE PARCERIA PÚBLICO-PRIVADAS	63
4.1	Generalidades e aspectos centrais da Parceria Público-Privada	65
4.2	As principais experiências de contratação na modalidade de parceria público-privada no cenário internacional: Reino Unido e Inglaterra	69
4.3	As múltiplas perspectivas de análise das Parcerias Público-Privada (PPP)	73
4.4	As condições para a contratação na modalidade de Parceria Público-Privada (PPP) no Brasil	76
5	A CONCRETIZAÇÃO DO CONTROLE SOCIAL NA GESTÃO DOS CONTRATOS DE PARCERIA PÚBLICO- PRIVADA CELEBRADOS PELO ESTADO DE MINAS GERAIS	79
5.1	A Implantação do Programa de Parcerias Público-Privadas no Estado de Minas Gerais	81
5.2	As parcerias público-privadas no planejamento das ações governamentais de minas gerais: considerações acerca dos planos de governos e dos Planos Plurianuais de Ações Governamentais (PPAGs)	87
5.2.1	As Parcerias Público-Privadas nos Planos Plurianuais de Ações Governamentais (PPAGs) de Minas Gerais	92
5.2.1.1	Análise comparativa dos contratos de Parcerias Público-Privadas nos Planos Plurianuais de Ações Governamentais (2004-2019)	93

5.3	Estudo de casos: o exercício do controle social nos contratos de Parceria Público Privada (PPP) da MG-050, complexo penal complexo penal, complexo do Mineirão e tratamento dos resíduos sólidos urbanos.....	106
5.3.1	Transparência e acesso a informações dos contratos de Parceria Público-Privada (PPP) celebrados pelo estado de Minas Gerais.....	107
6	CONCLUSÃO	120
	REFERÊNCIAS	125

1 INTRODUÇÃO

Esta pesquisa tem como tema o controle social nas parcerias público-privadas. Pretende analisar, de forma crítico-reflexiva os fundamentos jurídicos do exercício do controle social e, a partir do moderno conceito do mesmo, adotado, sobretudo, mediante contribuições da evolução dos modelos de administração pública no Brasil, verificar a concretização do controle social na gestão dos contratos de Parceria Público-Privada (PPP) celebrados pelo Estado de Minas Gerais. Neste sentido, o desafio desta pesquisa compreende a investigação e desconstrução dos óbices invocados para impedir a participação e a contribuição do cidadão na gestão e fiscalização da execução de contratos celebrados pela administração pública.

Para alcançar seu objetivo, discorre de forma minuciosa sobre *accountability* e suas espécies. O conceito de *accountability* é abrangente e contempla noções de responsabilidade (objetiva e subjetiva), controle, transparência, obrigação de prestação de contas, justificativas para as ações que foram ou deixaram de ser empreendidas, premiação e sanções.

Além disso, identificar os avanços da *accountability* no contexto das reformas gerenciais administrativas realizadas em Minas Gerais; sistematizar as informações sobre as PPPs nas reformas gerenciais mineiras, assim como a sua utilização ao longo dos governos; explorar o impacto da adoção do princípio da transparência e o compromisso com a *accountability* nas definições da forma de operacionalização das PPPs.

No tocante à concretização do controle social na administração mineira, buscou-se verificar se o Estado de Minas Gerais está de fato realizando o devido monitoramento da execução dos contratos de parcerias público-privadas e informando a população, por meio da publicação dos relatórios executivos ou de gestão/*performance*, acerca do desenvolvimento do objeto contratado, satisfazendo,

dessa forma, o dever constitucional e legal de transparência nas avenças que tiveram por objeto: a exploração da Rodovia MG-050, a construção e a gestão do complexo penal; operação e manutenção, precedida de obras de reforma, renovação e adequação do complexo do Mineirão e, por fim, a exploração dos serviços de transbordo, tratamento e disposição final de resíduos sólidos urbanos.

Na gestão pública, a transição do modelo burocrático weberiano para o modelo gerencial marcou o período a partir do qual surgiram as primeiras noções de controle social que se alinham aos princípios do Estado Democrático de Direito. Nesse mesmo sentido, a Constituição Federal de 1988 sofreu significativas alterações a partir do ano de 1995, com o fim de fomentar e propiciar o desenvolvimento nacional. A persecução desse fim impôs a revisão do papel do Estado na economia e determinou a necessária mudança de ideologia das atividades estatais.

A transição e incorporação de novas ideias na administração pública ocorreram, principalmente, por um contexto de crise do Estado, que demonstrou a necessidade de reconstruí-lo, por meio de processos de reforma. Nesse cenário, a gestão pública incorporou temas como democracia, controle e responsabilidade, além de valores como equidade, igualdade e probidade e, ainda, concordou que o setor público compartilhasse com o setor privado a necessidade de alcançar os objetivos de forma mais econômica e mais eficiente.

No Brasil, apesar de a reforma gerencial não ter sido implementada em sua totalidade, o modelo gerencial assumiu um papel importante na administração pública hodierna. Pode-se observar ainda hoje no país forte tendência à adoção de reformas administrativas que seguem esse modelo. Um exemplo é o programa Choque de Gestão, adotado no Estado de Minas Gerais, durante o governo de Aécio Neves. Tal programa acabou se disseminando pelos outros Estados, por ser considerado um modelo de sucesso a ser seguido.

O Choque de Gestão pode ser dividido em três gerações: a primeira possuiu como objetivo principal reduzir o *déficit* fiscal do Estado e, neste sentido, foram adotadas ações e diretrizes gerenciais com o foco em resultados e voltadas para a diminuição de despesas, alinhamento estratégico, assim como pactualização de resultados. Ainda nessa geração, investiu-se em instrumentos de publicização, como as Parcerias Público-Privadas. Os referidos contratos foram utilizados como instrumentos de gestão durante o período da reforma administrativa mineira. A segunda geração, chamada de “Estado para Resultados”, inaugurou uma nova fase, caracterizada pela intensificação dos processos de monitoramento e avaliação dos Projetos Estruturadores, que acarretou o aumento do controle sobre a gestão dos projetos governamentais. Já a terceira geração do Choque de Gestão foi denominada “Gestão para Cidadania” e os seus principais focos foram a implementação de uma gestão regionalizada e participativa, alinhada aos princípios do Estado aberto, em rede, apto, portanto, a fomentar o controle social, em sua última instância representada pela *accountability*.

Esta pesquisa caracteriza-se por ter um caráter exploratório com foco em métodos qualitativos, haja vista tratar-se de uma área na qual há pouco conhecimento científico acumulado e sistematizado, bem como diante da ausência de instrumentos estatísticos para o processo de análise do problema. Utilizou-se para a elaboração desta investigação, principalmente, a pesquisa bibliográfica, constituída de livros e artigos científicos, embora a pesquisa documental também tenha sido realizada por meio de documentos como reportagens de jornais, revistas, relatórios de pesquisa, documentos oficiais, entre outros.

A seleção dos instrumentos contratuais foi realizada tendo em vista a verificação da sua disponibilidade no portal de transparência do Estado de Minas Gerais, bem como pela diversidade de objetos das concessões, prazo e status da execução. Deu-se preferência aos contratos cujos objetos fossem diferentes e que a execução estivesse ocorrendo há um maior prazo de tempo, salvo com relação à concessão de tratamento e disposição final de resíduos sólidos urbanos, que a sua eleição teve como objetivo verificar o monitoramento da execução dos contratos celebrados mais

recentemente. A definição da quantidade de contratos analisados foi realizada considerando-se todas as características anteriormente mencionadas, observada, ainda, a limitação temporal imposta pelo tempo de pesquisa.

A investigação envolveu especialmente a forma de acesso do cidadão aos dados e informações relativas à execução dos contratos selecionados para o exercício do controle social, o que resultou em contato direto com os gestores, ou seja, na adoção de outros procedimentos investigatórios, como o envio ou entrevistas pessoais com questionamentos a gestores, com o intuito de esclarecer os procedimentos em vigor.

O relatório da pesquisa foi dividido em quatro capítulos, excluindo-se as seções de introdução e conclusão. Na primeira seção de desenvolvimento estabeleceu-se o marco teórico do presente estudo e discorreu-se sobre a implantação do modelo gerencial na administração pública mundial, brasileira e mineira. Ainda no mencionado capítulo, verificou-se sobre o surgimento do controle social nas reformas administrativas realizadas no Brasil.

As abordagens acerca do controle social, *accountability* e democracia foram realizadas no segundo capítulo. Foi desenvolvido o panorama geral do controle social, aprofundando-se o estudo nas nuances das espécies de *accountability*, assim como nos fundamentos do exercício do controle no ordenamento jurídico brasileiro.

No terceiro capítulo de desenvolvimento do trabalho apresentou-se os contratos de parceria público-privada, demonstrando-se as suas generalidades e os aspectos centrais da mencionada modalidade de contratação. Destaca-se a apresentação das principais experiências de contratação por meio de PPP no cenário internacional, realizadas pelo Reino Unido e pela Inglaterra.

Realizou-se, na última seção, o estudo da adoção do contrato de parceria público-privado pelo Estado de Minas Gerais, com especificidades da Lei Estadual nº 14868, de 16 de dezembro de 2003 e do Programa mineiro de PPP. Ainda, sistematizou-se as informações sobre a celebração das PPPs ao longo dos governos, considerando-se os planos de governos do período 2010-2019, o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI) do período de 2003-2020 e os Planos Plurianuais de Ações Governamentais (PPAGs) dos períodos de 2004-2019. Também apresentada a pesquisa empírica sobre a forma de acesso dos cidadãos às informações relativas aos contratos selecionados, de modo a propiciar o exercício da *accountability*.

2 O SURGIMENTO DO CONTROLE SOCIAL COMO UM VALOR NA GESTÃO PÚBLICA

Para a satisfatória compreensão do tema, mostra-se imprescindível o estudo da evolução da gestão pública, sobretudo no que se refere à transição do modelo burocrático weberiano para o modelo gerencial, do qual se extraem as primeiras noções de controle social que se alinham aos princípios do Estado Democrático de Direito. Somente a partir da referida análise será possível verificar importância do efetivo exercício do controle social para o fortalecimento da democracia, concretização de Direitos Fundamentais e, sobretudo, para o alcance de um bom modelo de gestão. Neste sentido, neste capítulo, realizar-se-á uma breve consideração acerca do surgimento do controle social constitucional como um dos principais valores do modelo de gestão pública gerencial.

2.1 O debate sobre gestão pública e democracia nos anos 1970

Na perspectiva de assinalar as principais tendências no campo da gestão pública, Carneiro e Menicucci (2011) constataram, em algumas reformas do Estado ocorridas a partir dos anos 1970, a reafirmação do papel do Estado e, com ele, a ratificação da burocracia nos moldes weberianos, associada à revalorização dos princípios da democracia no tocante à relação Estado e sociedade. O chamado modelo burocrático weberiano, alicerçado nos ideais de impessoalidade, neutralidade, racionalidade do aparato governamental e ênfase voltada para as regras e procedimentos internos mostrou-se incapaz de atender às demandas da sociedade contemporânea. Neste contexto, as competências tradicionais da burocracia se aliaram à necessidade de ampliação de sua capacidade política, de forma a integrar as relações do ente público com a sociedade.

Concomitantemente a esse processo, o fato é que a democracia representativa, diretamente associada a eleições, partidos políticos e aos limites impostos por essa forma institucional de governo importava em baixos níveis de participação social e

de fiscalização nas tomadas de decisões. Como consequência desse problema estrutural da democracia representativa, ocorreu o declínio do comparecimento eleitoral, principalmente em países onde o voto era facultativo, pois os cidadãos se identificavam como parte insignificante do processo político (MIGUEL, 2003; AVRITZER; SANTOS, 2002). Buscava-se, na verdade, um modelo de representação mais inclusivo, ampliado, em que efetivamente fosse possível alcançar a participação popular. Desse modo, a proposta de uma democracia participativa foi desenvolvida no sentido de complementar os princípios da representação e da participação direta: propiciar a atuação dos cidadãos na escolha dos seus representantes políticos e também nas questões de interesse público. Portanto, este modelo oferece aos cidadãos a oportunidade de influenciar na dinâmica das instituições representativas de forma contínua e regular (PERUZZOTTI, 2008).

Nessa esteira, para Perry e Kraemer (1983) a gestão pública, diante desta busca de uma atividade integradora, procedeu a uma fusão da orientação normativa da administração pública tradicional com a orientação instrumental da gestão em um sentido genérico. No primeiro aspecto, a gestão pública incorporou temas como democracia, controle e responsabilidade, além de valores como equidade, igualdade e probidade; e, no segundo sentido, relativo à orientação instrumental, aceitou que o setor público compartilhasse com o setor privado a necessidade de alcançar os objetivos de forma mais econômica e mais eficiente.

Não há dúvidas de que, desde os anos 1970, tem havido transformações na ação de governar que afetam tanto as estruturas estatais e o processo de governo como a relação entre o Estado e a sociedade civil. Entretanto, a discussão sobre este processo se deu mais a partir da década de 1980, no contexto do novo gerencialismo (PETERS, 1996, p. 403-418), modelo em que se substituiu a ênfase em regras gerais pela ênfase em resultados. Nesse período, a crescente necessidade de financiamento de um *déficit* público incontrollável comprometeu substancialmente as condições de governabilidade.

O estrangulamento dos mecanismos de financiamento, originalmente assinalado por O'Connor (1967), fez emergir as discussões acerca dos limites da democracia liberal, com o intuito de assegurar um controle mais efetivo da sociedade sobre o Estado. O crescimento desordenado dos gastos públicos seria um sintoma da fragilidade dos mecanismos de controle democrático em garantir a prevalência dos interesses da coletividade no processo decisório da política, erodindo as bases de legitimação do Estado. Desta forma, a consolidação e prevalência do neoliberalismo culminou na formulação e implementação de uma agenda reformista, de orientação pró-mercado, focada na desregulamentação, privatização e, simultaneamente, em um esforço para reorganizar a forma de funcionamento das atividades de natureza finalística que persistem sob a responsabilidade do Estado, envolvendo diferentes arranjos entre organizações públicas e privadas e a proliferação de formas híbridas de organização, como as denominadas parcerias público-privadas.

O processo de reforma envolveu o redesenho da estrutura, bem como de procedimentos e práticas das organizações do setor público, incorporou mudanças de grande magnitude na dimensão institucional, em que se incluíram questões atinentes aos princípios e valores que informaram a relação de tais organizações com a sociedade e o mercado (FERLIE *et al.*, 1999; ORMOND; LOFFLER, 1999; HERNES, 2005, p. 517). Para os referidos autores, a própria avaliação do sucesso ou fracasso da administração pública foi alterada, de modo a ser balizada por critérios próximos àqueles utilizados pela administração privada. De uma orientação inicial voltada à busca de eficiência e à redução do gasto público, o reformismo associado à Nova Gestão Pública avançou em direção a questões como: a) o foco em resultados; b) qualidade dos serviços prestados; c) “o empoderamento do cidadão por meio de oportunidades para escolher entre diferentes provedores de serviço e para expressar seu grau de satisfação como usuário” (PACHECO, 2010, p. 189); d) *accountability*; e) transparência.

Nota-se, deste modo, o surgimento do controle social como um valor almejado no movimento reformista da gestão da atividade governativa, denominado por alguns

autores de *New Public Management*¹ e que possui como principal característica o aspecto de administração gerencial. Neste contexto, observou-se, inclusive, que o controle da atividade estatal é um dos eixos que dá sustentação ao regime democrático. A democracia deliberativa, em auge de discussão a partir de 1970, possui seu foco não apenas voltado para o processo de tomada de decisão, como ocorria na democracia participativa, mas também para a argumentação e justificação dos atos públicos, ou seja, sua ênfase envolve a troca de razão entre os participantes (cidadãos, governantes, sociedade civil organizada) e apresentação de propostas que devem ser sustentadas ou criticadas. Do mesmo modo, exige que a deliberação seja pública e inclusiva: todos aqueles que podem ser afetados pelos seus resultados devem ter igual oportunidade de participar (COHEN, 2009).

Habermas (1997) pode ser apontado como o principal precursor contemporâneo desse processo democrático, vez que considerou que as decisões deveriam ser legitimadas por meio de debate público, realizado entre os cidadãos. Para o autor, haveria uma esfera pública, não institucionalizada, na qual os cidadãos poderiam expor os problemas políticos, debater e assim opinar, sem, contudo, possuir efetivo poder de decisão nas questões públicas.

Foi neste cenário que o modelo gerencial surgiu e enfatizou a busca por instrumentos que propiciam a *accountability*, garantam a transparência da gestão pública e a aproximação dos cidadãos à administração pública. Todavia, o esclarecimento acerca dos motivos que culminaram na origem deste modelo de administração facilita a elucidação sobre as bases do que atualmente configura-se como controle social democrático, o que se dará no item seguir.

¹ O termo *new public management* foi utilizado para designar, a posteriori, notadamente no início dos anos 1990, um movimento genérico de reforma administrativa, que possuía como escopo do processo de mudanças no sistema de administração pública, a atribuição de valores e normas econômicas, incorporação de princípios e mecanismos de mercado em consonância com o neoliberalismo (DRECHSLER, 2005).

2.2 As origens do modelo gerencial

Em linhas gerais, quatro fatores socioeconômicos foram os principais contribuintes para o surgimento do modelo gerencial. O primeiro foi a crise econômica mundial, originada no ano de 1973, com a primeira crise do petróleo, à posterior ainda mais agravada pela segunda crise do petróleo, no ano de 1979. Com as referidas crises, a partir de 1980, a economia enfrentou uma grande recessão e, com esse longo período de escassez, o Estado sofreu grave crise fiscal.

A crise fiscal foi o segundo fator que enfraqueceu os pilares do antigo modelo de Estado. Para custeio do Estado, que havia se expandido por décadas, era necessário o aumento de cobrança de tributos. Entretanto, sobretudo nos Estados Unidos e Grã-Bretanha, os contribuintes se revoltaram em face da cobrança excessiva, uma vez que não vislumbravam o retorno dos altos impostos em acréscimos de recursos governamentais e melhorias de prestação dos serviços públicos. Neste contexto, dissolveu-se o consenso social mantido pelo *Welfare State*.

Este último culminou no início do terceiro fator que contribuiu para a crise do Estado Contemporâneo. Os governos estavam sobrecarregados com a manutenção das atividades acumuladas no período pós-guerra e, concomitantemente, eclodiram grupos de pressão, representados por aqueles que estavam insatisfeitos com os serviços públicos e pelos beneficiários das relações neocorporativas, que não queriam perder as conquistas realizadas até aquele período. Os governos, que, não mais eram aptos a resolver os problemas, entraram na chamada situação de “ingovernabilidade” (HOMES; SHAND, 1995, p.552).

Finalmente, a globalização e as transformações tecnológicas que foram responsáveis pela inovação do setor produtivo perfazem o quarto principal fator que ensejou o surgimento do modelo gerencial. A incapacidade dos governos no controle

dos fluxos financeiros e comerciais, associado ao aumento do poder das multinacionais resultou em perda significativa da faculdade do Estado de deliberar sobre políticas macroeconômicas.

Portanto, essa crise afetou intrinsecamente a organização das burocracias públicas. Com menos recursos financeiros e cada vez mais déficits, a redução de custos se tornara necessária. Buscava-se aumentar a eficiência governamental e, para tanto, era essencial realizar uma profunda mudança no modelo weberiano. Notava-se que o aparato estatal precisava ser mais ágil e flexível, de modo a propiciar mais dinamismo às atividades e adaptabilidade em face do cenário externo.

Em paralelo aos fatores socioeconômicos apontados, havia também um cenário intelectual favorável à reforma na administração pública. A ascensão das críticas ao modelo burocrático estatal, como o *public choice*² nos Estados Unidos e o ideal neoliberal hayekiano fundamentaram o avanço do modelo gerencial como referência ao setor público.

Assim, diante da ausência de recursos públicos, da falta de governabilidade e do avanço de uma ideologia privatizante, implantou-se o modelo gerencial no setor público, sem, contudo, haver necessariamente uma ruptura com o modelo burocrático. Olsen (2005, p.14) observa que “várias formas organizacionais coexistem, mas o *mix* se altera ao longo do tempo”. Lado contrário ao da ruptura, as mudanças almejavam não a superação da burocracia, mas sua existência, em condições adequadas de aparelhamento.

² A teoria da escolha pública decorre de uma análise racional de dois aspectos: o democrático e o das finanças públicas. Objetivava-se relacionar a despesa pública não apenas com a tributação, mas, precipuamente, equacionar o custo de oportunidade da despesa pública considerando-se a sua melhor aplicação. Tratava-se de uma abordagem com função normativa, uma vez que se voltava para o que deveria perfazer os objetivos de um regime democrático (PEREIRA, 1999). A principal crítica realizada à teoria da escolha pública consiste na excessiva preocupação em dirimir a ineficiência econômica e administrativa do Estado, a fim de que o mercado funcione satisfatoriamente. Tal crítica é formulada pela *New Public Management* (Nova Gestão Pública).

Na realidade brasileira, essa mudança de perspectiva no modelo de administração pública implicou na correção de diversos vícios (ABRUCIO; PEDROTI; PÓ, 2010, p. 27-72). A nível local de governo, a estrutura administrativa, influenciada pela descentralização, ampliou as responsabilidades dos municípios com os cidadãos na provisão de serviços básicos. Não obstante, é evidente que o Estado passou por um reformismo com ênfase na democratização, balizada por princípios e instrumentos definidos na Constituição Federal de 1988 e, posteriormente, também previstos em legislações infraconstitucionais, principalmente no que se refere à efetividade dos mecanismos de controle social, traduzidos em *accountability*, indutores de transparência e responsabilização dos gestores e instituições públicas. A *accountability* surge, portanto, como um dos princípios do modelo gerencialista, incorporado à Nova Gestão Pública.

Observa-se que apesar de o modelo gerencial ter surgido inicialmente com uma perspectiva conservadora, a Nova Gestão Pública tem sofrido diversos avanços ao longo dos anos, cada vez mais motivados pelos ideais republicanos e democráticos, como será mais bem abordado a seguir.

2.3 A nova gestão pública (new public management)

Como já elucidado, a noção de *new public management* foi utilizada para descrever um movimento de reforma na gestão da atividade pública realizado por vários países, a partir dos anos 1980, que buscou conferir eficiência, agilidade, transparência e controle à administração pública, até então estruturada nos pilares da burocracia weberiana.

A base da denominada Nova Gestão Pública consistiu em conferir um enfoque gerencial, influenciado pelos métodos privados de gestão de empresas, à administração pública (HOOD, 1995, p. 93-109 *apud* HERNES, 2005, p. 5-17), assegurando-se maior responsividade e um melhor desempenho na provisão de

serviços públicos aos cidadãos (MANNING, *et al.*, 2009, p. 97-148). Entretanto, para que este objetivo fosse alcançado, era necessária a atribuição de maior autonomia e responsabilidade para o gestor na execução das ações de governo e nas políticas públicas, por meio da desregulamentação, da flexibilização, da gestão com foco em resultados e, ainda, baseada na aproximação dos entes públicos com a esfera privada (NOGUEIRA, 2003, p. 6).

Desta maneira, o fenômeno da *new public management* pode ser definido como um movimento de reformas em dois níveis: no primeiro nível encontram-se as teorias de mudanças gerenciais, fundamentadas em conceitos centrais das práticas modernas de gestão de negócios privados e inspiradas pela *public choice*. Assim, os temas basilares são focados em desagregação, competição e sistemas de incentivos, tais como flexibilização de práticas governamentais de pessoal, tecnologias de informação, compras. Já o segundo nível refere-se a um conjunto de inovações específicas e extensões de tecnologias de políticas públicas, provenientes de ideias da economia, gestão privada de negócios e da *public choice* a problemas pragmáticos na provisão de serviços públicos. Nesse conjunto de inovações incluem-se as articulações e compartilhamento de atividades entre os setores público e privado, desregulação de mercado, privatizações, incremento das medidas de incentivo e de desempenho, parcerias público-privadas, entre outros (DUNLEAVY, *et al.*, 2005, p. 467-493).

As parcerias público-privadas, neste contexto da *new public management*, constituíram importantes instrumentos estratégicos de gestão. Com a provisão de serviços de infraestrutura afetada pela crise fiscal e ainda, diante da tendência de reorganização patrimonial do setor público, o investimento alto em projetos de grande porte e de longo período de maturação, restou inviabilizado. Nesse sentido, a busca por alternativas de financiamento era um dos focos da gestão, associado ao objetivo de garantir eficiência na contratação de serviços públicos. Assim, incapacitados de dar continuidade a uma tradição histórica de financiamento aos grandes investimentos públicos, governos de diversos países identificaram, na contratação mediante parceria com o setor privado, uma alternativa para viabilizar

projetos de infraestrutura e de fornecimento de serviços públicos, alinhada ao aprimoramento do aparato regulatório público.

Ressalta-se, não obstante, que a efetiva democratização da administração pública não é possível de ser alcançada sem o pilar da transparência, vez que este último é o principal meio para que haja um controle direto sobre a administração, além de oportunizar a concretização de outros objetivos do Estado, tal como o da igualdade. Além disso, a transparência também favorece a realização da prestação de contas e contribui para afastar da administração o desvio do interesse público.

Bourgon (2010), ao refletir sobre novas direções para as reformas da administração pública, afirma que a gestão ideal é aquela na qual a intervenção governamental contribui para os resultados sociais do sistema como um todo, obtidos por todos os agentes, ou seja, incluindo os da esfera pública, privada e sociedade civil. Os referidos resultados, todavia, dependem de um conjunto de medidas que rechaçam barreiras que impedem a cidadania ativa e incentivam a construção de capacidades comunitárias e coletivas. Bourgon (2010) apontou cinco formas para alcançar os resultados almejados, todas intrinsecamente relacionadas à expansão do conceito de *accountability*, garantia de transparência e fornecimento de informações governamentais. Como por exemplo, a ampliação do governo eletrônico, de modo a garantir maior acessibilidade aos cidadãos e fomentar a utilização pedagógica pelos usuários, incentivo à participação popular, precipuamente nas políticas públicas e por meio de debates públicos que visem resolver problemas da comunidade, delinear soluções e reivindicar ações públicas.

Neste contexto, a administração pública, os gestores públicos, os cidadãos e a sociedade civil estão avançando para cada vez mais para atingir patamares mais elevados de dinamismo, democracia e governança administrativa³, baseados em condutas responsivas, conforme será melhor estudado adiante, nos capítulos atinentes à adoção do modelo gerencial no Brasil e no Estado de Minas Gerais.

2.4 Generalidades da adoção do modelo gerencial no Brasil

As reformas que contemplaram o movimento *da Nova Gestão Pública* ocorreram de formas variadas nos diferentes países, vez que as novas configurações foram influenciadas por aspectos únicos ou pelo menos similares, tais como fator desencadeante da reforma, objetivos, alcance das iniciativas, estratégias utilizadas, as maneiras de execução, situação econômica, entre outros.

Tal como ocorreu em diversos países, as severas críticas direcionadas ao modelo burocrático, adotado pela administração pública brasileira até o fim do século XX, impulsionaram as reformas gerenciais, influenciadas pelo movimento da *New Public Management*.

No Brasil, o modelo gerencial de administração assumiu um papel de destaque e referência na administração pública moderna. Pode-se observar forte tendência no país à adoção de reformas administrativas que seguem esse modelo. Um exemplo é

³ Em geral, o termo governança administrativa é utilizado para se referir a um modelo de gestão pública reativo àquele burocrático e formal que tradicionalmente permeava a administração pública, com preocupação reduzida quanto à legitimidade das ações públicas e a eficiência na satisfação de finalidades públicas. A crise de governabilidade vivenciada pelas instituições burocráticas entre a década de 1980 e 1990 fez surgir uma nova forma de o Estado se relacionar, desta vez mais alinhada à eficiência da máquina pública e à colaboração público-privada. Apesar de a governança pública ter como princípios fundamentais a eficiência e a colaboração público-privada, também visa à prestação de serviços públicos e, principalmente, o efetivo atendimento das finalidades públicas, ou seja, a persecução dos interesses públicos, por meio da colaboração entre os setores público e privado, ainda que realizada indiretamente, por meio de delegação. O modelo de governança administrativa indica que os resultados devem ser obtidos da melhor maneira possível, considerando-se a tecnologia mais adequada disponível e a reserva orçamentária pública, sem abandonar a implantação das políticas públicas concernentes e a participação popular (CHEVALLIER, 2005, 129-146).

o programa Choque de Gestão, posto em prática no Estado de Minas Gerais, durante o governo de Aécio Neves. Tal programa acabou se disseminando para outros estados do Brasil e foi considerado um modelo de sucesso a ser seguido pelos demais entes federados.

Considerando-se a evolução histórica da administração pública brasileira, verifica-se que o Brasil passou pelo patrimonialismo, adotou o modelo burocrático, e, após a Reforma Administrativa do Aparelho do Estado de 1995, adentrou no processo de reforma gerencial, ainda considerado em construção por diversos especialistas, como entende Paes de Paula (2005).

Ainda neste contexto, observa-se o Brasil passou por pequenas reformas administrativas que serviram de base para adoção do modelo gerencial. Para melhor analisá-las, pode-se dividi-las em cinco períodos distintos: O primeiro período compreende os anos de 1930 a 1963, que se caracterizou por empenhar esforço de inovação e renovação do aparato governamental fundamentado no modelo burocrático, introduzido com a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp) em 1936. O segundo período, de 1964 a 1985, possuiu como objetivos principais o alcance de maior agilidade e flexibilidade à administração, para atender às demandas de um Estado desenvolvimentista. Já o terceiro período, iniciado em 1986 e finalizado em 1988, foi marcado pelos anseios da sociedade relacionados à contenção de gastos estatais e, concomitantemente, pela necessidade de criação de mecanismos e instrumentos que permitissem uma gestão pública mais eficaz e eficiente. O quarto período teve como principal marco a Constituição de 1988. Nesse cenário legal, findo o regime autoritário, buscou-se assegurar, por meio de normas e princípios, diversos direitos aos cidadãos e limitar o exercício dos poderes do Estado. Finalmente, o quinto período abrange a implementação da reforma gerencial no Brasil, realizada no Governo do então Presidente Fernando Henrique Cardoso, a partir do ano de 1995. Para que a reforma se tornasse uma realidade, ocorreu a transformação da Secretaria de Administração Federal (SAF) em Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (Mare), órgão responsável pela reforma a ser implantada. Luiz Carlos

Bresser-Pereira assumiu a função de ministro do Mare e estabeleceu dois objetivos principais para a reforma. O objetivo de curto prazo era facilitar o ajuste fiscal, e o de médio prazo, tornar a administração pública mais eficiente e moderna, voltada para o atendimento do cidadão.

Nesse sentido, a principal estratégia da reforma gerencial no Brasil, segundo Bresser-Pereira (1998), era se desfazer daquela administração pública burocrática, considerada inflexível e ineficiente, a partir da adoção de formas modernas de gestão, tornando-a eficiente e democrática.

É nessa linha de raciocínio que Bresser propôs que o núcleo estratégico, onde seriam tomadas as decisões estratégicas do Estado (Legislativo, Judiciário e cúpula dos Ministérios) e as atividades exclusivas (polícia, regulamentação, fiscalização, fomento e seguridade social básica), deveriam ser de propriedade estatal, enquanto os serviços exclusivos (hospitais, universidades, centros de pesquisas e museus) seriam de propriedade pública, porém não estatal e, portanto, de competência das organizações sociais, uma vez que essas se dedicam ao interesse público, mas não integram aparelho do Estado. E, por fim, as atividades relativas à produção destinada ao mercado, realizadas pelas empresas públicas, deveriam ser privadas.

A partir da proposta de formas de propriedades diferentes para distintos setores de atuação do Estado, a reforma gerencial no Brasil também previu a criação de novas instituições organizacionais, como por exemplo, as agências reguladoras, que se destinariam a regulamentar as atividades dos setores empresariais não suficientemente competitivos; as agências executivas, cujo objetivo era executar as atividades exclusivas do Estado, entre outras.

Como parte das ações voltadas para a gestão gerencial, Bresser-Pereira (1998) implementou os contratos de gestão, que seriam instrumentos para contratar as novas instituições organizacionais. Esses contratos se caracterizavam por exigir a

previsão dos recursos empenhados, assim como estabelecer as metas a serem alcançadas e mecanismos de controle de performance.

Em linhas gerais, o processo de reforma, segundo Bresser-Pereira (1988), possuiu três dimensões. A primeira foi a institucional e envolveu a criação de instituições legais e organizacionais, que viabilizaram a gestão por meio, principalmente, da promulgação da Emenda Constitucional da Reforma Administrativa, que reformulou o capítulo da administração pública na CRFB/1988. A segunda, a dimensão cultural, baseou-se na mudança dos valores burocráticos para os gerenciais e permeou todo o processo, pondo fim ao patrimonialismo. Já a terceira dimensão, relativa à gestão, foi aquela responsável por colocar em prática as novas ideias gerenciais e, portanto, refletiu a qualidade estratégica de toda a reforma.

Apesar de não alcançar sua plenitude, a reforma gerencial proposta por Bresser-Pereira produziu frutos essenciais à manutenção da estabilidade econômica e consequente viabilização dos projetos de ordem social. Dentre os principais benefícios estão, segundo Torres (2010), a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a Emenda Constitucional nº 19, que definiu patamares mínimos de gastos com saúde para estados e municípios, a criação das agências reguladoras, além da própria modernização da gestão, abrangendo as três dimensões expostas acima.

Observa-se, portanto, que o Brasil, inserido em um contexto semelhante ao dos demais países da América Latina⁴, teve os seus esforços mais focados na redução

⁴ Vale mencionar o documento produzido no ano de 2010 pelo Conselho Diretivo do Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), intitulado "Uma Nova Gestão Pública para a América Latina", que objetivou modernizar a agenda da gestão pública para o século XXI. O referido documento visa nortear os países latino-americanos, estabelecendo os meios necessários para a busca dos fins do Estado, entendido por este organismo internacional como instância capaz de produzir desenvolvimento econômico, social, político e ambiental, assim como definir prioridades para adequar os meios administrativos com vista a um modelo de desenvolvimento inclusivo e sustentável. O documento critica, ainda, as reformas produzidas ao longo dos anos 1980 e 1990 nos países da América Latina, cujo principal problema identificado consistiu no fato de a onda de mudanças ter sido norteadada pela noção puramente economicista da gestão pública, ou seja, sem a devida produção de um modelo de desenvolvimento que enfatizasse a cidadania social e a democratização da gestão pública, e, portanto, revelou-se inadequada para uma região que convive com grandes desigualdades sociais (CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO, 2010).

dos custos, sobretudo pautado no ajuste fiscal, do que na promoção efetiva de melhorias de desempenho do Poder Público e incremento da *accountability* (NOGUEIRA, 2003, p. 8). Contemplou-se, portanto, poucos avanços além das chamadas reformas de primeira geração, constituídas por privatizações, desenvolvimento dos mecanismos de controle financeiro e redução nas despesas com pessoal.

Ricardo Carneiro e Telma Menicucci (2011) concluíram, no que diz respeito às reformas promovidas no âmbito brasileiro durante o movimento da Nova Gestão Pública, que:

O que se tem, de um modo geral, são iniciativas pontuais e frequentemente descontínuas de introdução de algumas inovações nas tecnologias de gestão, no planejamento e avaliação orçamentária, entre outras, que ficam distantes da concepção de um programa abrangente de novas práticas de gestão (CARNEIRO; MANICUCCI, 2011, p. 29).

Soma-se às críticas acima dispostas relacionadas à implantação e execução de reformas durante o movimento da *new public management*, que o Brasil, apesar de registrar uma crescente experiência de utilização de métodos de incentivos pecuniários ao desempenho de agências públicas, servidores públicos e até as pessoas jurídicas privadas que prestam serviços públicos, ainda não avaliou consistentemente os resultados efetivos, que deveriam necessariamente estar refletidos na qualidade do serviço executado (CARNEIRO; MANICUCCI, 2011, p. 41).

Na visão de Paes de Paula (2005), apesar de a reforma e a adoção do modelo gerencial fazerem parte de fato de um processo contínuo, a referida gestão não foi capaz de substituir completamente o modelo burocrático e sequer conseguiu eliminar resquícios do patrimonialismo na administração pública, haja vista que além de exigir uma verdadeira mudança na cultura política, o gerencialismo ainda não é suficiente para assegurar o controle decisório e a eficiência administrativa. Em crítica

semelhante, Lima Junior (1998) defende que nunca houve no Brasil um modelo de administração pública plenamente instalado, encontrando-se, na verdade, modelos incompletos e superpostos.

Para Paes de Paula (2005), a implementação do modelo gerencial no Brasil preteriu pilares importantes para a administração pública, como a democratização e o interesse público, por focar basicamente na eficiência técnica e econômica. Nota-se que nesta reforma não foram previstos mecanismos de participação popular e controle social e as características centralizadoras e autoritárias dos modelos anteriores foram preservadas. Do mesmo modo, a relação entre Estado e sociedade não foi suficientemente discutida, para que possa ser considerada modelo que segue uma democracia plena. Na visão da autora, a nova estrutura do Estado, após a reforma, não conseguiu garantir “uma inserção da sociedade civil nas decisões estratégicas e na formulação de políticas públicas” (PAES DE PAULA, 2005, p. 141). Mais adiante no cenário político-administrativo brasileiro, o governo Lula (2003-2010) e o Governo Dilma (2011-2012) optaram por direcionar suas ações para a modernização dos instrumentos e mecanismos do Estado que visa à redução das desigualdades, assim como a promoção do desenvolvimento econômico e humano. Há também esforços empenhados no incentivo da participação e controle social (*accountability*), transparência, redução do *déficit* institucional, representado pela carência física e humana no Executivo Federal, e fortalecimento de suas capacidades de formular e implementar políticas (Matias-Pereira, 2010). Essa perspectiva se alinha ao modelo de administração deliberativa defendido por Brugué (2012), uma vez que considera o cidadão um agente relevante e busca aproximá-lo do Estado.

A partir da compreensão dos referidos argumentos, que certamente refletem cada vez mais a tendência da gestão pública, sobretudo à luz da Constituição Federal de 1988, mostra-se forçoso concluir que a democratização da administração pública pode melhorar de maneira significativa o controle e a eficiência, fortalecendo, simultaneamente, a cidadania, direta e indiretamente.

Desse modo, é nesse contexto que esta pesquisa pretende aprofundar e demonstrar a necessidade de se discutir a importância da ampliação do processo democrático, com maior participação e controle social, bem como maior orientação para o atendimento das demandas da sociedade. Todavia, como o objeto de estudo principal é a concretização do controle social na administração pública mineira, necessário se faz o esclarecimento acerca das nuances da adoção do modelo gerencial pelo Estado de Minas Gerais, concretizado por meio do chamado Choque de Gestão.

2.5 Breves considerações sobre a adoção do modelo gerencial no estado de Minas Gerais

Assim como os demais estados da federação, Minas Gerais passou por fases críticas no período que sucedeu a promulgação da Constituição Federal de 1988, alternando avanços e retrocessos nos âmbitos econômico, social e administrativo.

O principal obstáculo enfrentado pelo Estado mineiro era o *déficit* fiscal, que, por meio de diretrizes gerenciais com o foco em resultados e voltadas para a redução de despesas, alinhamento estratégico, assim como pactualização de resultados, visou à redução drástica do mesmo. Iniciou-se, em 2003, a adoção do modelo gerencial em Minas Gerais, chamado de Choque de Gestão.

Uma das ações essenciais para o sucesso do ajuste fiscal promovido pelo Choque de Gestão, que alcançou o *superávit* primário já no segundo ano do governo de Aécio Neves (MINAS GERAIS, 2006), foi a criação da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG), órgão responsável pela gestão da reforma, que centralizou planejamento e orçamento, e sua parceria com a Secretaria de Estado de Fazenda, que, viabilizando a adoção das demais diretrizes, moldou a reforma com a colaboração técnica de consultorias externas (em sua maioria especializadas em gestão do setor privado) e técnicos de carreira da SEPLAG, que direcionaram

todas as ações à integração entre planejamento e orçamento alinhada ao desenvolvimento socioeconômico do estado (VILHENA, 2006).

Destaca-se ainda, que o *superávit* primário obtido durante a fase inicial do Choque de Gestão foi direcionado ao pagamento dos juros e amortização da dívida pública e que os resultados primários da adoção do modelo gerencial projetaram o Estado de Minas Gerais nos cenários nacional e internacional. Com as obrigações financeiras quitadas perante a União e o equilíbrio fiscal, associado às reestruturações promovidas pela reforma, tornou-se possível à contração de empréstimos junto a organismos internacionais, que mais tarde renderam frutos cruciais para o desenvolvimento do modelo gerencial no Estado.

Além das ações já explicitadas, o choque de Gestão previu outras medidas que foram relevantes para o desenvolvimento da reforma: a) a actualização intragovernamental de resultados, denominada Acordo de Resultados e que, estes últimos mensurados, influenciavam na remuneração dos servidores; b) reestruturação das carreiras, até então estagnadas e dissociadas das necessidades governamentais; c) investimentos em instrumentos de publicização, como as Parcerias Público-Privadas e os Termos de Parcerias firmados com Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, ambos para execução de projetos de natureza diversificada (educação, cultura, infraestrutura, etc.); d) modernização do processo de compras governamentais, com a criação de sistemas informatizados para licitação e gestão, além da flexibilização dos procedimentos licitatórios; e) remuneração variável, denominada Prêmio por Produtividade, que funcionou como um incentivo adicional ao bom desempenho dos servidores.

A definição dos projetos prioritários do governo, os Projetos Estruturadores, e o direcionamento de recursos materiais e financeiros para sua execução também garantiram o sucesso das iniciativas empreendidas, sendo certo que a escolha desses projetos foi realizada a partir de análises técnicas e políticas e, após, submetida à apreciação social, em parceria com a Assembleia Legislativa de Minas

Gerais, por meio de audiências públicas. Todas as medidas adotadas no período de 2003 a 2006 foram categorizadas como primeira geração do Choque de Gestão.

A segunda geração do Choque de Gestão (2007-2010) foi chamada de “Estado para Resultados” e a principal ação foi a intensificação dos processos de monitoramento e avaliação dos Projetos Estruturadores e demais ações relevantes para as proposições governamentais, o que acarretou no aumento do controle sobre a gestão dos projetos governamentais (GUIMARÃES, 2010). Outra iniciativa que mereceu destaque nessa fase foi a ampliação dos investimentos, por meio de contratação de empréstimos junto a organizações internacionais (BID, BIRD, dentre outros), todos avalizados pela União.

Desse modo, uma parte significativa dos resultados obtidos pelo governo mineiro nessa segunda geração pode ser atribuída aos financiamentos externos, fontes de recurso vinculadas a projetos nas áreas estratégicas do governo e ao comprometimento dos gestores responsáveis pela implementação das ações governamentais. Ainda, a modernização tecnológica e a revisão dos Projetos Estruturadores, aliada à manutenção do equilíbrio fiscal, viabilizaram a melhora dos indicadores socioeconômicos do estado, conforme publicação de 2012 do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. O bom desempenho dos servidores, que realizaram eficazmente suas funções, também garantiram o êxito quantitativo do programa e, conseqüentemente, a continuidade do processo de reforma.

Finalmente, a terceira geração do Choque de Gestão foi denominada “Gestão para Cidadania” e compreendeu o período de 2010 a 2014. Os principais focos dessa fase da reforma foram a gestão regionalizada e participativa, alinhada aos princípios do Estado aberto e em rede, transversalidade e intersectorialidade.

A ideia central é a de que enquanto o Choque de Gestão e o Estado para Resultados levaram o governo para perto do cidadão, a Gestão para Cidadania está

fazendo o caminho inverso, portanto, inserindo o cidadão no seio do governo, aproximando-o das políticas públicas e questões de interesse público, por meio da transparência e do engajamento da sociedade civil na gestão pública mineira. Apesar da incipiência do programa governamental, é relevante sua análise devido à mudança de paradigmas proposta nessa geração do processo de reforma, visto que a integração entre o Estado e sociedade ganhou novos mecanismos de indução com a criação das Redes de Governo e do Fórum Regional, espaços de interface entre o governo do estado e a sociedade civil organizada. Houve uma sinalização positiva do governo mineiro para a ampliação dos espaços e mecanismos de vocalização social, que propiciam, em última análise, a *accountability*.

A ideia de Estado em rede, ampliação da participação social em espaços híbridos institucionalizados de deliberação, exercício de cidadania e controle social são todas afetas ao modelo deliberativo e remetem à noção de “democratização” dos meios, compartilhamento de responsabilidades e gestão social.

Esse cenário, que tornou a administração pública mineira mais democrática e responsável, com a implementação do modelo gerencial, é a base sobre a qual a presente pesquisa pretende analisar o exercício do controle social no monitoramento dos contratos de parceria público-privadas, que foram instrumentos estratégicos do Choque de Gestão para desenvolvimento da infraestrutura do Estado de Minas Gerais. Neste sentido, realizar-se-á no próximo capítulo a abordagem necessária sobre *accountability*, suas espécies e os fundamentos jurídicos desta forma de controle.

3 CONTROLE SOCIAL, ACCOUNTABILITY E DEMOCRACIA

Diante da ineficiência de muitos dos resultados frutos das reformas promovidas no âmbito da Nova Gestão Pública e do conseqüente movimento de revalorização da burocracia, suas capacidades, bem como da ênfase no relacionamento estabelecido entre o Poder Público e a sociedade, mostrou-se necessário rediscutir a questão do controle, da *accountability*, e, por via reflexa, da democracia e da governança, marcados pela descentralização do processo decisório e da promoção de políticas públicas mediante a participação popular.

Modernamente, as democracias surgiram e se estabeleceram baseadas em alguns fundamentos. O primeiro é que o poder soberano, antes pertencente ao Rei, seria do Estado e, portanto, estaria submetido à limitação conforme o exercício de suas funções. Nessa linha de raciocínio, a função de elaborar leis estaria vinculada ao Poder Legislativo; a função de executar as leis restaria atribuída ao Poder Executivo e, finalmente, ao Poder Judiciário caberia à incumbência de exigir o cumprimento dos referidos atos normativos. O segundo fundamento é que o poder de legislar, para ser reputado legítimo, deveria ser exercido por meio de representantes da sociedade. Neste contexto, deu-se origem às instituições representativas, tais como o parlamento inglês, que foi constituído pela Câmara dos Lordes, que representava os pobres e a Câmara dos Comuns, que era responsável pela representação dos demais cidadãos. Já o terceiro fundamento impunha que os representantes deveriam ser controlados por aquelas pessoas que os escolheram para o desempenho da função, a fim de limitar o abuso de poder (CUNHA, 2008, p. 3).

Dessa forma, considerando-se esse arranjo democrático moderno, revelado pela ideia de representatividade, tendo em vista que os cidadãos não exercem diretamente o direito de decidir sobre as leis as quais estão submetidos, assim como não exercem a administração dos bens e serviços comuns, já que essas funções foram delegadas aos membros do Legislativo e do Executivo, percebeu-se a necessidade de controlar e limitar, de alguma forma, os atos desses representantes.

Originou-se, assim, a ideia de controle público e, mais adiante, de *accountability*, já que este último traz consigo não apenas a ideia de controle, mas também de responsabilidade pelos atos praticados.

Salienta-se que no contexto atual brasileiro, o controle, revelado em sua máxima instância pela *accountability*⁵, constitui tema de suma importância não apenas para a administração pública, mas também para o Direito, vez que está inserida nos direitos fundamentais, além de pressupor, em seu conteúdo normativo, a busca pela gestão pública transparente, proba e eficiente.

Ainda a título de elucidação introdutória sobre o tema, deve-se destacar sobre o caráter dinâmico do conceito de *accountability*. Nota-se uma gradual incorporação de noções e valores, oriunda da conseqüente evolução da gestão pública e da sociedade, assim como do desenvolvimento e da ampliação dos direitos dos cidadãos. Trata-se, desta forma, de uma ideia dotada de “elástica capacidade de ampliação para permanecer dando conta daquilo que se constitui na razão de seu surgimento: garantir que o exercício do poder seja realizado, tão somente, a serviço da *res publica*” (PINHO; SACRAMENTO, 2009, p. 1354).

3.1 Conceito de *accountability*

Historicamente a noção de *accountability* estar relacionada à escrituração e à contabilidade, na medida em que teve sua origem associada ao ato do Rei da Inglaterra, William I, no ano de 1085, no qual foi determinado aos moradores de seu reino que prestassem contas de todos os bens, não apenas obter as informações patrimoniais para fins de cobrança de impostos, mas, principalmente, para alcançar

⁵ A expressão controle social tem sido frequentemente utilizada no Brasil associada ao significado de *accountability* social. Todavia, vale ressaltar que a ideia de “controle social”, em sua concepção original, designa os diferentes processos em que a sociedade e o Estado exercem influência sobre o indivíduo, como meio de coerção e de padronização de condutas e comportamentos. Essa nova concepção de “controle social” inverte a lógica original e significa “uma moderna relação Estado - sociedade, onde cabe a esta estabelecer práticas de vigilância e controle sobre aquele” (CARVALHO, 1995, p.8), ou seja, agora o controle social é exercido pela sociedade sobre o Estado.

um juramento de lealdade e estabelecer as bases da governança real (BOVENS, 2007, p. 182-208). Apesar de sua origem, não há uma palavra única que traduza *accountability* para o idioma brasileiro.

É cediço que o referido termo consagra um conceito amplo, que compreende ideias de “responsabilidade (objetiva e subjetiva), controle, transparência, obrigação de prestação de contas, justificativas para as ações que foram ou deixaram de ser empreendidas, premiação e/ou castigo” (PINHO; SACRAMENTO, 2009, p. 1364). Assim, pode-se compreender *accountability* como “a capacidade para assegurar que os funcionários públicos prestem contas por suas condutas, quer dizer, que estejam obrigados a justificar e a informar sobre suas decisões e que eventualmente possam ser castigados por elas” (PERUZZOTTI E SMULOVITZ, 2002, p.25), seja por atores que tenham a autoridade para supervisionar e/ou punir os agentes públicos (MAINWARING, 2003), seja pela própria sociedade.

Schelder (2004, p. 16) esclarece que para que haja *accountability* devem estar presentes dois pilares: O primeiro é relativo à informação sobre os atos praticados pelo gestor público e sua justificação, ou seja, constitui-se basicamente do dever do governante de prestar contas e o direito do cidadão de exigí-las. Já o segundo pilar refere-se à capacidade de atribuir sanções ou premiações ao governante pelos atos praticados. Para o autor, somente com a presença desses pressupostos pode-se estabelecer condições favoráveis ao controle efetivo das ações estatais, de modo a promover a responsabilização dos agentes e a prevenção de abusos ou desvios.

A existência de um regime democrático também pode ser elencada como pré-requisito para a *accountability*, haja vista que esta última depende da delegação de poder dos cidadãos para os governantes e da concomitante previsão de mecanismos de controle da atividade estatal para persistir (PINHO; SACRAMENTO, 2009). E, por outro lado, a adoção e o desenvolvimento dos instrumentos que

propiciam a *accountability* se mostram fundamentais para o fortalecimento efetivo da democracia⁶.

Nessa linha de raciocínio, extraem-se cinco funções que podem ser atribuídas à *accountability*: a primeira função está inserida no controle democrático, já que permite que o cidadão fiscalize e monitore a atividade do governante; já a segunda função relaciona-se ao exercício da boa e adequada governança pública, uma vez que preconiza o acesso dos cidadãos às informações e, portanto, impõe barreiras aos excessos tais como corrupção, nepotismo, abuso de poder e desvio do interesse público; na terceira função impõe melhorias à atividade administrativa, por meio do aprimoramento da gestão pública, que tende a ser cada vez mais democrática e eficiente; a quarta função se refere à atribuição de maior legitimidade à ação governamental, sobretudo por decorrência lógica das demais funções e, finalmente, a quinta função favorece a prestação de esclarecimentos aos cidadãos, tornando a participação social mais ativa (BOVENS, 2007).

Guillermo O'Donnell (1998, p. 27-54) aborda a noção de *accountability* em duas perspectivas distintas: vertical e horizontal. A dimensão vertical corresponde às ações individuais e/ou coletivas dos cidadãos em relação aos sujeitos que ocupam cargos e exercem funções públicas, independentemente se foram eleitos ou não para tal *múnus*. Compreende, ainda, as escolhas eletivas, as reivindicações sociais e a atuação da mídia na divulgação e publicitação de atos supostamente ilícitos praticados por autoridades públicas⁷. A perspectiva vertical da *accountability*

⁶ Sobre esse ponto, vale destacar que os países que possuem mecanismos mais aprimorados de *accountability* tendem a apresentar melhores índices de desenvolvimento humano e economias robustas (HIDALGO; ZORRILLA, 2008).

⁷ Peruzzotti e Smulovitz (2002, p.23-52) propuseram uma ampliação da perspectiva vertical da *accountability*, inicialmente sugerida por O'Donnell, com a inclusão de novos atores como os movimentos sociais e a mídia. Esta dimensão ampliada foi denominada pelos autores de *accountability* social, uma vez que se diferem daquela na medida em que compreendem não somente mecanismos simbólicos de controle, que não dependem do calendário eleitoral e que possuem fraca capacidade punitiva. Para Peruzzotti e Smulovitz esses novos atores não dispõem de recursos efetivos para aplicar sanções e, por isso, se limitam a denunciar possíveis irregularidades. Ademais, para que a *accountability* social se concretize, é necessário que exista uma comunidade organizada, ativa, dinâmica, continuamente atenta às questões públicas. Para Filgueiras (2010), esse controle leva em conta os princípios e valores da democracia e se fundamenta no interesse público.

consiste, então, nas ações praticadas pelos cidadãos em face das atividades de seus governantes.

Já a perspectiva horizontal consiste na responsabilização promovida por agências ou instituições estatais que estão no mesmo nível do governo, em decorrência de uma atribuição de poder legal. Nessa dimensão estão compreendidos, além dos exemplos tradicionais (poderes Executivo, Legislativo e Judiciário), os Tribunais de Contas, o Ministério Público, as agências reguladoras, ouvidorias e as auditorias. A atuação dessas instituições, no exercício da *accountability* horizontal, promove um equilíbrio sistêmico, cumprindo o dever de manutenção dos freios e contrapesos.

Nota-se que a *accountability* horizontal é bastante presente em sociedades nas quais culturalmente as organizações da sociedade civil são fracas ou pouco atuantes, motivo pelo qual essa subespécie de controle é mais frágil. Para O'Donnell (1998), a *accountability* horizontal está mais suscetível a sofrer com vícios graves para a democracia, como a usurpação de poder e a obtenção de vantagens indevidas, mediante corrupção.

A fim de evitar a violação da *accountability* horizontal, O'Donnell (1998, p. 49) indica medidas que, apesar de não garantirem o fiel exercício do controle, propiciam o equilíbrio e a vedação dos excessos, tais como confiar aos representantes dos grandes partidos de oposição os cargos de direção das agências estatais responsáveis pela investigação de supostas ocorrências de corrupção; profissionalização atualizada das agências que desempenham função de controle preventivo, como o Tribunal de Contas, as Controladorias e até mesmo o Ministério Público nas diversas faces de sua atuação; manutenção de instituições confiáveis e imparciais de pesquisa e disseminação de informações; fomento estratégico da cultura ética, anticorrupção no seio das instituições, entre outras.

Não obstante, vale destacar a observação realizada por Avritzer (2016), de como a demasiada autonomia do Judiciário é perigosa para o equilíbrio do sistema e, portanto, para o exercício da democracia. De acordo com o autor, a *accountability* horizontal exercida pelo Poder Judiciário pode propiciar o domínio deste por um partido político, facção criminosa ou pela própria coalizão de interesses privados, que se desviam da busca pela finalidade pública. Ademais, pode facilitar a promoção de uma autodefinição privilegiada e arcaica da corporação judicial e de sua missão, sem que qualquer espécie de controle seja exercida pela sociedade ou pelos demais poderes estatais. Neste sentido, a sobreposição do Judiciário sobre os poderes Legislativo e Executivo e os próprios cidadãos pode causar crises políticas e institucionais graves, que impactam severa e negativamente sobre a relação estabelecida entre Estado, indivíduos e organizações civis.

Nessa linha de raciocínio, sugere-se que a interação entre as formas de *accountability* deva ser o meio mais efetivo de controle das decisões e ações dos agentes públicos e políticos. As instituições do Estado, ao cumprirem as suas funções legais, acabam conferindo publicidade às questões que podem estimular tanto a *accountability* horizontal, quanto a vertical. Isto porque os cidadãos, ainda que por meio da sociedade civil, podem acionar as agências estatais depois de detectadas práticas consideradas ilegítimas e, com isso, estimularem essas instituições ou órgãos a assumirem suas responsabilidades (PERUZZOTTI; SMULOVITZ, 2002; O'DONNELL, 2003).

Essa articulação entre os diferentes controles é particularmente importante quando algum deles é mais frágil, como na hipótese anteriormente salientada, em que a sociedade civil é pouco ativa. A fragilidade neste aspecto do controle pode ser compensada por instituições estatais mais atuantes. Compensação semelhante ocorre nos casos em que essas instituições estatais possuem uma burocracia pouco preparada, e, portanto, menos efetivas, de forma que o controle será exercido em decorrência de denúncias, reclamações ou solicitações realizadas pelos indivíduos. Por outro lado, não apenas os tipos de controle se complementam, mas também as

sanções, uma vez que a punição administrativa e a judicial são complementadas pela sanção simbólica e vice-versa.

No Brasil, os principais marcos relacionados à *accountability* ocorreram com a promulgação da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) e com a Reforma do Aparelho do Estado de 1995. A Constituição Federal de 1988 reconhecida como uma Constituição Cidadã, previu em seu texto além de diversos princípios e valores que devem ser perseguidos pelos Poderes estatais, Estados, Municípios, Territórios e Distrito Federal, bem como pela administração pública, como os da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, que a República Federativa do Brasil constitui-se em um Estado Democrático de Direito e se fundamenta em valores como o da cidadania e criou diversos mecanismos de participação popular, como será abordado minuciosamente em tópico específico mais adiante.

Não obstante, com a publicação do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado em 1995, e a conseqüente adoção do paradigma da administração gerencial em substituição ao modelo burocrático, restou demonstrada a necessidade de implementação de mecanismos que propiciam o exercício do controle social. Desta forma, o foco do controle, que no modelo burocrático ocorria nos procedimentos, deslocou-se para o resultado no modelo gerencial. É neste sentido que, para Bresser-Pereira (2006), os controles sociais são essenciais na administração pública gerencial, na medida em que compensam a redução do controle legal de procedimentos no fortalecimento do controle de resultados. A compreensão de Abrúcio (2006) se alinha ao pensamento de Bresser-Pereira, haja vista considerar que as formas de responsabilização baseadas no desempenho governamental e na participação devem ser incluídas na gestão pública, de modo a conferir maior eficiência nos serviços prestados pelo Estado, bem como na autonomia gerencial dos administradores públicos.

Atualmente, reconhecem-se **cinco formas principais de exercício de *accountability***, quais sejam: por meio controle parlamentar, dos controles procedimentais clássicos⁸, por meio da lógica permeada na administração por resultados, da competição administrada e do controle social (CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO, 2000). Tais formas se relacionam com o paradigma da Nova Gestão Pública, sendo que na introdução lógica dos resultados considera-se fundamental a utilização de sistemas de avaliação *ex post* das políticas públicas para, por um lado, propiciar a aferição do seu desempenho e, por outro, exigir a prestação de contas dos gestores responsáveis.

O **controle parlamentar** constitui a forma do exercício de *accountability* na espécie horizontal. Refere-se ao controle exercido pelo Poder Legislativo sobre os atos do Executivo e possui como fundamentos a separação dos poderes e o princípio republicano do *checks and balances* (freios e contrapesos), que estabelece o controle mútuo entre os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário (MADISON; HAMILTON; JAY, 1984).

Já os **controles procedimentais clássicos** são aqueles exercidos pelos sistemas de controle interno dos órgãos e entidades da Administração Pública e por mecanismos de controle externo (Tribunais de Contas, Poder Judiciário, Ministério Público, auditorias externas). Essa forma de controle possui como objetivo fiscalizar o cumprimento das regras e das leis, a fim de que a administração pública atue em consonância com o contexto legal existente, sem prejuízo do controle natural dos atos governamentais e da perseguição do respeito aos direitos dos cidadãos (CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO, 2000).

⁸ Para Groisman e Lerner (2006), são considerados clássicos os controles implementados pelo constitucionalismo (constituições escritas, não escritas, rígidas e flexíveis), uma vez que os pressupostos sobre os quais se fundamentam correspondem aos mesmos que serviram de alicerce para a construção da teoria democrática (GROISMAN; LERNER apud BRESSER-PEREIRA; GRAU, 2006, p. 73-74).

A **accountability por resultados** pressupõe a avaliação do desempenho das políticas públicas, buscando-se maior eficiência, eficácia e efetividade das mesmas. Por isso, pode-se afirmar que essa forma de controle possui duas finalidades precípuas: modificar evolutivamente o comportamento da administração pública, por meio do estabelecimento de avaliações e monitoramentos que possuem como foco o cumprimento de metas claras e predeterminadas, bem com que a sua definição envolva os agentes internos e também os externos (cidadãos, organizações civis), assim como atribuir maior legitimidade social àquela ação governamental (CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO, 2000).

A **accountability por meio da competição administrada** possui como premissa a ideia de que o monopólio da prestação de serviços é ineficiente e não atende satisfatoriamente as demandas sociais. Por esse motivo, propõe-se a pluralidade de provedores, a fim de que a competição induza à melhora dos índices de qualidade e favoreça ao controle dos serviços públicos (BRESSER-PEREIRA; GRAU, 2006).

Finalmente, a **accountability exercida por meio do controle social** concentra-se no acompanhamento e fiscalização, pelos cidadãos, dos atos praticados pelos seus governantes ao longo do mandato. Por esse meio de controle, possibilita-se a ampliação dos espaços públicos, fortalecimento da consciência republicana; a realização de reformas do Estado que impactem positivamente no gerenciamento de políticas públicas, principalmente no que diz respeito aos direitos dos cidadãos, considerando-se a oportunidade conferida a estes para expressar suas preferências e reivindicações (CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO, [S.n.] *apud* BRESSER-PEREIRA; GRAU, 2006). Entretanto, para a concretização da *accountability* exercida por meio do controle social, é necessário o atendimento de diversas condições, uma vez que o controle social deve ser aplicado tanto na esfera das decisões de políticas públicas (o núcleo estratégico da administração pública), como também na esfera da produção de bens e serviços públicos, inclusive nos que foram privatizados, como é o caso da contratação na modalidade de parceria público-privada, que perfaz o objeto da presente pesquisa.

Não obstante, apesar de a participação social ensejar meios de exercício de *accountability*, submete-se a fatores que geralmente influenciam negativamente a concretização da mesma, tais como a complexidade das questões públicas que, não raras vezes, exige um conhecimento especializado para a compreensão; a indiferença do cidadão com a coisa pública; a escassez do tempo, que em muitas oportunidades pode afastar o indivíduo da participação efetiva, entre outros (LIMA; GUIMARÃES; AMORIM, 2014, p. 63).

Desta forma, para que a administração pública brasileira seja efetivamente *accountable*, mostra-se necessário o alcance de três pressupostos básicos, como apontou Campos (1990): substituição de valores tradicionais, focados no procedimento ou somente no aspecto gerencial, como a redução de custos, por valores sociais emergentes, focados no desenvolvimento da cidadania; descentralização do aparato estatal com máxima transparência na prestação de informações, contas e políticas públicas; organização popular no sentido de exercer o controle político sobre o governo, ou seja, a chamada cidadania organizada (CAMPOS, 1990, p. 48).

De fato, a partir da Constituição Federal de 1988, notam-se diversos avanços na democracia participativa no Brasil, uma vez que foram estabelecidos canais de diálogos entre o Estado e a sociedade civil, como o orçamento participativo, os conselhos de políticas públicas, as conferências, audiências públicas, entre outros, que de fato contribuem para conscientização da população e para a participação organizada da mesma. Do mesmo modo, houve um movimento de descentralização do aparato estatal e das políticas públicas, que, concomitantemente aos deveres de publicidade e transparência, contribuíram para a aproximação dos cidadãos das questões públicas.

O avanço da legislação infraconstitucional também demonstra o esforço e o anseio da sociedade em atingir patamares cada vez maiores de controle, sejam criando mais mecanismos, espaços deliberativos e participativos, estreitando os laços entre

Estado e Sociedade, estabelecendo deveres à administração pública que favorecem o exercício da *accountability*, inclusive atribuindo sanções aos gestores e às entidades públicas que não observarem as obrigações legais impostas.

Nesse sentido, a próxima seção deste capítulo se dedicará a estudar os principais fundamentos jurídicos do controle social existentes no atual cenário do Direito brasileiro.

3.2 O direito e o controle social

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu em seu texto princípios, que são normas de natureza estruturante ou que desempenham um papel fundamental no sistema jurídico, devido à sua posição hierárquica, relacionados ao exercício do controle social, motivo pelo qual os seus referidos fundamentos encontram-se irradiados por todo ordenamento jurídico brasileiro.

Todavia, o referido diploma legal e outras legislações infraconstitucionais também previram diversas ferramentas e instrumentos que propiciam a concretização do controle social, sejam por meio da participação popular, sejam por instituições aptas a exercer a *accountability* horizontal, conforme será abordado neste capítulo⁹.

3.2.1 Dos princípios constitucionais estruturantes do estado que fundamentam o controle social

Preliminarmente, deve-se salientar que o art. 1º da CRFB/1988, ao declarar o Estado brasileiro como uma república, instituiu o princípio republicano. Este princípio

⁹ Ressalte-se que não constitui objetivo desta pesquisa o esgotamento do tema, enumerando exaustivamente todos os fundamentos do controle social existentes no ordenamento jurídico brasileiro, mas sim realizar um estudo que contribua para a compreensão dos principais fundamentos e mecanismos legais que possibilitam o exercício do mesmo, em consonância com o fortalecimento da democracia e da cidadania, de modo a favorecer o aprimoramento da gestão pública.

é responsável por prever a forma de governo do Estado, ou seja, estabelecer a relação entre os governantes e os governados.

Nesse sentido, a república se caracteriza pela atribuição de poder soberano ao povo e possui em sua base a defesa da igualdade formal entre os cidadãos, que exercerão o poder político por meio de eleições de mandatos representativos e temporários (CUNHA JÚNIOR, 2007, p. 492). Outra característica importante da forma republicana é a possibilidade de responsabilizar os governantes por seus atos, seja com sanções políticas (*impeachment*), seja com sanções penais e civis.

Canotilho (2002, p. 217-218) ressalta que o princípio republicano traz internamente mecanismos de criação e manutenção de instituições públicas vinculadas à decisão e à participação da sociedade em questões estatais. Portanto, a CRFB/1988 consagrou a participação social como um valor inerente à constituição e ao desenvolvimento do Estado.

O princípio do Estado Democrático de Direito, estatuído no art. 1º, da CRFB/1988, também se relaciona com o controle social, vez que possui, em seu conteúdo, fundamentos que proporcionam a realização deste, notadamente no tocante à democracia e à legalidade, exercida em função do respeito aos direitos fundamentais da pessoa humana.

Com relação ao princípio democrático, pode-se dizer que pressupõe não apenas as escolhas dos representantes por meio de eleições, mas também a possibilidade de o cidadão participar efetivamente das deliberações que envolverem questões de interesse público. Nas palavras elucidativas do autor Souza Neto (2011):

A troca de argumentos e contra-argumentos racionaliza e legitima a gestão da *res pública*. [...] mas para que essa função se realize, a deliberação deve se dar em um contexto aberto, livre e igualitário. Todos devem participar. A participação deve ocorrer livre de qualquer

coerção física ou moral. Todos devem ter, de fato, iguais possibilidades para influenciar e persuadir. Esses pressupostos de uma deliberação justa e eficiente são institucionalizados através do estado de direito, que é entendido, portanto, como condição, requisito ou pressuposto da democracia. De fato, não há verdadeira democracia sem respeito aos direitos fundamentais (SOUZA NETO, 2011, p. 2-3).

Nessa mesma linha de raciocínio, Gutmann e Thompson (2007), enumeraram alguns objetivos para os quais a democracia deliberativa deve servir. São eles: legitimar as decisões, facilitando, assim, a aceitação da decisão coletiva; encorajar perspectivas fundadas no sentimento de coletividade em assuntos públicos; promover processos decisórios baseados no respeito mútuo e, finalmente, auxiliar na correção de equívocos na tomada de decisões, concedendo aos participantes dos fóruns deliberativos a oportunidade de expandirem o seu conhecimento e conscientização individual e coletiva (GUTMANN; THOMPSON, 2007, p. 213-214).

Atrelado ao princípio democrático tem-se o do Estado de Direito, que é por excelência, uma assunção do Estado aos direitos fundamentais, sobretudo os direitos negativos, que impõem limitação aos atos governamentais. Por esse princípio, o Estado deve se submeter a procedimentos legais e previamente fixados. Além disso, há um dever de publicação das razões públicas que conduziram a decisão institucional (motivação do ato), a fim de que os cidadãos tenham conhecimento das mesmas, as aprovelem, realizem impugnações ou peçam esclarecimentos.

Por fim, ainda a nível principiológico estruturante constitucional, merece destaque o princípio da separação dos poderes, consagrado no art. 2º, da CRFB/1988 (BRASIL, 1988). Esse princípio nasceu da necessidade de interconectar as funções estatais, a fim de manter a autonomia e independência que lhes são típicas, originando, assim, a teoria dos freios e contrapesos.

A ideia central permeada no princípio das separações dos poderes é, portanto, que os poderes estatais (Executivo, Legislativo e Judiciário) exerçam as suas funções típicas, mas, ainda, por mandamento constitucional, fiscalizem e limitem as ações uns dos outros, impedindo o abuso de competência. De acordo com Streck e Moraes (2000, p.163), a lógica permeada nesse princípio representa mais que uma forma de racionalização da atividade estatal, mas, principalmente, demonstra uma preocupação política e de proteção à democracia.

Desta forma, o princípio da separação dos poderes apresenta-se como uma das principais garantias das liberdades públicas, uma vez que sem a regular contenção do poder, o seu exercício ilimitado converge em práticas arbitrárias, que desviam do interesse público. Lado outro, o poder exercido de forma limitada e fiscalizada assegura a liberdade. Essa é a principal importância de um sistema de freios e contrapesos devidamente equilibrado (CUNHA JÚNIOR, 2008, p. 504).

O fato é que Constituição Federal de 1988 buscou, a partir desses princípios que estruturam o Estado brasileiro, criar condições para o desenvolvimento de uma cidadania plena e inclusiva, com o livre exercício das liberdades públicas.

Notadamente e conforme se verificará mais adiante nesta pesquisa, o desenvolvimento da democracia e a concretização de direitos fundamentais são verdadeiros pilares para o exercício do controle social. Por conseguinte, diante da estreita relação que une esses valores sociais, um influencia diretamente no outro, de modo que o fortalecimento ou enfraquecimento de um desses valores induz ao desenvolvimento ou definhamento do outro.

3.2.2 Dos princípios instrumentais constitucionais que fundamentam o controle social

Os incisos do art. 1º da CRFB/1988 (BRASIL, 1988) descrevem sob quais bases constitui-se o Estado Brasileiro. Todavia, dentre os fundamentos apontados no texto legal, interessa precipuamente a esta pesquisa aprofundar no estudo da cidadania, da dignidade humana e do pluralismo político, por serem estes princípios indissociáveis do exercício do controle social.

A cidadania refere-se à participação política dos cidadãos na gestão pública e nas questões relacionadas ao interesse estatal. Salienta-se que o conceito de cidadania não é estático, muito pelo contrário, vez que sofre constantes e gradativas alterações, bem como ampliações, frutos da evolução da própria sociedade e de sua consciência coletiva.

Atualmente, a cidadania compreende não apenas o direito ao voto e de ser eleito, mas também se expressa por meio dos direitos e garantias fundamentais, ou da tutela dos direitos e interesses difusos. Por isso, apresenta-se como um processo de participação ativa na formação da vontade política e na afirmação dos direitos fundamentais, inclusive com relação à tutela do patrimônio público e do direito à boa administração pública, alcançados, principalmente, mediante o efetivo exercício do controle social.

Já o princípio da dignidade humana teve sua noção mais recente no âmbito do Direito a partir da elaboração de diversos documentos internacionais, nos quais podem ser citados o Estatuto da Organização das Nações Unidas (1945), Declaração Universal dos Direitos do Homem (1948), Constituição italiana (1948), e da Lei Fundamental da República Federal Alemã (1949).

Considerando-se teoria constitucional majoritária, a dignidade da pessoa humana, prevista no art. 1º, III, da CRFB/1988, foi consagrada como um meta-princípio, de forma que irradia os seus valores e vetores de interpretação para todos os demais direitos fundamentais previstos no ordenamento jurídico. Dessa forma, impõe-se que a figura humana receba um tratamento moral condizente com sua condição, igualitário e impedindo que esta seja vista como um objeto. Objetiva-se, portanto, que o ser humano seja tratado como um fim em si mesmo, e jamais como um meio para satisfação de outros interesses.

Alexandre de Moraes (2007), ao analisar as concepções extraídas do referido princípio afirma que:

O princípio fundamental consagrado pela Constituição Federal da dignidade da pessoa humana apresenta-se em uma dupla concepção. Primeiramente, prevê um direito individual protetivo, seja em relação ao próprio Estado, seja em relação aos demais indivíduos. Em segundo lugar, estabelece verdadeiro dever fundamental de tratamento igualitário entre os semelhantes. Esse dever configura-se pela exigência do indivíduo respeitar a dignidade de seu semelhante tal qual a Constituição Federal exige que lhe respeitem a própria (MORAES, 2007, p.46).

Assim, por decorrência lógica, diante da importância do princípio da dignidade humana, tem-se que os demais direitos fundamentais, tais como o direito à vida, propriedade, liberdade, igualdade, dentre outros, apenas encontram razão de ser se alinhados ao postulado daquele. A dignidade, neste contexto interpretativo, apresenta-se como um superprincípio, ou seja, uma norma dotada de maior importância e hierarquia que as demais (SIQUEIRA JÚNIOR, 2009, p. 710).

Ainda vale trazer o raciocínio de Dworkin (2006, p. 90-140) que, ao realizar a leitura do princípio da dignidade humana, o relaciona com a legitimidade do governo. Para o professor, apenas os governos que demonstram igual reconhecimento e respeito por seus cidadãos podem ser considerados legítimos. De fato, um governo que não prioriza o atendimento aos direitos fundamentais não possui ações legítimas,

sobretudo porque ignora o fato de que a sua atividade deve se pautar na busca inarredável pelo interesse público, intimamente ligado a esses valores.

Por fim, tem-se o pluralismo político como um dos princípios instrumentais que contribui para o exercício do controle social, principalmente na modalidade de *accountability* horizontal, como descrito no capítulo anterior.

O pluralismo político decorre de um desdobramento do princípio democrático e estabelece como valor de uma sociedade a existência harmônica de diversas convicções de pensamento, ideologias políticas, planos de vida, econômicos e projetos de governo. Nestes moldes, impede que o Estado pratique atos com o objetivo de incentivar determinado partido ou proibir a criação, permanência e participação de outros.

Nesta mesma linha de raciocínio, do pluralismo político pressupõe-se o respeito à alteridade, uma vez que preconiza a necessidade de respeito às diferenças em uma sociedade política e democrática. Todos esses valores, estatuídos na noção deste princípio, expressam compatibilidade com os direitos fundamentais e um Estado de Direito democrático.

Desta forma, realizada a análise dos principais princípios constitucionais estruturantes e instrumentais que, ainda que indiretamente, fundamentam o exercício do controle social, passa-se ao estudo dos demais direitos e princípios previstos na Constituição Federal de 1988 que asseguram a concretização do mesmo.

3.2.3 Dos demais fundamentos constitucionais que contribuem para o exercício do controle social

Existem ainda, ao longo do texto constitucional, outros direitos garantidos que, indubitavelmente, contribuem para a efetivação do controle social, tais como o direito geral de informação, os deveres de publicidade, transparência, motivação das decisões, legalidade e moralidade a serem observados pela administração pública, assim como o direito fundamental à boa administração, que somente é concretizado, dentre outros elementos, por meio da gestão proba e eficiente.

O direito geral de informação, tido como um direito fundamental assegurado no art. 5º, XIV, CRFB/1988, prescreve que todos possuem o direito de requerer e receber dos órgãos públicos informações que versem sobre seu interesse particular ou questões de interesse coletivo, no prazo previsto em lei, sob pena de responsabilidade, exceto na hipótese de o sigilo ser imprescindível à segurança da sociedade e do Estado (BRASIL, 1988). Inclusive, para o caso desse direito ser violado mediante abuso de poder ou ilegalidade, há possibilidade de ser efetivado por meio do remédio constitucional competente, qual seja, o mandado de segurança.

O princípio da publicidade, apesar de também estar relacionado, de certo modo, ao direito geral de informação, foi previsto no art. 37, *caput*, da CRFB/1988, e seu conteúdo é inerente ao modelo bem-sucedido do Estado Democrático de Direito. Tal princípio tem como fim precípua conferir máxima transparência às atividades estatais, o que imputa ao Estado o dever de expor a sua atividade administrativa sem nada ocultar, salvo nas situações em que o sigilo seja necessário.

Wallace Paiva Martins Júnior (2010) discorre de forma aprofundada sobre as funções do princípio da transparência no Estado Democrático de Direito, ao afirmar que:

O princípio da transparência reúne funções materiais e instrumentais: aperfeiçoamento do caráter democrático do Estado (pela legitimidade do uso e do exercício do poder e da função pública), concretização da dignidade da pessoa humana, restauração da confiança na Administração Pública (pelas possibilidades de acesso e participação), parâmetro do controle da fidelidade do devido processo legal administrativo, garantia dos direitos dos administrados, recusa de obtenção de eficiência da ação administrativa mais próxima das demandas sociais e meio de maior adesão e consenso dos administrados às decisões administrativas (MARTINS JÚNIOR, 2010, p. 47).

Não obstante, de acordo com Guedes (2008, p. 241-266), o princípio da publicidade não se exaure com a mera divulgação do ato administrativo aos cidadãos após a sua concretização pela administração pública. Na verdade, o referido princípio vincula o Poder Público em todas as fases do ato administrativo, o que importa dizer que estará presente na elaboração da decisão administrativa, na motivação e, por fim, na sua execução.

Carlos Ari Sundfeld (2001) esclarece que:

Compreende a publicidade administrativa como mais do que a mera exteriorização do ato. O princípio não se limita à exposição da decisão, devendo o Poder Público agir de modo aberto, não se restringindo essa ação à simples notificação. A publicidade no aparelho estatal é, dessa forma, princípio básico e abrangente em um Estado Democrático, que favorece o seu indispensável controle (SUNDFELD, 2001, p. 177).

Esse entendimento ratifica a lógica de que o atendimento ao princípio da publicidade não se restringe à expressão pública final do ato, que deve ser exposto por inteiro, vale dizer, deve ser demonstrado todo o processo realizado pela administração, a fim de que toda a atividade seja efetivamente conhecida pela comunidade.

Juarez Freitas prefere se referir ao princípio da publicidade como sendo o da “máxima transparência”, concebendo-o como dever de que a administração atue

sem omitir algo aos cidadãos, possibilitando, dessa maneira, a “atuação fiscalizatória da cidadania”. De acordo com o autor, o poder somente será legítimo se o Estado for capaz de motivar os seus atos, tornando-os público, ou seja, transparentes (FREITAS, *et al.*, 2004, p. 56).

Portanto, ressalta-se que o princípio da publicidade, em harmonia com os princípios fundamentais, alicerces do Estado Democrático de Direito, exerce, no âmbito do Direito Administrativo, duas funções igualmente importantes: a primeira propicia a todos os participantes da comunidade o poder de acesso às informações acerca de condutas omissivas ou comissivas praticadas pela administração pública ou, ainda, condutas praticadas por agentes privados quando na gestão do Erário Público, enquanto a segunda garante ao cidadão o direito à verificação da lisura dos atos praticados pelo administrador.

Já o dever de motivação, apesar de não estar previsto expressamente no art. 37, *caput*, da CRFB/1988, está implícito no art. 1º, §2º, dessa Carta Magna, quando reconhece a cidadania como um dos fundamentos da República, e no Parágrafo Único do referido preceito constitucional, que estabelece que todo poder emana do povo. Assim também o art. 5º, inciso XXXV da CRFB/1988, garante a inafastabilidade do Poder Jurisdicional quando se tratar de ameaça ou lesão de direito.

Nesse sentido, Celso Antônio Bandeira de Mello, amparado em Alberto Ramón Real, afirma que o dever de motivar é pressuposto de uma administração democrática, acepção esta imprescindível ao Estado Democrático de Direito, visto que “[...] o mínimo que os cidadãos podem pretender é saber as razões pelas quais são tomadas as decisões expedidas por quem tem de servi-los” (MELLO, 2011, p. 113).

Hely Lopes Meirelles (2012), ao esclarecer sobre o princípio da motivação, diz:

Pela motivação o administrador público justifica sua ação administrativa, indicando os fatos (pressupostos dos fatos) que ensejam o ato e os preceitos jurídicos (pressupostos de direito) que autorizam sua prática. Claro está que em certos atos administrativos oriundos do poder discricionário a justificação será dispensável, bastando apenas evidenciar a competência para o exercício desse poder e a conformação do ato com o interesse público que é pressuposto de toda atividade administrativa. Em outros atos administrativos, porém, que afetam o interesse individual do administrado, a motivação é obrigatória, para o exame de sua legalidade, finalidade e moralidade administrativa. A motivação é ainda obrigatória para assegurar a garantia da ampla defesa e do contraditório prevista no art. 5º, LV, da CRFB/88. Assim, sempre que for indispensável para o exercício da ampla defesa e do contraditório, a motivação será constitucionalmente obrigatória (MEIRELLES, 2012, p.105-106).

Portanto, a motivação exige que a administração pública exponha as razões de direito e de fato que justifiquem a adoção de determinada providência. Assim, deve o administrador público explicitar a causa e os elementos ensejadores à realização do ato administrativo, indicando o fundamento jurídico que o justifique.

Maria Sylvia Di Pietro (2009, p. 81), ao discorrer sobre a imprescindibilidade da motivação nos atos administrativos, oportunamente elucida que “[...] sua obrigatoriedade se justifica em qualquer tipo de ato, porque se trata de formalidade necessária para permitir o controle da legalidade dos atos administrativos”.

Ainda dentre os principais princípios que fundamentam o exercício do controle social está o da legalidade. Esse princípio é também a base do Estado Democrático de Direito e representa a submissão integral da administração pública às leis. Significa que a atuação da administração está estritamente autorizada e delimitada pelas produções legislativas. Resta à administração tão somente o dever de interpretá-las, cumpri-las e pôr em prática.

Celso Antônio Bandeira de Mello (2011), embasado nos estudos de Renato Alessi, realiza comentário irretocável sobre o mencionado princípio ao afirmar que:

O da legalidade é específico do Estado de Direito, é justamente aquele que o qualifica e que lhe dá a identidade própria. Por isso mesmo é o princípio basilar do regime jurídico-administrativo, já que o Direito Administrativo (pelo menos aquilo que como tal se concebe) nasce com o Estado de Direito: é uma consequência dele. É o fruto da submissão do Estado à lei. É, em suma, a consagração da ideia de que Administração Pública só pode ser exercida na conformidade da lei e que, de conseguinte, a atividade administrativa é atividade sublegal, infralegal, consiste na expedição de comandos complementares à lei (MELLO, 2011, p. 99-100).

No Direito positivo brasileiro, esse princípio está inserido no art. 5º, II, CRFB/1988, que estabelece que “[...] ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”, além de previsto no art. 37, *caput*, CF/1988. O princípio da legalidade ainda é protegido constitucionalmente pelos chamados “remédios constitucionais” (ação popular, *habeas corpus*, *habeas data*, mandado de segurança e mandado de injunção).

Finalmente, a moralidade, além de ser um princípio constitucionalmente consagrado, representa elemento estruturante da atividade administrativa. Dessa maneira, observa-se que a moralidade constitui verdadeiro pressuposto de validade aos atos administrativos.

Pelo dever de moralidade, impõe-se que a administração pública e seus agentes ajam de maneira compatível com a legalidade e com os princípios éticos socialmente desejáveis. Esse princípio se associa à noção de honestidade, inclusive no tocante à fiel observância de padrões éticos, boa-fé, lealdade e de regras que garantam a boa administração e a disciplina interna na administração.

Nesse sentido, a Constituição Federal de 1988, ao estabelecer a moralidade como um dos fundamentos da administração pública (art. 37, *caput*, da CRFB/1988), determinou a necessidade de sua proteção e a responsabilização do administrador público imoral. Por isso, encontram-se no ordenamento jurídico diversos mecanismos para frear os atos amorais. Citam-se, como exemplos, as regras sobre improbidade administrativa (art. 37, §4º da CRFB/1988 e a Lei nº 8.429/1992); a ação popular, também denominada de remédio constitucional (art. 5º, LXXIII da CRFB/1988), a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), entre outros instrumentos.

Por fim, também é possível fundamentar o exercício do controle social no direito fundamental à boa administração pública, esse princípio revela-se pela congruência do direito à administração pública eficiente e eficaz, proporcional cumpridora de seus deveres, com transparência, motivação, imparcialidade e respeito à legalidade, à moralidade, à participação social e à plena responsabilidade por suas condutas omissivas e comissivas.

Conclui-se, portanto, que os princípios e deveres expostos neste capítulo impõem que a atividade pública se coadune com os anseios democráticos e com a ideia do bom gerenciamento, importando dizer que a administração, por meio dos gestores públicos, deverá agir vinculada aos mandamentos constitucionais, procurando planejar e programar as políticas públicas, visando, ainda, maximizar o desenvolvimento da comunidade e sua participação nas questões de interesse público, sobretudo por meio do controle social.

Desse modo, realizada a análise dos principais fundamentos jurídicos do controle social, deverão ser abordados, no próximo capítulo, os principais instrumentos de efetivação do controle previstos no Direito brasileiro.

3.3 Dos principais instrumentos de efetivação do controle social previstos no ordenamento jurídico brasileiro

São instrumentos de efetivação do controle social todos aqueles previstos em lei que permitem ao cidadão, à sociedade civil organizada e às instituições de controle (Tribunais de Contas e Ministério Público) oferecer denúncias, realizar representações contra ato irregular ou ilegal praticado pela administração pública (direta ou indireta), servidores ou agentes públicos, bem como aquelas ferramentas e canais de atendimento disponibilizados pelo Poder Público ao cidadão para consulta, solicitação de esclarecimentos, informações ou prestação de contas.

A nível internacional, notadamente no art. 14 da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, é possível extrair a disposição de que a sociedade tem o direito de pedir contas a todo agente público pela sua administração. Todavia, o instrumento por meio do qual o controle social é efetivamente realizado encontra-se previsto de forma esparsa no ordenamento jurídico brasileiro.

Ressalte-se que apesar de a participação popular contribuir significativamente para o exercício do controle social, não constitui, por si só, instrumento de efetivação do mesmo. Portanto, os meios legais de mera participação popular não serão alvo de estudo específico deste trabalho, mas tão somente os instrumentos legais de exercício de controle social realizado pelo cidadão.

Por previsão constitucional (art. 74, §2º, CRFB/1988), qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União, órgão encarregado do controle externo da administração. Portanto, sabe-se que no âmbito do controle externo, o cidadão pode oferecer denúncias aos Tribunais de Contas e também ao Ministério Público, principalmente se o teor da irregularidade estiver relacionado à proteção do patrimônio público.

Ademais, qualquer cidadão pode, por meio da Ação Popular, disciplinada pela Lei nº. 4.717/1965 e com fundamento no art. 5º, LXXIII, da CRFB/1988, buscar a anulação de qualquer ato lesivo ao patrimônio público; à moralidade administrativa; ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural.

Não obstante, a Constituição Federal de 1988 previu a criação de ouvidorias para receber reclamações e denúncias de qualquer interessado contra membros ou órgãos do Poder Judiciário e do Ministério Público (arts. 103-B, §7º e 130-A, §5º, da CRFB/1988).

É cediço que com os avanços da tecnologia de informação e a exigência legal de ampliação da transparência nas ações públicas, constante na Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº. 101/2000), verifica-se o aumento da quantidade dos canais de denúncias contra irregularidades, não apenas junto ao controle externo (Tribunal de Contas da União e Tribunais de Contas dos Estados), mas também junto ao controle interno da própria administração pública (Corregedoria Geral da União, Ouvidoria Geral da União, Corregedorias Gerais dos Estados; Auditorias). Tais instrumentos foram implementados junto aos *sites* oficiais, por meio de ouvidorias, canais de denúncia, consulta, pedidos de informação e de sugestões.

Outro instrumento legal que propicia o exercício do controle social é audiência pública, que inclusive é recomendada para a elaboração do planejamento do Estado, do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentária e Lei Orçamentária Anual (Art.48, I, da Lei Complementar nº. 101/2000) e obrigatório, para o Poder Executivo, para avaliação do cumprimento das metas fiscais (Art. 9º, §4º, da Lei Complementar nº. 101/2000).

A Lei nº. 12.846/2012 (Lei Anticorrupção), que cuida da responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, também previu, em seu art. 7º, VIII, que a aplicação de sanções levará em consideração a existência de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades, ou seja, por meio indireto estimulou à adesão das pessoas jurídicas aos programas de *compliance*¹⁰, que possuem, em seu teor, procedimentos e princípios éticos que criam diversos instrumentos de controle.

Portanto, legalmente, o controle social apenas pode ser concretizado pelo cidadão por meio de denúncias aos Tribunais de Contas, Ministério Público, da participação em audiências públicas, registro reclamações e denúncias de irregularidades por meio dos canais de ouvidoria, corregedoria e auditorias e, por fim, por meio da propositura de ação popular.

Assim, depois de realizadas as necessárias considerações acerca dos fundamentos jurídicos e dos instrumentos legais de concretização do controle social, passa-se ao estudo relativo aos contratos de parceria público-privada, crucial para a abordagem do objeto principal da presente pesquisa, atinente ao exercício do controle social na gestão dos contratos de público-privada celebrados pelo Estado de Minas Gerais.

¹⁰ De acordo com Marinela (2015, p. 129), os programas de *compliance* podem ser conceituados como “conjunto de medidas adotadas por determinada empresa para garantir o cumprimento das exigências legais e regulamentares e implementar princípios de ética e integridade no ambiente negocial”.

4 OS CONTRATOS DE PARCERIA PÚBLICO-PRIVADAS

A Constituição Federal de 1988 sofreu significativas alterações a partir do ano de 1995, com o fim de fomentar e propiciar o desenvolvimento nacional¹¹. A persecução desse fim impôs a revisão do papel do Estado na economia e determinou a necessária mudança de ideologia das atividades estatais. O Estado, para realizar as suas tarefas típicas com maior eficiência, deveria abandonar a exploração da atividade econômica, deixando de ser Estado “empresário” para se portar como “agente regulador e fomentador” das atividades desenvolvidas pelo setor privado.

Em observância aos artigos 173 e 174 da Constituição Federal de 1988, José Carlos de Magalhães (2004, p. 22-41) pondera que o legislador agiu com sensível noção progressista e atual, ao tornar evidente a opção da comunidade nacional de distanciar o Estado do exercício de atividade econômica. Os agentes privados, livres das excessivas intervenções do Estado-empresário, assumiram o exercício da atividade econômica e este último, voltado para as suas reais finalidades, passou a manter função restrita em face da atividade econômica, exercendo o papel de agente regulamentador de mercado.

Não obstante, com o intuito de democratizar a administração pública, por meio da participação efetiva dos cidadãos na elaboração dos atos governamentais, como, por exemplo, mediante a consulta popular, a participação do cidadão nos órgãos deliberativos, pelo próprio exercício do princípio da publicidade e pela colaboração

¹¹ Em retrospectiva, vale destacar as seguintes alterações realizadas na Constituição Federal: Emenda Constitucional nº 05/95, que autoriza a outorga de concessão de serviços locais de gás canalizado; Emenda Constitucional nº 06/95, que alterou o art. 170, IX, permitindo tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no país, responsável pela revogação do art. 171, que estabelecia restrições, inclusive quanto à exploração de atividades relacionadas à recursos minerais e energia hidráulica por empresas de capital estrangeiro e, finalmente, alterou o art. 176, § 1º, que trata da pesquisa e a lavra de recursos minerais; Emenda Constitucional nº 07/95, que dispõe sobre a ordenação dos transportes aéreo, aquático e terrestre; Emenda Constitucional nº 08/95, que autoriza a outorga de concessão dos serviços de telecomunicações; Emenda Constitucional nº 09/95, que autoriza a União a contratar com empresas estatais ou privadas a realização das atividades referentes a petróleo e gás.

entre os setores público e privado, houve necessária e oportuna releitura dos princípios e conceitos do Direito Administrativo (MEDAUAR, 2003, p. 241-263).

Nesta linha, iniciou-se longo e intenso processo de privatização, com o fito de cada vez mais restringir a atuação do Estado, notadamente aquela voltada para a exploração econômica e, ao mesmo tempo, ampliar o âmbito de desenvolvimento das ações realizadas pela iniciativa privada, propiciando que a administração pública potencialize a eficiência. Nesse sentido, dentre as múltiplas formas de contratações públicas, destacou-se a parceria público-privada, que permite o compartilhamento de riscos e resultados entre o ente público e o particular.

Dentre as diversas justificativas elencadas para fundamentar a utilização das PPPs no financiamento de obras e prestação de serviços públicos, aponta-se a questão da escassez dos recursos; o compartilhamento de risco com o setor privado; redução do prazo para implantação dos empreendimentos; estímulo à introdução de inovações, modernizações e melhorias por parte do setor privado; a garantia da qualidade da operação e da manutenção dos serviços concedidos por longo prazo, entre outras (PASIN e BORGES, 2003).

Sobre este ponto, vale destacar que de acordo com o Projeto de Lei nº 2.546/2003, que instituiu as PPPs em âmbito nacional, o Programa de Parceria Público-Privada é destinado a fomentar, coordenar, regular e fiscalizar a atividade de agentes do setor privado que, na condição de colaboradores, atuem na implementação das políticas públicas, voltadas ao desenvolvimento do Estado e ao bem-estar coletivo.

Portanto, percebe-se que como consequência das alterações constitucionais e, principalmente, da mudança ideológica que permeava a administração pública, priorizou-se a participação do setor privado na execução de atividades que eram originalmente titularizadas pelo Estado.

Não obstante, no atual cenário brasileiro, a administração pública ainda sofre com múltiplas carências, mostrando-se deficiente em diversos campos de atividade, mas com principal *déficit* relacionado à infraestrutura. Nesse sentido, para tornar possível o desenvolvimento deste setor, mostrou-se necessário o envolvimento do Poder Público com a iniciativa privada, por meio da celebração de contratos administrativos e, principalmente, mediante as contratações na modalidade de parcerias público-privadas (PPPs), devidamente geridas e acompanhadas pela administração pública, pelos cidadãos e pelas instituições responsáveis por fiscalizar e zelar pelo patrimônio público.

Neste contexto, iniciar-se-á no item seguinte o estudo mais detido acerca da contratação na forma de parceria público-privada, com descrição de conceitos, modalidades, e aspectos centrais desse instrumento.

4.1 Generalidades e aspectos centrais da parceria público-privada

Em 30.12.2004 foi promulgada a Lei nº 11.079, que se incumbia de instituir, em caráter nacional, as normas gerais para licitação e contratação na modalidade de parceria público-privada, seguindo as respectivas leis estaduais de Minas Gerais (Lei nº 14.868/2003) e de São Paulo (Lei nº 11.688/2004), que anteciparam a legislação federal sobre a matéria.

Nos termos do Projeto de Lei nº 2.546/2003:

Considera-se contrato de parceria público-privada o acordo firmado entre a administração pública e entes privados, que estabeleça vínculo jurídico para implantação ou gestão, no todo ou em parte, de serviços, empreendimentos e atividades de interesse público, em que o financiamento e a responsabilidade pelo investimento e pela exploração incumbem ao parceiro privado (BRASIL, 2003).

A partir da definição acima exposta, fica evidenciado, de forma incipiente, a função exercida pelo parceiro privado no contrato, que compreende a prestação de um serviço e o ônus do investimento, assim como a vantagem da exploração. Por outro lado, cabe ao Poder Público o cumprimento do acordo firmado em contrato.

Pasin e Borges (2003) definiram a contratação na modalidade de parceria público-privada como um instrumento que estabelece vínculo obrigacional entre as partes para a implantação e gestão de serviços e atividades do interesse público em que o financiamento e a responsabilidade pelo investimento e pela exploração incumbem, no todo ou em parte, ao ente privado, observados os princípios de eficiência, respeito aos usuários, indelegabilidade de regulação e poder de polícia, responsabilidade fiscal, transparência, repartição de riscos e sustentabilidade econômica do projeto de parceria.

Essa definição faz emergir algumas considerações que merecem destaque. É evidente que o Poder Público, ao conceder obras e serviços à iniciativa privada, transfere os procedimentos práticos e burocráticos relativos à sua execução para a mesma, que a conduzirá conforme a sua ótica. Nessa linha de raciocínio, nota-se que a eficiência na execução do objeto do contrato também será exigida das partes, tanto do ponto de vista econômico, quanto ao cumprimento de metas e resultados previamente estabelecidos. Considera-se, ainda, o fato de que a iniciativa privada possui interesse no desenvolvimento tecnológico e que muitas das grandes empresas da área de infraestrutura, possíveis interessadas nos contratos de PPPs, contam com tecnologias de ponta para a execução de seus projetos. Desse modo, torna-se claro que, sob esse prisma, os contratos de PPPs são bastante interessantes, uma vez que beneficiam a estrutura produtiva como um todo, assim como a sociedade que usufrui obras modernas e eficientes.

Verifica-se que, essencialmente, a Lei das PPPs inovou ao criar duas novas espécies de contratos. Inicialmente, percebe-se que a Lei nº 11.079/2004 criou condições jurídicas para que a iniciativa privada se comprometesse a realizar

investimentos necessários ao desenvolvimento da infraestrutura pública, que não se aplicam somente aos serviços fornecidos aos usuários (*uti singuli*), como previsto na Lei nº 8.987/1995, mas também aos serviços prestados para a própria administração. Nesta última situação, em que os serviços não são prestados ao usuário, mas sim ao Poder Público - vale exemplificar, serviços prestados a penitenciárias, fóruns judiciais, centros de atendimento ao cidadão, entre outros -, a primeira característica que emerge é a impossibilidade de a remuneração do parceiro privado ser realizada por meio da cobrança da tarifa do usuário.

Por conseguinte, a remuneração nessa espécie de contratação de parceria público-privada deverá ser realizada diretamente por pagamentos do Estado. É o nascimento da concessão administrativa, prevista no art. 2º, §2º da Lei de PPP.

No segundo aspecto, a Lei nº 11.079/2004 aperfeiçoou o regime jurídico destinado às concessões remuneradas, prevendo a possibilidade de se conciliar a tarifa cobrada dos usuários do serviço ao adicional de tarifa pago pela administração pública. Nesse ponto, deve-se esclarecer que essa forma de remuneração já era prevista na Lei de Concessões Comuns (Lei nº 8.987/1995). No entanto, a Lei de PPP inovou ao possibilitar a instituição de subsídios, com o intuito de complementar o sistema remuneratório da concessionária, conforme disposição do Parágrafo único, do art. 11, da Lei nº 11.079/2004.

Desta forma, conferindo ainda mais segurança ao parceiro privado contra eventual inadimplemento estatal, a Lei de PPP prevê a utilização de um robusto sistema de garantias (art. 8º da Lei nº 11.079/2004) e nomeou de concessão patrocinada as concessões que tivessem pagamentos complementares do setor público, realizados por meio de contraprestação da administração pública (art. 2º, §1º da Lei de PPP).

Ressalte-se que como o objeto da parceria pressupõe regularmente investimentos altos do parceiro privado (art. 2º, §4º da Lei nº 11.079/2004), pretendeu-se, por um

lado, com base na Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), impedir que o administrador público aja com imprudência, comprometendo os recursos públicos futuros (art. 4ª, IV; c/c arts. 10, 22 e 28 da Lei de PPP) e, de outro, propiciar esfera mais atrativa para o investimento privado, impondo ao Poder Público a obrigação de oferecer garantias para os compromissos pecuniários que viesse a assumir (art. 8º da Lei nº 11.079/2004). Assim, a iniciativa privada, diante da garantia do retorno do capital investido somada à margem de lucro projetada, possui significativa motivação para pretender celebrar contratação na modalidade de parceria junto ao Poder Público.

Há ainda uma especificidade que merece destaque nesse assunto e refere-se ao entendimento acerca das parcerias público-privadas no cenário internacional. Aquilo que internacionalmente se compreende pela denominação de parcerias público-privadas, no Brasil, integra o gênero das concessões, concebido pela inteligência das Leis nºs 8.987/1995 e 11.079/2004. Dessa forma, percebe-se que, em termos legais, a parceria público-privada, no Direito brasileiro, não faz alusão ao gênero, assim como ocorre no exterior, de parcerias celebradas genericamente entre o Estado e a iniciativa privada, mas apenas a duas de suas espécies típicas, ou seja, as duas modalidades de concessão criadas pela Lei nº 11.079/2004 (concessão administrativa e concessão patrocinada).

Assim, realizados os esclarecimentos introdutórios sobre o tema, a fim de enriquecer o estudo e propiciar maiores informações ao leitor, passar-se-á a explorar, por breves análises, a experiência de contratação na modalidade de parceria público-privada no cenário internacional.

4.2 As principais experiências de contratação na modalidade de parceria público-privada no cenário internacional: Reino Unido e Inglaterra

Devido ao fato de as PPPs representarem um importante instrumento de intervenção disponível ao Poder Público para atender às demandas e necessidades da sociedade e, concomitantemente, observar as limitações orçamentárias do governo, em grau variável, mas de forma crescente e continuada, essa modalidade de contratação tem sido utilizada pela generalidade dos países em todos os continentes, independentemente do regime político, nível de desenvolvimento e sistema legal. Um contexto que, além de mostrar a flexibilidade e a capacidade de adaptação das parcerias público-privadas a cenários distintos e diversificados, tem contribuído de modo significativo para enriquecer o leque de modelos de concretização e as práticas desenvolvidas.

Entretanto, diante da impossibilidade de o presente estudo descrever, ainda que de forma sucinta, sobre todas as experiências internacionais relacionadas ao tema, optou-se por analisar a experiência pioneira do Reino Unido, bem como apresentar algumas considerações importantes da PPP na Inglaterra.

No Reino Unido, a contratação na modalidade de PPP iniciou-se em 1992, com a *Private Finance Initiative* (PFI). Idealizada como parte do quadro de desenvolvimento de projetos públicos relacionados à infraestrutura de transporte, mais tarde esses projetos também foram estendidos às áreas sociais, como para a construção de escolas e hospitais. Essa prática pioneira, que além de prever a possibilidade de financiamento privado, proporcionar a transferência da responsabilidade e dos riscos para o parceiro privado, refletia a garantia de uma melhor gestão e, por isso, acabou se difundindo no cenário internacional (BRITO; SILVEIRA, 2005).

Constituída como um programa do governo, a PFI aproximou o universo público do privado com três principais objetivos: a) aumentar a capacidade de financiamento do

sector público, mediante a introdução de pagamentos plurianuais associados à duração dos contratos; b) melhorar a qualidade dos serviços públicos, impondo ao parceiro privado critérios de qualidade que influenciavam nos pagamentos; c) diminuir a despesa pública, aproveitando a competência e a capacidade de inovação do setor privado, bem como as economias realizadas pela aquisição das infraestruturas de suporte à prestação dos serviços públicos contratados.

Nesta medida, essa nova modalidade de contratação representou uma mudança significativa na forma de a administração pública satisfazer a provisão de infraestruturas e serviços públicos, bem como proporcionou maior eficiência.

O processo de introdução das PPPs foi acompanhado da preparação de manuais com orientações e procedimentos para o seu bom desenrolar. Neste sentido, percebe-se que a adoção da contratação na modalidade de parceria público-privada dependeu não apenas do empenho do governo e das iniciativas legislativas, mas também da criação de uma estrutura institucional apta a promover, desenvolver e acompanhar satisfatoriamente este instrumento utilizado como estratégia de gestão.

Por conseguinte, no ano de 2000 criou-se uma unidade departamental para o acompanhamento das PPPs e para prestar apoio técnico às entidades públicas envolvidas no projeto. Desta, criaram-se diversas unidades dedicadas às PPPs no âmbito dos ministérios setoriais e um departamento público que dá apoio aos projetos de iniciativa dos governos locais.

Ressalte-se que, diferentemente do que ocorre no Brasil, no Reino Unido, a contratação por meio de parceria público-privada passou a abranger diversas formas de adesão do setor privado aos projetos públicos. Essa contratação pode se dar, inclusive, a partir da utilização de uma gama variada de figuras e estruturas, que são capazes de traduzir um leque diversificado de categorias, tipos e modelos de parceria.

Ademais, as referidas contratações deverão observar princípios gerais, inerentes a qualquer modelo de parceria, quais sejam: compartilhamento de riscos; os projetos devem oferecer *value for money*¹²; o parceiro privado deve ser escolhido por meio de um processo de competição criterioso e transparente; o *value for money* não pode ocorrer às custas da exploração do trabalhador.

Avançando nas análises das principais experiências em PPPs, tem-se a Inglaterra como mais uma pioneira nos contratos entre a administração pública e a iniciativa privada, baseada em projetos desenvolvidos sob o instrumento denominado *private finance initiative* (PFI). Esse tipo de arranjo possui algumas diferenças significativas, se comparado com o projeto de lei das PPPs, apresentado para o Brasil. Nessa modalidade de contratação, o poder público mantém a responsabilidade pela provisão de parte dos serviços, ou seja, o investimento inicial é de responsabilidade tanto da iniciativa privada, quanto da administração pública.

Esse modelo de parceria foi introduzido na Inglaterra em 1992, com objetivo de aumentar os investimentos em áreas sociais. Inicialmente esse objetivo se viu frustrado por fatores como a falta de coordenação, priorização insuficiente e legislação inadequada. Todavia, após o período inicial, tradicionalmente marcado pela instabilidade, por tratar-se de uma forma de contrato nova e sem jurisdição válida, os contratos de PFI passaram a obter maior credibilidade e êxito.

Um fator de extrema relevância no modelo inglês e que merece destaque é o acompanhamento, refletido na necessidade de avaliação periódica e realização de auditoria desses contratos, que passaram a ser continuamente avaliados e auditados pela *National Audit Office*, instituição independente do governo ligada ao Parlamento (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA, 2004). Medidas como

¹² Oferecer *value for money* significa que o “custo estimado durante a vida do contrato, calculado como valor presente líquido mediante custos futuros a preços presentes, deverá ser mãos baixo que o custo estimado/esperado da forma tradicional de aquisição do serviço” (CFPS, 2001, *online*). Portanto, o governo realiza um comparativo entre o uso da FPI e outras formas de aquisição, como, por exemplo, aquela contratada por meio da participação exclusiva do Poder Público, antes de estabelecer qual a melhor modalidade de aquisição para o fornecimento de determinado serviço.

essa foram implementadas visando tornar o contrato mais seguro e transparente, tanto para a administração pública quanto para a iniciativa privada, além de proporcionar mais segurança e propiciar o exercício do controle pela sociedade.

A Inglaterra enfrentou ainda diversas dificuldades, que não se distanciam muito dos obstáculos brasileiros, tais como os altos custos da licitação, que dificultam à participação de empresas de médio e pequeno porte nesta modalidade de contratação; a falta de qualificação das empresas; a falta de credibilidade dos parceiros privados; além da incidência de problemas como o enriquecimento ilícito por meio de renegociações contratuais duvidosas. Entretanto, mesmo com essas dificuldades, no período de 10 (dez) anos, desde a introdução do instrumento, o governo britânico assinou 564 (quinhentos e sessenta e quatro) projetos de PPPs.

A Confederação Nacional da Indústria (CNI), com vistas a analisar as contratações Inglesas, identificou alguns fatores críticos para o sucesso das PFIs, que determinaram o êxito desse arranjo e que podem ser apropriados para os diversos arranjos de PPPs, pois constituem pré-requisitos para o êxito de qualquer contrato dessa natureza, independentemente do contexto socioeconômico. De acordo com a CNI, os fatores são: compromisso político, legislação adequada, *expertise*, priorização dos projetos e a existência de um fluxo regular e previsível de provisão dos serviços e pagamentos.

Por fim, as experiências internacionais evidenciam, ainda, que a contratação na modalidade de parceria público-privada precisa ser continuamente desenvolvida e aperfeiçoada, não apenas sobre o enfoque econômico, de modo a produzir melhor custo-benefício, mas também sobre o âmbito do monitoramento e avaliação da execução do contrato, a fim de assegurar a eficiência, permitir a participação da sociedade e garantir o exercício da *accountability*.

4.3 As múltiplas perspectivas de análise das Parcerias Público-Privada (PPP)

A análise crítica acerca das práticas adotadas no âmbito das PPPs evidencia que essa **modalidade de contratação pode ser vislumbrada por, essencialmente, quatro perspectivas.**

A primeira perspectiva é no sentido de que as PPPs constituem espécie de privatização. Observa-se que a administração Pública confere à iniciativa privada o direito de explorar determinada atividade que, precipuamente, era atribuída ao Poder Público, com o objetivo de que o particular possa gerir o negócio. A prestação e a correspondente exploração do empreendimento restam atribuídas à responsabilidade do concessionário.

Os fundamentos que alicerçam as privatizações estão na necessidade de o Estado assumir tão somente as suas tarefas típicas, abandonando a exploração de atividade econômica, uma vez que esta última não lhe é própria (art. 173 da CRFB/1988) e na atual noção de governança pública, que pressupõe um modelo de gestão galgado na eficiência da máquina pública e na colaboração público-privada.

Todavia, a transferência realizada pelo Estado ao particular do direito de explorar certa atividade não importa na ausência de emprego de recursos públicos para proporcionar a concretização do empreendimento. Verifica-se justamente o contrário, vez que o modelo brasileiro de PPPs prevê a aplicação de recursos estatais para a remuneração do parceiro privado.

Não obstante, a redução da estruturação estatal para ampliação da iniciativa privada no âmbito das PPPs também não será integral. Preliminarmente, deve-se atentar para a natureza do contrato de parceria, que é pública e pressupõe a realização de licitação para sua celebração. Ademais, todo o procedimento está sujeito aos

mecanismos de controle da administração pública, principalmente, aquele realizado pelo Tribunal de Contas. E, por fim, o regime jurídico a que se submete a iniciativa privada é híbrido, tal como se observa nas concessões comuns.

Na segunda perspectiva, concebe-se a PPP como instrumento hábil a proporcionar o atendimento a relevantes necessidades de interesse coletivo, não suscetíveis à efetivação por meio da atuação exercida única e exclusivamente pelo Estado. É notório o fato de o Poder Público não dispor de recursos financeiros e capacidade gestora suficientes para alcançar a solução mais satisfatória para a comunidade.

Nesse sentido, a contratação na modalidade de PPP permite que um particular se associe ao Estado, investindo recursos financeiros, sua capacidade técnica e envidando os seus melhores esforços necessários à execução de obra e à prestação de serviços pertinentes. Tal diretriz conduz, inclusive, à correta terminologia legal utilizada, que não faz referência ao particular como “contratado”, mas sim como “parceiro privado”, evidenciando que as partes do contrato compartilham riscos e financiamentos em níveis equivalentes aos interesses envolvidos.

A terceira concepção consiste em considerar as parcerias público-privadas como arranjo financeiro diferenciado, vez que essa espécie de contratação relaciona-se ao prévio aporte de recursos e investimentos privados para a realização de obras de infraestrutura e de atividades do Estado, cuja compensação se efetivará por meio de contraprestações públicas diferidas durante o curso o contrato de parceria, podendo as referidas contraprestações estar ou não aliadas a fontes diversas de receitas (tarifárias e acessórias).

No âmbito dessa perspectiva, vale trazer a constatação de Marçal Justen Filho e Rafael Wallbach Schwind, para quem:

[...] A lógica das PPPs se aproxima da sistemática do *project finance*. O parceiro privado assume obrigações de investimento de elevada monta, que serão remunerados por meio de uma engenharia financeira suportada pelo fluxo de caixa do próprio projeto. Esse fluxo de receitas advirá do parceiro público, e eventualmente da cobrança de tarifas dos usuários e da obtenção de receitas acessórias. Em paralelo, normalmente, há um financiador do projeto, junto ao qual o parceiro privado obtém os recursos necessários ao início da constituição do empreendimento, sendo que os ativos e os recebíveis servem como garantia desse projeto (JUSTEN FILHO; SCHWIND, 2015, p. 33-41).

Por fim, tem-se a quarta perspectiva de análise da PPP, relacionada à política econômica. Como destacado pelos autores Marçal Justen Filho e Rafael Wallbach Schwind (2015, p.35), “[...] o instituto do serviço público se alicerça no reconhecimento de necessidades comuns ao conjunto dos cidadãos”. E finalizam o raciocínio, asseverando que “[...] a atividade de serviço público, quando mantida com recursos provenientes de impostos, envolve uma distribuição de encargos segundo uma lógica da capacidade contributiva”.

A concessão de serviço público comum transmite ao usuário dos serviços os encargos relativos ao estabelecimento ou exploração do serviço público. Nesse contexto, o empreendimento é custeado pelos próprios usuários, por meio do pagamento de tarifas. A lógica utilizada é a do usuário-pagador, ou seja, paga-se pelo serviço utilizado.

Já a concessão patrocinada é permeada pela política da capacidade contributiva, o que significa dizer que os titulares de maior riqueza custearão o estabelecimento, desenvolvimento, manutenção e prestação dos serviços públicos. Nessa modalidade, a contribuição do Poder Público se somará à tarifa cobrada do usuário.

Sobre a concessão administrativa, confira-se a lição elucidativa de Marçal Justen Filho e Rafael Wallbach Schwind (2015):

[...] A concessão administrativa pode conduzir a uma absorção completa pelo Estado dos custos inerentes a um certo empreendimento, do qual podem resultar serviços a ele prestados direta ou indiretamente. Portanto, o modelo de PPP envolve uma concepção de política econômica. Talvez se possa aludir não apenas a uma parceria entre o Estado e o prestador de serviço, mas também a uma associação entre os integrantes da comunidade. Há também uma parceria entre os titulares de maior capacidade contributiva e aqueles destituídos de recursos, intermediada pelo Estado, visando assegurar a função de utilidades não fundamentada necessariamente na lógica do usuário-pagador (JUSTEN FILHO; SCHWIND, 2015, p. 33-41).

Conclui-se que as duas modalidades de parceria previstas na Lei nº 11.079/2004 - a concessão patrocinada e a concessão administrativa - relacionam-se no que tange à política econômica. Diferenciando-se, apenas, quanto à forma de remuneração do parceiro privado. Na concessão patrocinada, a remuneração do parceiro privado será realizada de forma parcial pelo Estado e a outra parcela de remuneração corresponderá ao pagamento de tarifa pelo usuário. Enquanto na concessão administrativa, o Poder Público arcará de maneira integral com a remuneração do parceiro privado. Todavia, essa remuneração somente ocorrerá após o início, total ou parcial, da prestação de serviço realizada pelo parceiro privado, revelando-se modalidade de parceria também vantajosa ao Estado.

4.4 As condições para a contratação na modalidade de Parceria Público-Privada (PPP) no Brasil

A Lei de PPP prevê expressamente as hipóteses em que o Poder Público não poderá contratar na modalidade de parceria público-privada e também estabelece quais as diretrizes deverão ser observadas pela administração pública durante o procedimento de contratação, conforme disposto no art. 2º, §4º e art. 4º, ambos da Lei nº 11.079/2004.

A primeira condição diz respeito ao valor do objeto do contrato. Exige-se que os contratos celebrados na modalidade de PPP sejam de valor superior ou igual a R\$20.000.000,00 (vinte milhões de reais), caracterizando-se, assim, como uma contratação de alto custo.

A segunda condição relaciona-se ao prazo de duração do contrato. De acordo com o art. 2º, §4º, II, da Lei nº 11.079/2004 é vedada a contratação na modalidade de parceria público-privada cuja prestação de serviço seja inferior a cinco anos, mas também há restrição no sentido de o prazo de duração do contrato não exceder 35 (trinta e cinco) anos, incluindo eventual prorrogação (art. 5º, I, da Lei nº 11.079/2004).

Carlos Ari Sundfeld (2011, p. 35) explica a razão do estabelecimento do prazo mínimo de contratação, afirmando que: “[...] trata-se de um período mínimo de exposição do contratado ao risco de prejuízo econômico em decorrência da má execução da infraestrutura”. O autor assevera ainda que, “[...] como a remuneração será paga pelas obras ou fornecimentos, a exigência de que estes durem ao menos cinco anos dá à Administração esse prazo mínimo para amortização de investimentos”.

Ademais, proibiu-se a adoção dessa forma de contratação quando o único objeto do contrato se referir ao fornecimento de mão de obra, de instalação de equipamentos ou se tratar de mera execução de obra pública. Dessa maneira, as parcerias público-privadas somente poderão ser utilizadas quando se atribuir ao parceiro privado uma diversidade de tarefas.

No tocante as diretrizes a serem observadas pela administração pública na contratação na modalidade de parceria público-privada, vale salientar a busca pela eficiência no cumprimento das missões de Estado e no emprego dos recursos da sociedade e o dever de transparência nos procedimentos e decisões. Diante dessas

diretrizes, os contratos de PPP devem estabelecer, dentre outras cláusulas, os critérios objetivos de avaliação do desempenho do parceiro privado. Tais previsões, caso sejam efetivamente respeitadas pela administração pública, propiciarão o exercício do controle social, sobretudo aquele realizado pela própria sociedade.

Nesse sentido, analisar-se-á, no próximo capítulo, o objeto principal da pesquisa, relativo à concretização do controle social na gestão dos contratos de parcerias público-privadas celebrados pelo Estado de Minas Gerais.

5 A CONCRETIZAÇÃO DO CONTROLE SOCIAL NA GESTÃO DOS CONTRATOS DE PARCERIA PÚBLICO- PRIVADA CELEBRADOS PELO ESTADO DE MINAS GERAIS

O objetivo deste capítulo é discutir e demonstrar como o controle social está sendo exercido na gestão dos contratos de parcerias público-privadas celebrados pelo Estado de Minas Gerais que tiveram por objeto: a exploração da Rodovia MG-050; a construção e a gestão do complexo penal; operação e manutenção, precedida de obras de reforma, renovação e adequação do complexo do Mineirão; e, por fim, a exploração dos serviços de transbordo, tratamento e disposição final de resíduos sólidos urbanos.

Inicialmente, deve-se esclarecer que a preocupação desta pesquisa é verificar se a administração pública mineira está de fato realizando o devido monitoramento da execução dos contratos acima referidos, aferindo a eficiência dos serviços prestados e, principalmente, informando a população, por meio da publicação dos relatórios executivos ou de *gestão/performance*, acerca do desenvolvimento do objeto contratado, satisfazendo, dessa forma, o dever constitucional e legal de transparência.

Portanto, inicialmente, a presente análise se limitou ao exame dos sítios eletrônicos oficiais, notadamente ao portal de parceria público-privada mantido pelo Estado de Minas Gerais¹³ e ao *site* do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais¹⁴, como meios idôneos de informações para o desempenho do controle social. Também se utilizou como fonte idônea para a presente análise, o diagnóstico do Estado de Minas Gerais, elaborado pela comissão de transição do Governo, publicado em 11

¹³ Confira-se o endereço eletrônico: <http://www.ppp.mg.gov.br/>. Acesso em 20 jan. 2019.

¹⁴ Informações disponíveis em: <https://www.tce.mg.gov.br/>. Acesso em 20 jan. 2019.

de dezembro de 2018¹⁵ e demais dados publicados no sítio eletrônico da Assembleia Legislativa de Minas Gerais.

Todavia, após a pesquisa nos endereços eletrônicos oficiais ter se mostrado ineficiente no tocante à disponibilidade de dados e informações relativas à execução dos aludidos contratos, buscou-se outras alternativas de acesso, realizadas por meio de registro de solicitação no portal da transparência do Estado de Minas Gerais, bem como por protocolo de demanda junto ao Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, conforme será minuciosamente descrito mais adiante.

Realizou-se a escolha dos aludidos contratos pela verificação da disponibilidade das avenças nos portais de transparência do Estado de Minas Gerais, bem como pela diversidade de objetos das concessões, prazo e status da execução. Deu-se preferência aos contratos cujos objetos fossem diferentes e que a execução estivesse ocorrendo há um maior prazo de tempo, salvo com relação à concessão de tratamento e disposição final de resíduos sólidos urbanos, que a sua eleição teve como objetivo verificar o monitoramento da execução dos contratos celebrados mais recentemente.

Dessa forma, efetuados os esclarecimentos necessários ao discorrer deste capítulo, passa-se efetivamente à análise da implementação do programa de parcerias público-privadas no Estado de Minas Gerais.

¹⁵ Para acesso ao diagnóstico do Estado de Minas Gerais, verifica-se o sítio: <http://sindsemamg.com.br/wp-content/uploads/2019/01/Diagnostico-de-Minas-Gerais-Visa%CC%83o-Geral.pdf>.

5.1 A Implantação do Programa de Parcerias Público-Privadas no Estado de Minas Gerais

A legislação federal de parceria público privada visa, resumidamente, disciplinar os principais aspectos relacionados à modelagem dos contratos, organizar um marco regulatório, estabelecer mecanismos de sanção e *compliance*, bem como delinear as garantias, tanto ao interesse público quanto ao interesse privado (PECI, *et al.*, 2012, p. 80-95).

O Estado de Minas Gerais se destacou especialmente no cenário nacional por ter sido o primeiro ente da Federação a instituir um marco legal sobre o tema das parcerias público-privadas e por apresentar um dos mais avançados programas do país, baseado em um modelo institucional que primava pela transparência e eficiência (ATHAYDE; GUSMÃO; SILVA, 2006).

O modelo das PPPs, que foram utilizadas como instrumentos de gestão durante a reforma administrativa do Estado, desde a primeira fase do Choque de Gestão, principalmente por viabilizarem novas formas de financiamento dos empreendimentos públicos, tiveram a sua importância enfatizada na elaboração do Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI) do período de 2003-2020, que contemplou projetos de acentuada importância para o desenvolvimento do Estado, os quais objetivavam atender as demandas de diversos setores, tais como infraestrutura de transportes, administrativas, segurança pública, saneamento básico e educação.

De acordo com Athayde; Gusmão e Silva (2006, p.01), o programa de PPP mineiro, instituído pela Lei Estadual nº 14.868, de 16 de dezembro de 2003, foi fruto de um esforço conjunto do Poder Executivo, da Assembleia Legislativa do Estado e da sociedade civil organizada, empenhado para alcançar um texto normativo que agregasse não apenas os conceitos legais e metodologias do novo mecanismo que

então se criava, mas que estabelecesse claramente os princípios a ele inerentes, bem como as novas práticas e posturas demandadas sobre a administração pública. Nas palavras dos autores Athayde; Gusmão e Silva (2006, p.01):

É correto afirmar que a legislação de PPPs de Minas buscou, sobretudo, delinear um modelo de governança e um novo marco institucional para as políticas atinentes à estruturação, licitação, contratação e execução das parcerias com o setor privado. Além de identificar a metodologia e os conceitos das PPPs – inovadores no cenário jurídico nacional –, a lei mineira atribuiu especial ênfase ao processo decisório através do qual seria autorizada a realização de projetos sob essa roupagem, prescrevendo a necessidade de um criterioso planejamento, resguardada, sempre, a participação da sociedade em todas as etapas do processo.

Nesse sentido, é possível observar que elementos cruciais do programa mineiro de PPP cumpriam importante papel na criação de um arranjo institucional estável, apto a propiciar credibilidade para investidores, operadores, administradores públicos e, em última análise, à população beneficiária, dentre os quais se destacam a participação da sociedade e, em última análise, o controle social, atingível mediante o estrito cumprimento do dever legal e constitucional da transparência.

Além de instituir diretrizes, princípios e metodologias dos contratos de PPP, a Lei Estadual nº 14.868/2003 se incumbiu de estabelecer uma estrutura específica na administração do Estado, destinada a coordenar a tramitação dos projetos e zelar pela sua adequação técnica, econômica e política, fruto da preocupação em se materializar um ambiente de governança para o Programa de PPP mineiro.

A título de exemplo, vale ressaltar a criação da figura do “Plano Estadual de Parcerias Público-Privadas”, do “Conselho Gestor de Parcerias Público-Privadas”, da “Unidade PPP”, do “Arranjo de Garantias” e a “Consulta Pública”. Além dessas figuras, que estavam expressamente previstas na lei, o programa de Minas Gerais apresentou aspectos diferenciais, que incluem a criação de uma “Cartilha das PPPs”, que se destina, precipuamente, a informar a população sobre o novo modelo

de contratação e seus benefícios; um “Manual de Operações”, “Manual para a estruturação de Verificadores Independentes”; a implementação de uma política de capacitação para os servidores, a constituição de uma “Rede PPP” no Estado, bem como o apoio conferido pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), por meio da celebração de convênio de cooperação técnica não reembolsável.

Deve-se esclarecer que o plano estadual de PPPs deveria ser elaborado anualmente pelo Poder Executivo e dispor sobre os objetivos, definir as ações de governo no âmbito do Programa de PPP, e, por fim, apresentar, justificadamente, os projetos de parceria público-privada a serem executados pela administração Estadual.

Assim, todo plano deveria ser submetido à apreciação do Conselho Gestor de Parcerias Público-Privadas, que era um órgão colegiado, presidido pelo Governador e composto pelo Advogado-Geral do Estado e pelos Secretários de Estado de Desenvolvimento Econômico, de Planejamento e Gestão, de Fazenda, de Transportes e Obras Públicas, de Desenvolvimento Regional e Política Urbana e de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável. Também integrava o referido Conselho, como membro eventual, o titular da Secretaria diretamente relacionada com o serviço ou a atividade objeto da parceria público-privada.

Já a Unidade de PPP, originalmente instituída no âmbito da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico (SEDE), apresentava-se como um centro de conhecimento, responsável pela compilação e sistematização das experiências, metodologias e conceitos de PPP, para posteriormente difundir e auxiliar os órgãos, as entidades da administração e a sociedade civil. A Unidade exercia a função de coordenação do Programa de PPP e possuía, dentre as suas atribuições, a competência de promover o assessoramento técnico do Conselho Gestor, acompanhar os projetos e se manifestar sobre as propostas encaminhadas ao mesmo.

Por fim, a Rede PPP, visava, por sua vez, garantir a criação de vínculos institucionais entre os diversos órgãos e entidades do Estado, bem como efetivar a transmissão e consolidação das informações e conceitos, muitos deles inerentes aos setores específicos de atuação de cada um deles, bem como entre as Unidades Setoriais e a Unidade central.

Não obstante, de modo a conferir transparência ao projeto e propiciar a participação da população, a própria legislação previu a necessidade de serem realizadas consultas à sociedade sobre o Plano Estadual de PPP aprovado pelo Conselho Gestor de Parcerias, as minutas de edital e o(s) contrato(s) dos projetos que o integram. Do mesmo modo, restou estabelecido, dentre as diretrizes do programa, a obrigatoriedade de serem observadas a publicidade e a clareza nas decisões e procedimentos (art. 2º, IX, da Lei Estadual nº. 14.868/2003). De acordo com Athayde; Gusmão e Silva (2006):

Essa dimensão traz um benefício subjacente sensível: permite que as minutas dos documentos possam sofrer ajustes antes do seu lançamento definitivo, quando da abertura do procedimento licitatório. O Estado pode se valer de manifestações, críticas e sugestões de potenciais interessados no processo, cuja experiência em empreendimentos similares anteriores pode contribuir sobremaneira para o aprimoramento do projeto a ser contratado. Esse é, enfim, um eficiente mecanismo de escuta e diálogo com a sociedade civil (ATHAYDE; GUSMÃO; SILVA, 2006, p. 6).

Nesta linha de raciocínio, foi criado um portal de gestão de conteúdo do programa de parcerias público-privadas de Minas Gerais¹⁶, sítio eletrônico por meio do qual qualquer cidadão poderia obter informações relacionadas ao programa de PPP mineiro, à unidade PPP, ter acesso a projetos, inteiro teor das parcerias celebradas, contratos firmados com o Verificador Independente, aditivos, legislações aplicáveis ao tema, cartilhas, manuais, relatórios executivos, entre outras informações pertinentes, que garantiam a acessibilidade de informação à sociedade, investidores, gestores públicos, acadêmicos e estudiosos e fomentava o controle social.

¹⁶ Confere-se o portal de PPP no site: <http://www.ppp.mg.gov.br/>. Acesso em: 10 jan. 2019.

Observa-se que durante a adoção do modelo gerencial na administração mineira, representado pelo Choque de Gestão, o Estado de Minas Gerais celebrou 09 (nove) contratos de parceria público-privada, cujos objetos estão voltados para o investimento em infraestrutura de áreas estratégicas, tais como transporte, administrativa, segurança pública e saneamento básico (QUADRO 1).

Quadro 1 Contratos concluídos de Parcerias Público-Privadas – 2003-2014¹⁷

(Continua)

Projeto	Data da celebração	Status	Área
Concessão Patrocinada da MG-050	21/07/2007	Em execução, com litígios	Transporte
Concessão Administrativa do Complexo Penal	16/06/2009	Em execução ¹⁸	Segurança Pública
Concessão Patrocinada do Complexo do Mineirão	21/12/2010	Em execução ¹⁹	Esporte
Concessão Administrativa do Uai Fase I	23/12/2010	Em execução	Administrativa
Concessão Administrativa do Rio Manso	20/12/2013	Em execução pela COPASA	Saneamento Básico
Concessão Administrativa de Resíduos Sólidos Urbanos	03/07/2014	Suspenso desde 2015	Saneamento Básico

¹⁷ Os dados dessa tabela foram extraídos de documentos oficiais disponíveis para conferência por meio do portal das PPPs, bem como pelo diagnóstico do Estado de Minas Gerais, elaborado pela comissão de transição do governador Romeu Zema.

¹⁸ O contrato prevê a construção e gestão de 05 presídios no complexo. Entretanto, apenas 03 unidades foram construídas. O Estado não emitiu ordem de serviços para as demais unidades. Em 2018, duas prestações de remuneração do parceiro privado foram pagas com a fruição das garantias (MINAS GERAIS, 2018).

¹⁹ De acordo com a Comissão de Transição do Governo, os pagamentos relativos à concessão do Mineirão estão sendo realizados por meio da fruição das garantias desde o ano de 2016. Neste sentido, a previsão é de que as garantias líquidas se extinguiriam até fevereiro de 2019 (MINAS GERAIS, 2018).

Quadro 1 Contratos concluídos de Parcerias Público-Privadas – 2003-2014²⁰

(Conclusão)

Projeto	Data da celebração	Status	Área
Concessão Administrativa do Uai Fase II	Dez./2014	X ²¹	Administrativa
Concessão Administrativa do Uai Fase III (Praça Sete)	20/12/2014	Suspenso ²²	Administrativa
Concessão Patrocinada do Aeroporto da Zona da Mata	22/12/2014	Em execução	Transporte

Fonte: Elaborado pela autora, 2019.

Não obstante, durante esse mesmo período, foram iniciados outros procedimentos relativos às contratações na modalidade de parceria público-privada, tais como a PPP de esgotamento sanitário de Divinópolis, cujo contrato foi assinado em 02 de outubro de 2015; a PPP das Rotas das Grutas Peter Lund, entre outras. Após 2014, com a transição do governo, somente dois contratos de PPPs foram assinados: o de esgotamento sanitário de Divinópolis, que é executado pela COPASA e o da concessão patrocinada da BR-135, que foi celebrado em 19 de junho de 2018 e a expectativa é que o início dos pagamentos ocorra em julho de 2019.

Ademais, deve-se destacar que no ano de 2017 foi promulgada a Lei Estadual nº. 22.606, que criou os Fundos Estaduais de Incentivo e de Financiamento de Investimento e, dentre outras providências, revogou a Lei Estadual nº. 14.868/2003, que até então disciplinava a contratação na modalidade de parceria público-privada no Estado de Minas Gerais.

²⁰ Os dados dessa tabela foram extraídos de documentos oficiais disponíveis para conferência por meio do portal das PPPs, bem como pelo diagnóstico do Estado de Minas Gerais, elaborado pela comissão de transição do governador Romeu Zema.

²¹ O contrato sofreu reequilíbrio recente, com redução de escopo em 25% (vinte e cinco por cento), o que implica na exclusão de unidades do objeto do contrato (MINAS GERAIS, 2018).

²² O Uai localizado à Praça Sete está sendo gerido pela empresa pública Minas Gerais Administração e Serviços S.A – MGS (MINAS GERAIS, 2018).

Diante desse cenário, que demonstra que as PPPs foram utilizadas de fato como estratégia para o alcance de sucesso em determinadas áreas do Estado de Minas Gerais até o ano de 2014, julga-se pertinente incrementar o presente estudo, nas questões que lhe são afetas, com uma análise acerca dos planos de governos, bem como dos Planos Plurianuais de Ações Governamentais (PPAGs) relativos ao período de 2004 a 2018.

5.2 As parcerias público-privadas no planejamento das ações governamentais de minas gerais: considerações acerca dos planos de governos e dos Planos Plurianuais de Ações Governamentais (PPAGs)

Inicialmente, vale esclarecer que um dos objetivos específicos deste capítulo consistia em analisar detidamente os planos de governos apresentados pelo então governador do Estado Aécio Neves, nos dois mandatos, com relação à implantação das parcerias público-privadas. Entretanto, devido à ausência dos referidos planos de governo no *site* do Tribunal Regional Eleitoral (TRE/MG) e do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), haja vista que apenas se encontra disponível para consulta o atual plano de governo²³, apresentado pelo governador Romeu Zema, bem como pelo fato de não ter sido possível o acesso aos referido documentos oficiais por outros meios, tal como ocorreu com os planos de governo do Antônio Augusto Anastasia e do Fernando Pimentel, o estudo restou prejudicado.

Apesar de o **Plano de Governo apresentado pelo governador Antônio Augusto Anastasia (2011-2014)** não constar qualquer menção direta²⁴ ao programa de parcerias público-privadas implementado no Estado de Minas Gerais, nota-se, por outro lado, uma estratégia clara do governo no sentido de possibilitar maior transparência, acesso a informações, controle e fomentar a participação da

²³ Confira-se: Sistema DivulgaCandContas, endereço eletrônico <http://www.tse.jus.br/eleicoes/>. Acesso em 20 jan. 2019.

²⁴ Para a presente análise e as demais apresentadas neste capítulo relacionadas às parcerias público-privadas, realizou-se a pesquisa documental, baseada na busca textual de termos de referência, tais como: “PPP”; “parceria”; “Público-Privada”.

sociedade nas questões governamentais, garantindo legitimidade às ações e políticas estatais, assim como democratizando a administração pública²⁵.

Uma das propostas realizadas no plano do então governador era de investir na disponibilização de informações do governo e incremento dos mecanismos de controle, notadamente no que relacionado às políticas públicas, finanças/orçamento e contratos públicos, inclusive no tocante ao acompanhamento, monitoramento e avaliação dos mesmos por meio digital, em *sites* oficiais, mas também por meio de canais de atendimento, via telefonia móvel e fixa. A ideia transmitida no plano, que trazia em seu eixo principal a proposta de desenvolvimento integrado em redes, era de levar a administração pública aos cidadãos e vice e versa, de modo a concretizar a participação social.

Já o **Plano de Governo exposto pelo governador Fernando Pimentel (2015-2018)**, fez diversas referências ao programa de parcerias público-privadas e também indicou que utilizaria o referido instrumento para tornar mais robusta a infraestrutura do Estado, viabilizando a construção de redes ópticas de alta capacidade. Essa proposta abrangia a realização de duas parcerias público-privadas: uma cuja finalidade seria a implantação de *backbone* ótico capaz de prover alta capacidade de conexão para todos os municípios do Estado e a outra PPP voltada para a para a implantação de três *datacenters* no Estado, com a finalidade de hospedagem de aplicativos de governo eletrônico para a gestão dos municípios e do governo do Estado, bem como de serviços de interesse dos cidadãos, particularmente nas áreas de saúde e educação.

Ainda, constou neste mesmo plano que um dos objetivos do governo seria incentivar a realização de contratos de PPPs para a mobilidade urbana com utilização de energia elétrica (metrô, VLT, trolebus).

²⁵ Para a presente análise e as demais apresentadas neste capítulo relacionadas à transparência e controle social, realizou-se a pesquisa documental, baseada na busca textual de termos de referência, tais como: “transparência”; “controle”; “*accountability*”.

Todavia, no âmbito do turismo, o referido documento oficial se contrapôs à estratégia de fomento a esse setor iniciada no governo anterior no tocante à PPP das Rotas das Grutas Peter Lund. Em crítica à opção realizada, o programa aponta que há “demasiadas facilidades oferecidas ao capital privado”, e ainda acrescenta que, nesta linha, se observa:

[...] a privatização dos lucros e estatização dos prejuízos, além dos riscos oferecidos ao patrimônio histórico e natural. Além disto, ***a falta de instrumentos legítimos para participação da população local e a transparência e clareza quanto aos rumos desta proposta são fatores que depõem contra a iniciativa*** (MINAS GERAIS, 2014, p. 149, destaque original).

Considerando-se a proposta apresentada no plano de nova política fiscal, houve também a previsão de ampliação do Programa de Parcerias Público-Privadas do Estado, principalmente diante da boa assimilação deste instrumento pela máquina administrativa mineira e da observância do limite máximo de comprometimento das receitas líquidas do ente público. Essa ampliação, entretanto, parece estar, de acordo com o plano, condicionada à reestruturação e renegociação da dívida estatal.

Não obstante, há que se apontar que nenhuma das PPPs previstas no Plano de Governo de Fernando Pimentel foram de fato implementadas, conforme destaque realizado no item anterior desta pesquisa (ver seção 5.1).

No tocante ao controle social, o referido plano de governo previu o aperfeiçoamento dos instrumentos de gestão a fim de que as prefeituras pudessem dispor de ferramentas digitais, tais como de aplicativos, com o fim de permitir a transparência e a participação da sociedade civil, além de viabilizar a formação de uma rede digital aberta voltada para a troca de experiências e de conteúdos entre níveis de governo e entre o governo e a sociedade.

Ademais, constou no programa ora em análise o eixo “Gestão Administrativa Sustentável”, no qual uma das diretrizes/objetivos consistia em “garantir a transparência administrativa e envolver atores diversos para monitorar e avaliar o desempenho da gestão, tendo em vista o alcance das metas de sustentabilidade estabelecidas” (MINAS GERAIS, 2014, p.124).

Do mesmo modo, dentre as “propostas resumidas para uma Minas mais segura e na defesa da vida”, sugeriu-se a implantação de um sistema de ouvidoria de defesa Social e transparência nos resultados que envolveria a reorganização do sistema de ouvidoria do sistema de defesa e reestruturação das corregedorias das Polícias Militar e Civil, do sistema prisional e sócio educativo, com transparência e controle da sua atuação, assim como a publicização dos resultados regionais dos indicadores de segurança pública e das ações pactuadas regionalmente. No “Contexto geral de uma nova política”, realizou-se a proposta de instituir uma “comunicação permanente com a sociedade e transparência de gestão” (MINAS GERAIS, 2014, p.156).

Em sede de diagnóstico, o programa de governo (2014) estabeleceu que:

A proposta de governo da coligação *Minas Pra Você* tem como **estratégia a participação da sociedade na definição, acompanhamento e monitoramento das políticas sociais, econômicas e ambientais para controle social da gestão pública e combate à corrupção e promoção da cidadania**. Ao contrário, os governos do PSDB em Minas Gerais, nos últimos 12 anos, restringiram o processo de aquisição de informações da população sobre a máquina estatal, seus direitos às políticas sociais e à participação, limitando ainda os caminhos da manifestação e realização dos interesses populares em relação aos rumos e modos de funcionar do famoso “choque de gestão” no Estado de Minas. (MINAS GERAIS, 2014, p. 99, destaque original).

A participação e o controle social foram mencionados de forma expressa no plano de governo de Fernando Pimentel por diversas vezes, principalmente nas orientações direcionadas às políticas públicas, demonstrando, neste contexto, que

os mesmos seriam pilares sólidos e estratégicos do governo em questão. Além disso, foram realizadas várias críticas às gestões dos mandatos anteriores, nas quais se apontou fragilidade e insuficiência de fomento à transparência, participação social e deficiência na disponibilização de informações à população mineira.

Por fim, vale analisar o **programa de governo oferecido pelo atual governador, Romeu Zema**, a fim de verificar os possíveis avanços e expectativas sobre as parcerias público-privadas e o controle social. Nota-se que o referido plano aponta o fomento à celebração de PPPs voltadas para a educação e saúde para melhorar os serviços disponibilizados à população e racionalizar os recursos públicos.

A ideia de fomento à transparência foi apresentada de forma setorizada e pontual no plano do atual governo, tal como na simplificação de processos da administração pública, nos subsídios concedidos à determinadas empresas e setores, nas ações, dados e correição dos órgãos da segurança pública, no qual se inclui o sistema prisional e nas gestões dos contratos. Também foi realizada crítica à falta de disponibilidade de dados e transparência nas decisões das instituições públicas. Nesta mesma proposta, assegurou-se que o governo concederia maior poder e controle à sociedade das decisões públicas.

Ressalte-se que embora os três planos de governos analisados sejam explícitos nas propostas de aprofundamento democrático, transparência e controle social, nenhum deles fez qualquer referência à *accountability*. Nessa esteira, realizadas as considerações relevantes sobre os programas de governos os quais se pôde ter acesso na elaboração desta pesquisa, no próximo ponto verificar-se-á as ações planejadas para os respectivos períodos de governo, dispostas nos PPAGs, que envolvem a contratação na modalidade de parceria público-privada.

5.2.1 As Parcerias Público-Privadas nos Planos Plurianuais de Ações Governamentais (PPAGs) de Minas Gerais

De modo a tornar a análise que ora se propõe mais dinâmica e concisa, realizar-se-á um estudo comparado dos Planos Plurianuais de Ações Governamentais e suas alterações/revisões, referentes ao período de 2004 a 2019.

A título introdutório vale esclarecer que, conforme se pode extrair do *site* da Assembleia de Minas Gerais²⁶:

O Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG) organiza os programas e as ações que o governo estadual pretende desenvolver no período de quatro anos. Por ser um plano de médio prazo, passa por revisões anuais que buscam torna-lo compatível com a Lei Orçamentária Anual (MINAS GERAIS, 2014-2019).

O Plano Plurianual, previsto na Constituição Federal de 1988 no art. 165, é, portanto, um instrumento normativo que baliza a ação governamental e define as prioridades de governo em um horizonte temporal de quatro anos. No PPAG são estabelecidos objetivos, diretrizes e metas a serem perseguidas pela administração pública no tocante às despesas de capital e de outras delas decorrentes, bem como para os programas de duração continuada.

Ainda, é com base no PPAG que o governo elabora a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), que, após aprovada pelo Poder Legislativo, estabelece as prioridades e metas para o ano subsequente e orienta a formulação da proposta da Lei Orçamentária Anual (LOA). Assim, além de poder espelhar o conteúdo de um programa de governo, o PPAG apresenta-se como um instrumento de controle sobre os objetivos do gasto público, ao condicionar a elaboração da LDO e da LOA.

²⁶ Informação disponível em: <https://www.almg.gov.br/acompanhe/noticias/especiais/ppag/index.html?albPos=1>. Acesso em: 2 jun. 2019.

Não obstante, devido à importância no ordenamento e controle da atividade governamental, o PPAG constitui um objeto de estudo capaz de proporcionar indicações valiosas acerca da capacidade estatal de planejamento e gestão, considerando-se a finalidade precípua do gestor público de, em última análise, promover o desenvolvimento e a melhoria do bem-estar social.

Nesse sentido, passa-se ao efetivo estudo das ações governamentais previstas no PPAG relacionadas à contratação na modalidade de PPP. Ressalte-se que não constitui um objetivo da presente análise a valoração dos dados orçamentários dispostos nos Planos Plurianuais, tendo em vista a tecnicidade e especificidade das referidas informações, que extrapolariam demasiadamente o objeto da presente pesquisa.

5.2.1.1 Análise comparativa dos contratos de Parcerias Público-Privadas nos Planos Plurianuais de Ações Governamentais (2004-2019)

Para as análises apresentadas nos respectivos quadros, realizou-se a pesquisa documental, baseada na busca textual de termos de referência, tais como: “PPP”; “parceria”; “Público-Privada”. Assim, para facilitar a compreensão e a interpretação do leitor quanto às ações governamentais relacionadas às PPPs, sistematizou-se os Planos Plurianuais de Ações Governamentais por períodos, com as suas respectivas revisões.

Quadro 2- Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG) – período 2004-2007

Planos Plurianuais de Ações Governamentais	2004	Revisão 2005	Revisão 2006	Revisão 2007
<p style="text-align: center;">AÇÕES DO PROGRAMA 0378: Unidade Parceria Público-Privada/MG</p>	<ul style="list-style-type: none"> - P026: Implementação de Unidade Coordenadora PPP; - P029: Elaboração de Projetos-pilotos de PPP; - P084: Implementação de Agência Reguladora de PPP em MG. 	<ul style="list-style-type: none"> • Excluídas (1): - E219: Implementação de Unidade Coordenadora PPP; - E220: Implementação de Agência Reguladora de PPP em MG. • Incluídas: - P634: Criação do ambiente PPP em MG; - P637: Consolidação do fundo PPP; - P639; Avaliação do Programa PPP;] - P623: Implantação do arcabouço regulatório e fiscalizador de PPP em MG; - P643: Gestão do conhecimento. 	<ul style="list-style-type: none"> • Excluídas: - 1634: Criação do ambiente PPP em MG; - 1637: Consolidação do fundo PPP; - 1643: Gestão do conhecimento. • Incluídas: - 1085: Gestão do conhecimento e desenvolvimento do ambiente PP no Estado; - 1084: Estruturação do arranjo de garantias; - 1111: Fundo para garantias PPP. 	<ul style="list-style-type: none"> • Excluídas: - 1084: Estruturação do arranjo de garantias; - 1111: Fundo para garantias PPP. • Incluídas: 1235: Implementação da estrutura de garantias.

Fonte: Elaborado pela autora com base nos programas de Governo Plano Plurianuais de Ações Governamentais – 2004-2007.

Nota: (1) A ação E219 foi considerada finalizada em 2004 e a exclusão da ação E220 ocorreu por replanejamento da estratégia de implementação do Projeto de PPPs.

A título de considerações, destaca-se que além da previsão relativa à Unidade PPP, o **Plano Plurianual de 2004-2007** previu a realizações de ações que possibilitassem a utilização da modalidade de parceria público-privada como investimentos para o programa 0144, do Corredor Cultural Praça da Liberdade – Casa do Conde, bem como para a realização de concessões por meio de parceria com a iniciativa privada das rodovias MG-050/BR 265; BR-381; BR-262; BR-491; BR-365; BR-345; BR-135/496; BR-251; MG-255; BR-459/MG-290; BR-267/MG-133; BR-356/BR-040; BR-265/BR-383 e BR-267/BR-354.

O **PPAG referente ao exercício de 2005** estabeleceu alteração no planejamento de construção da escola de *design* da Universidade de Minas Gerais (UEMG), campus Belo Horizonte (programa 0158), que após a alteração, deveria ser realizada por meio de contrato de PPP, conforme ação excluída nº. E038. Ainda houve alteração no programa 0208, relativo aos corredores radiais de integração e desenvolvimento, que passou a prever a concessão por meio de PPP de 361 Km (trezentos e sessenta e um quilômetros) da rodovia BR-040 (ação excluída nº. E167); assim como concessão de 90 Km (noventa quilômetros) da BR-262, trecho Betim - Nova Serrana (ação excluída nº. E173) e, por fim, a concessão de 307 Km (trezentos e sete quilômetros) das rodovias BR-381 e BR-262 (ação excluída nº. E174). Neste sentido, foi incluída a ação P847 no referido programa, que tinha por objetivo a adequação dos estudos e dos projetos à modalidade de PPP e sua atualização.

Já no **PPAG referente ao exercício de 2007**, diversas ações foram incluídas para possibilitar a execução e o monitoramento da PPP da MG-050, tais como a ação 1245, que possui como escopo justamente o monitoramento da referida PPP; a contratação de verificador independente para avaliação de desempenho da concessionária contratada na MG-050 (ação 1246); o pagamento de contraprestação pecuniária relativa à tarifa de pedágio da MG-050, conforme disposto no contrato de concessão (ação 1250); o convênio com o Corpo de Bombeiros Militar do Estado de Minas Gerais. Desse modo, restou excluída a ação relativa à concessão das rodovias MG-050/BR-265, vez que se considerou concluída.

Portanto, pela referida análise, conclui-se que houve uma efetiva utilização do contrato de PPP como um instrumento de gestão e como alternativa de financiamento dos empreendimentos públicos no período compreendido entre 2004 a 2007, sendo possível, ainda, acompanhar a evolução do planejamento e da implementação do Programa de PPP no Estado de Minas Gerais, bem como as ações adotadas à partir da celebração do primeiro contrato de parceria público-privada.

Quadro 3 – Planos Plurianuais de Ações Governamentais (PPAG) – período 2008-2011

Planos Plurianuais de Ações Governamentais	2008	Revisão 2009	Revisão 2010	Revisão 2011
<p>AÇÕES DO PROGRAMA 032: Parceria para Provisão de Serviços de Interesse Público</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 1123: Estruturas institucionais do Programa; - 1124: Implantar o portal PPP; - 4207: Fomento à realização de modelagens de PPP; - 4209: Implementação de projetos de PPP; - 4210: Fomento à realização de outras parcerias; - 4211: Implementação de outras parcerias; - 4213: Gestão do conhecimento e desenvolvimento do ambiente de Parceria. 	<ul style="list-style-type: none"> • Incluídas: <ul style="list-style-type: none"> - 1401: Arranjos para garantias PPP. 	<ul style="list-style-type: none"> • Excluídas: <ul style="list-style-type: none"> - 4207: Fomento à implantação de projetos de PPP; - 1401: Arranjos para garantias PPP. 	<ul style="list-style-type: none"> • Alteração: <ul style="list-style-type: none"> - 4210: Fomento à implantação de parcerias provimento de serviços de interesse público. • Excluídas: <ul style="list-style-type: none"> - 1124: Implantar o portal PPP; - 4209: Implementação de projetos de PPP; - 4211: Implementação de outras parcerias.

Fonte: Elaboração de autora com dados retirados dos Planos Plurianuais de Ações Governamentais 2008 a 2011.

Além de ações específicas previstas no programa de parceria para provisão de serviços de interesse público, o **PPAG referente ao exercício 2008** previu novamente a realização de ações inseridas no programa intitulado “corredores radiais de integração e desenvolvimento” relacionadas à implementação das PPPs no Estado, como, por exemplo, a ação destinada aos estudos, projetos e monitoramento do programa de concessão dos corredores.

Também foi criado outro programa cuja finalidade principal era a de possibilitar a execução do contrato de PPP que teve como objeto a concessão da Rodovia MG-050. O referido programa foi intitulado de “Fundo de Parcerias Público-Privadas” (programa 264) e estabeleceu a realização das seguintes ações: contraprestação pecuniária (ação 4687); verificador independente (ação 4688); plano de fiscalização de trânsito da Rodovia MG-050 (ação 4689); plano de atendimento de urgência e emergência da Rodovia MG-050 (ação 4691).

Ainda no ano de 2008 houve a introdução de uma ação voltada para o estudo de concessões comuns ou na modalidade de patrocinada, por meio de PPP, para as Rodovias do Estado. Essa ação foi nomeada de “plano estadual de concessões rodoviárias” (ação 4510) e foi desenvolvida no âmbito do programa 728, de gestão de projetos, cuja Secretaria responsável era a de Estado de Transportes e Obras Públicas.

Na **revisão do PPAG realizada no exercício de 2009** incluiu-se a previsão da ação de contratação de construção e gerenciamento de unidades prisionais via PPP (ação 1325), desenvolvida no âmbito do programa 020, relativo à expansão, modernização e humanização do sistema prisional, sob a responsabilidade da Secretaria de Estado de Defesa Social. Neste mesmo ano foram propostas alterações no programa 264, que passou a ser intitulado “programa de apoio financeiro à implementação de projetos de parceria público-privada”, mas as ações permaneceram inalteradas. Incluiu-se, no programa 194, relativo aos corredores radiais de integração e

desenvolvimento, a ação 4463, voltada para estudos, projetos e monitoramento do programa de concessão dos corredores.

O **PPAG de exercício 2010** incluiu, no âmbito do programa 264, as seguintes ações: viabilidade de projetos (ação 1054); aferição independente de desempenho (ação 4211). As ações relativas ao verificador independente (ação 4688); plano de fiscalização de trânsito da Rodovia MG-050 (ação 4689); plano de atendimento de urgência e emergência da Rodovia MG-050 (ação 4691) foram excluídas.

Na **revisão do PPAG de exercício 2011**, foram realizadas alterações no programa 264. A ação 1054, incluída no ano anterior, foi substituída por “promoção da análise de viabilidade de projetos específicos”, assim como a ação 4211, que passou a prever a “medição de forma independente do desempenho dos parceiros privados em contratos de PPP”; ainda, foi incluída ação 4209, relativa ao pagamento de contraprestações aos parceiros privados em contratos de PPP. A ação de contraprestação pecuniária (ação 4687) foi excluída.

Nesse sentido, verifica-se que os contratos de PPPs exigiram o planejamento de mais ações voltadas para sua viabilidade, principalmente no tocante à estruturação institucional do programa mineiro de parceria e elaboração do portal eletrônico. Ademais, nota-se que foi criado um programa específico voltado para a execução do contrato de PPP da MG-050, cujas ações acompanham as fases contratuais e obrigações assumidas pela administração pública mineira.

Quadro 4 – Planos Plurianuais de Ações Governamentais (PPAG) – período 2012-2015

Planos Plurianuais de Ações Governamentais	2012	Revisão 2013	Revisão 2014	Revisão 2015
<p>AÇÕES DO PROGRAMA 264: Apoio Financeiro a Implementação de Contratos de PPP</p>	<p>- 4595: Pagamento de contraprestações à concessionária do contrato de PPP da MG-050; - 4597: Pagamento de contraprestações à concessionária do contrato de PPP do Complexo Penal; - 4599: Pagamento de contraprestações à concessionária do contrato de PPP UAI; - 4600: Pagamento de contraprestações a concessionárias de outros contratos de PPP; - 4604: Pagamento de contraprestações à concessionária do contrato de PPP Mineirão.</p>	<p>Não houve alterações nas ações do programa.</p>	<p>Não houve alterações nas ações do programa.</p>	<p>• Incluída: - 4343: Contrato de PPP Resíduos Sólidos Urbanos.</p>

Fonte: Elaboração de autora com dados retirados dos Planos Plurianuais de Ações Governamentais 2012 a 2015.

O **Plano Plurianual do período 2012-2015** previu, no âmbito do programa Fundo de Incentivo ao Desenvolvimento (programa 4511), de responsabilidade da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico (SEDE), a ação 4210, relativa ao desenvolvimento de parcerias público-privadas.

Na **revisão do PPAG de 2013** foi incluída a ação 1032, atinente à reestruturação do Parque Fernão Dias por meio de parcerias público-privadas. Essa ação foi planejada no quadro do programa 4556, destinado ao Apoio Técnico aos Municípios da Região Metropolitana de Belo Horizonte para a ordenação territorial. Não obstante, a ação 2110 (desenvolvimento de parcerias público-privadas) foi excluída neste PPAG.

Na **revisão do PPAG de 2014** a ação 1032, atinente à reestruturação do Parque Fernão Dias foi reformulada e transferida a sua gestão para a Agência da Região Metropolitana de Belo Horizonte.

No **PPAG de exercício 2015** foi incluída a ação 4104, de gestão de estádios, no núcleo do programa 181, destinado ao gerenciamento de estádios e promoção de eventos esportivos, religiosos e socioculturais, cuja finalidade era a gestão e regulação dos contratos de concessão e de PPP dos estádios.

A análise do PPAG referente ao período 2012-2015 demonstrou que as ações relativas às PPPs foram basicamente centralizadas em apenas um programa, cuja responsabilidade pelo seu desenvolvimento e execução foi atribuída ao Fundo de Parcerias Público-Privadas do Estado de Minas Gerais. Ademais, notou-se regularidade e manutenção das referidas ações ao longo do período em questão.

Quadro 5 – Planos Plurianuais de Ação Governamentais (PPAG) – período 2016-2019

Planos Plurianuais de Ação Governamentais	2016	Revisão 2017	Revisão 2018	Revisão 2019
<p>AÇÕES DO PROGRAMA 185: Apoio Financeiro a Implementação de Contratos de PPP</p>	<p>- 4495: Gestão dos contratos de PPP.</p>	<p>Não houve alteração na ação do programa.</p>	<p>O programa foi excluído. Na justificativa da exclusão constou que a mesma ocorreu por determinações da Lei Estadual nº. 22.606/2017, que criou o Fundo de Parcerias Público-Privadas do Estado de Minas Gerais. Conseqüentemente, houve a criação do Programa 058: Fomento e Incentivo de Investimentos, com suas respectivas ações descritas em sede de considerações abaixo.</p>	<p>As alterações realizadas nas ações inseridas no Programa 058 estão descritas nas considerações posteriores ao quadro comparativo.</p>

Fonte: Elaboração de autora com dados retirados dos Planos Plurianuais de Ações Governamentais 2016 a 2019.

Nota-se que no **PPAG referente ao período 2016-2019** foi previsto, no âmbito do programa Minas Esportiva (programa 178), a ação 4504, relativa ao gerenciamento de estruturas esportivas, que possui, dentre as suas finalidades, a gestão e regulação dos contratos de concessão e de PPP. Não obstante, no programa 184, intitulado “Avança Minas”, foi planejada a implementação da ação 4577, voltada para o desenvolvimento de parcerias público-privadas.

Destaca-se que apesar de a ação 4440, de administração de concessão de serviços, inserida no programa 146 (Minas Integrada), não ter realizado menção expressa ao contrato de PPP de tratamento e destinação de resíduos sólidos urbanos no ano de 2016, na revisão do PPAG de 2017 a referida ação foi excluída, com a informação de que o 4º Termo Aditivo havia suspenso a execução do referido contrato por 12 (doze) meses, bem como que a responsabilidade pela gestão do instrumento mencionado restou transferida para a Secretaria de Planejamento e Gestão.

No ano de 2018 houve uma drástica mudança no **PPAG desse exercício**, no sentido de centralização da gestão dos contratos de PPPs. Após a alteração legislativa promovida pela promulgação da Lei Estadual nº. 22.606/2017 criou-se o Fundo de Pagamento de Parcerias Público-Privadas e o Fundo de Garantias de Parcerias Público-Privadas no Estado de Minas Gerais (art. 1º, incisos II e III da respectiva Lei). Nesse sentido, foi incluído no plano o programa 058, de Fomento e Incentivo de Investimentos, sob a responsabilidade da Secretaria da Fazenda, que estabeleceu as seguintes ações: Pagamento de Parcerias Público-Privadas de Minas Gerais (ação 4108); Contrato de PPP – Complexo do Mineirão (ação 4408); Contrato de PPP – Rodovia MG-050 (ação 4460); Contrato de PPP – Complexo Penal (ação 4448); PPP – Aeroporto Regional da Zona da Mata (ação 4441); Contrato de PPP - Resíduos Sólidos Urbanos (ação 4452); Contrato de PPP – Unidade de Atendimento Integrado – UAI (ação 4440); Garantia de Parcerias Público-Privadas de Minas Gerais (ação 4115).

Na última **revisão do PPAG, referente ao exercício de 2019**, o programa 058, de Fomento e Incentivo de Investimentos sofreu a exclusão das seguintes ações: pagamento de parcerias público-privadas (ação 4108); Contrato de PPP – Complexo do Mineirão (ação 4408); Contrato de PPP – Rodovia MG-050 (ação 4460); Contrato de PPP – Complexo Penal (ação 4448); PPP – Aeroporto Regional da Zona da Mata (ação 4441); Contrato de PPP - Resíduos Sólidos Urbanos (ação 4452); Contrato de PPP – Unidade de Atendimento Integrado – UAI (ação 4440); Garantia de Parcerias Público-Privadas de Minas Gerais (ação 4115).

Por outro lado, foram incluídas nesse mesmo programa as ações: PPP – Complexo do Mineirão (ação 1024); PPP – Rodovia MG-050 (ação 1039); PPP – Complexo Penal (ação 1040); PPP – Aeroporto Regional da Zona da Mata (ação 1041); PPP-Resíduos Sólidos Urbanos (ação 1042); PPP – Unidade de Atendimento Integrado – UAI Fase I (ação 1043); PPP – Unidade de Atendimento Integrado – UAI Fase II (ação 1044); PPP – Unidade de Atendimento Integrado – UAI Fase III (ação 1046); Execução de Novas Parcerias Público-Privadas (ação 1047); Gestão do Fundo de Garantias de Parcerias Público-Privadas de Minas Gerais (ação 2006). Ademais, foi incluída a ação 3003, relativa à PPP – Sistema Adutor Rio Manso, no âmbito do programa 039, que tem por objeto a Ampliação da Cobertura em Áreas de Concessão da COPASA e COPANOR.

Nesse contexto, nota-se que a alteração legislativa ocorrida em 2017 influenciou diretamente na gestão dos contratos de PPPs do Estado, que voltou a centralizar a mesma, bem como a direcionar ações específicas para cada contrato em execução, o que havia deixado de ocorrer desde o exercício de 2016.

Destaca-se, em linhas de comentários gerais, que alguns contratos de PPP, apesar de estarem descritos em ações específicas nos PPAGs estudados, não foram apontados nos referidos documentos como avenças celebradas na modalidade de parceria público-privada. Tal fato demonstra, em última análise, precariedade no acesso do cidadão às informações precisas, haja vista que para o acompanhamento

do planejamento das ações relacionadas ao objeto da parceria em questão exige-se o conhecimento prévio do indivíduo sobre todos os contratos celebrados. Observa-se a situação ora salientada, por exemplo, na ação 1280, que corresponde à implantação e operação das Unidades de Atendimento Uai, inserida no programa Descomplicar – Melhoria do Ambiente de Negócios (programa 013), nos PPAGs do período de 2008-2011, sendo certo que o contrato de parceria (fase I) foi efetivamente assinado pela administração pública mineira em 23.12.2010.

Por fim, notou-se que nos PPAGs de exercícios 2015, 2016 e 2017, a maior parte das ações que tiveram relação com as parcerias público-privadas, possuíam metas financeiras irrisórias e similares, valoradas em R\$1.000,00 (um mil reais), o que torna forçoso concluir se tratar de uma “janela orçamentária”²⁷. Nesse sentido, confira-se, por exemplo, as ações 4343, 4595, 4597, 5499, 4600, 4604, descritas nos quadros 03 e 04 da presente pesquisa.

Assim, realizados os estudos necessários à melhor compreensão do tema, inclusive no tocante à implementação e gestão dos contratos de PPP no Estado de Minas Gerais, abordar-se-á, na seção seguinte, sobre a efetivação do controle social nos contratos selecionados, quais sejam: a concessão da Rodovia MG-050, a construção e a gestão do complexo penal; operação e manutenção, precedida de obras de reforma, renovação e adequação do complexo do Mineirão e, por fim, a exploração dos serviços de transbordo, tratamento e disposição final de resíduos sólidos urbanos.

²⁷ A chamada “janela orçamentária” é uma dotação simbólica, na lei orçamentária, em valor significativamente inferior ao custo da ação correspondente, com a finalidade de viabilizar, mediante pressões políticas, futuras suplementações. Pode ser utilizada como um artifício político para disfarçar programas prioritários cujas despesas não deveriam ganhar destaque ou até para mesmo para não deixar transparecer uma ação do governo que será negociada durante o ano.

5.3 Estudo de casos: o exercício do controle social nos contratos de Parceria Público-Privada (PPP) da MG-050, complexo penal, complexo do Mineirão e tratamento dos resíduos sólidos urbanos

Diante da seleção prévia dos contratos de parceria público-privada que constituem o presente estudo de casos, iniciou-se a busca de informações e documentos nos *sites* oficiais do Estado de Minas Gerais, bem como nos sítios eletrônicos da Assembleia Legislativa de Minas e do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais.

Como a ideia principal do presente estudo é verificar a forma de concretização do controle social nos contrato de PPP em todas as suas fases, ou seja, exercido nas fases de tratativas, celebração, cumprimento/execução pelo parceiro privado e gestão pela administração pública mineira, considerando-se os relatórios executivos elaborados pelo Verificador Independente, optou-se pelo acesso às referidas informações pelos canais oficiais, disponíveis para todo e qualquer cidadão, ainda que mediante solicitação registrada nas Instituições competentes.

O horizonte de tempo do estudo empírico foi delimitado pelo período de realização da pesquisa (novembro/2018 a maio/2019), assim como se restringiu ao período de disponibilidade de dados fornecidos pela administração pública Estadual no que relacionado ao acesso aos relatórios executivos dos contratos de parceria público-privada celebrados pelo Estado de Minas Gerais, cujos objetos versem sobre as concessões da Rodovia MG-050; do complexo penal; do complexo do Mineirão; e, por fim, do tratamento e disposição final de resíduos sólidos urbanos. Dessa forma, utilizar-se-á o método comparativo, em estudo de casos, para obter os dados sobre os modos pelos quais o controle social está sendo propiciado na gestão da execução dos contratos de parceria público-privada selecionados para o presente estudo, conforme exposto na seção 5.3.1.

5.3.1 Transparência e acesso a informações dos contratos de Parceria Público-Privada (PPP) celebrados pelo estado de Minas Gerais

Como já abordado anteriormente nesta pesquisa, a Lei Estadual nº. 14.868/2003, que tratava do programa de parcerias público-privadas, estabelecia como uma das suas diretrizes a publicidade e a clareza nas decisões e procedimentos (art. 2º, IX, do referido diploma legal). Isso significa que a administração pública deve não apenas conceder acesso aos cidadãos, mediante solicitação, a todos os atos praticados no procedimento contratual, que inclui a fase de execução e acompanhamento, mas principalmente, disponibilizar as informações, tornando-as públicas.

Com diretriz semelhante, a Lei Federal nº. 11 079/2004, que é responsável por instituir as regras gerais de contratação nesta modalidade, previu a obrigatoriedade de ser observada a transparência das decisões e dos procedimentos (art. 4º, V, da Lei).

Com relação à transparência, a Lei Federal nº. 12 527/2011 dispôs sobre o dever de a administração pública divulgar as informações de interesse público independente de solicitação, utilizar os meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação, fomentar o desenvolvimento da cultura da transparência e, por fim, desenvolver o controle social (art. 3º da Lei). Além disso, o art. 5º desta Lei é bastante claro ao dispor que:

Art. 5º É dever do Estado garantir o direito de acesso à informação, que será franqueada, mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão (BRASIL, 2011).

O art. 8º, §1º, V, da Lei Federal nº. 12.527/2011 preceituou ainda que a administração pública deve fornecer dados gerais para o acompanhamento de

programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades, sendo obrigatória, nos termos do art. 8º, §2º, a disponibilização dos dados e informações nos *sítes* oficiais.

Neste cenário, o Estado de Minas Gerais, visando atender aos mandamentos legais estabelecidos pela “Lei da Transparência”, editou o Decreto Estadual nº. 45.969/2012, que especificou, inclusive, o direito do cidadão em obter informações relativas ao patrimônio público, utilização de recursos públicos, licitação, contratos administrativos; à implementação, acompanhamento e resultados dos programas, projetos e ações dos órgãos e entidades públicos, bem como metas e indicadores propostos e; ao resultado de inspeções, auditorias, prestações e tomadas de contas realizadas pelos órgãos de controle interno e externo, incluindo prestações de contas relativas a exercícios anteriores (art. 4º, incisos VI e VII, do Decreto).

Ainda, de acordo com o Decreto Estadual nº. 45.969/2012, art. 6º, constitui dever do Estado a manutenção da transparência ativa, ou seja, aquela que independe de solicitação ou requerimento do cidadão, no que relacionado à divulgação de informações de interesse coletivo por ele produzida ou custodiada, como é o caso, por exemplo, das avaliações e relatórios executivos dos contratos de PPPs. Nesse sentido, iniciou-se, por meio de estudo de casos, a busca por todas as informações inerentes aos contratos previamente selecionados, com destaque àquelas relativas à gestão da execução dos mesmos.

Inicialmente, consultou-se o **portal de PPP**²⁸, sítio eletrônico por meio do qual Estado de Minas Gerais disponibilizava, de forma organizada e centralizada, todas as informações pertinentes à contratação na modalidade de parceria público-privada. No referido portal encontram-se os documentos relativos ao processo de aprovação dos projetos de PPP, tais como as atas de audiências públicas, além de editais, contratos de PPP, termos aditivos, contratos com o Verificador Independente, notícias, cartilhas e manuais.

²⁸ Para informações confere-se: <http://www.ppp.mg.gov.br/>. Acesso em: 10 fev. 2019.

Neste ponto, mostra-se importante destacar que o ambiente digital acima citado poderia cumprir de forma satisfatória as exigências legais de transparência, principalmente porque o acesso às informações se daria de uma maneira fácil, objetiva e centralizada, ou seja, o indivíduo interessado poderia obter os dados de qualquer contrato de parceria público-privada celebrada pelo Estado de Minas Gerais por meio deste único *site*. Entretanto, notou-se, ao longo da pesquisa empírica, que o portal de PPP do Estado não possui qualquer atualização desde o ano de 2016, bem como que os dados ali inseridos estão demasiadamente desatualizados, tornando impossível o acompanhamento efetivo da execução dos contratos e, em última análise, o exercício do controle social pelo cidadão.

Em consulta, observou-se que no portal eletrônico, os únicos relatórios executivos disponibilizados eram relativos ao contrato de PPP da Rodovia MG-050 e, mesmo assim, houve a inserção dos mesmos somente até o ano 2015. No tocante aos relatórios de gestão dos contratos do complexo do Mineirão e do complexo penal, constou apenas a notícia de que em breve seriam divulgados. Todavia, essas notícias foram veiculadas em 2014 e, desde então, nenhum dado novo ou relatório foi divulgado no portal.

Assim, direcionou-se a busca dos relatórios e informações acerca da execução dos referidos contratos para o **portal da transparência do Estado de Minas**²⁹. Novamente, percebeu-se que as informações pretendidas não estavam disponibilizadas nesse *site*.

Ainda na tentativa de ter pronto acesso aos relatórios de gestão dos contratos selecionados, procurou-se por informações relacionadas aos mesmos nos sítios eletrônicos da Assembleia Legislativa do Estado e do Tribunal de Contas³⁰, já que seriam responsáveis pela fiscalização das avenças, no âmbito de exercício do controle externo.

²⁹ Neste sentido, verifica-se: <http://www.transparencia.mg.gov.br/>. Acesso em 2 fev. 2019.

³⁰ Confira-se, respectivamente: <https://www.almg.gov.br/home/index.html> e <https://www.tce.mg.gov.br/>.

Não obstante, no **endereço eletrônico da Assembleia Legislativa mineira** apenas se teve acesso às notícias que envolviam, de certa maneira, a execução dos contratos da MG-050 e do Mineirão, tais como aquelas em que denunciavam o atraso no cumprimento do cronograma das obras, e, mais recentemente, sobre os pedidos dos Deputados de abertura de Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) para apurar supostas irregularidades na PPP do complexo do Mineirão. No entanto, por meio das referidas notícias veiculadas, não é possível extrair quaisquer informações sobre a execução efetiva dos contratos, acompanhar o desempenho do parceiro privado e indicadores.

Já no **site do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCEMG)**, após realizar diversas buscas, encontrou-se a Instrução Normativa nº. 06/2011, que dispõe sobre o procedimento de fiscalização dos contratos de PPP pelo TCEMG, que abrange, inclusive, a fase de execução contratual. No ato normativo mencionado, são listados diversos documentos os quais deveriam compor o procedimento de fiscalização desta fase, dentre os quais se destacam os relatórios de desempenho/executivos, de pesquisa sobre o grau de satisfação do usuário, auditorias, e outros documentos referentes à avaliação de desempenho da concessionária (arts. 9º e seguintes). Porém, não foram encontradas quaisquer informações sobre os processos fiscalizatórios regulamentados pela IN nº. 06/2011 que fossem atinentes à fase de execução dos contratos. Estavam disponíveis para consulta apenas os processos nº. 757.984 e 710.957, cujo objeto é a concessão da Rodovia MG-050; o processo nº. 898.540, do complexo do Mineirão; o processo nº. 747.618, relativo ao complexo penal; e o processo nº. 911.868, que analisou o contrato de PPP de tratamento e destinação dos resíduos sólidos urbanos. Todos os processos citados correspondem, todavia, à fiscalização realizada pelo TCEMG na fase anterior à execução dos contratos, ou seja, pré-operacional.

Vale ainda ressaltar que para ter acesso aos processos fiscalizatórios no âmbito do TCEMG, deve se indicar o número dos mesmos no mecanismo de busca ou o nome

de uma das partes, o que exige que o cidadão tenha conhecimento prévio, no mínimo, do nome das concessionárias envolvidas nas contratações que se deseja obter informações.

Deste modo, diante da total ausência de publicidade na fase operacional/executiva dos contratos que perfazem o objeto da presente pesquisa, ampliou-se os mecanismos de busca e optou-se por registrar solicitações de acesso aos procedimentos fiscalizatórios da execução dos contratos selecionados, assim como aos relatórios de gestão/desempenho dos mesmos no portal do TCEMG (protocolo nº.799554TKW8) e no portal da Transparência do Estado de Minas Gerais (protocolo nº. 01221000009201905). Para tanto, realizou-se cadastro nos dois *sites*.

O portal da transparência exigia que a solicitação fosse requerida perante uma Secretaria, que seria a responsável por disponibilizar os dados. Assim, seguindo as informações contidas no portal da PPP, realizou-se o requerimento de acesso à informação dos referidos contratos à Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico (SEDE), que é indicada como a responsável pela Unidade PPP do Estado e possui, como suas principais atribuições, a execução de atividades operacionais e de coordenação de parcerias público-privadas, bem como o assessoramento do Conselho Gestor de Parcerias Público-Privadas (CGP).

No entanto, 03 (três) dias após o protocolo, recebeu-se um *e-mail* o qual continha a informação de que a solicitação realizada no portal da transparência havia sido reencaminhada à Secretaria de Estado de Transportes e Obras Públicas do Estado de Minas Gerais (SETOP) e que o prazo para atendimento do requerimento, que era de 15 (quinze) dias úteis, também havia sofrido alterações, ou seja, recomeçou-se a contagem do prazo de resposta da administração pública. Entretanto, depois de apenas 04 (quatro) dias úteis, houve a análise e resposta ao pedido de informação realizado. Em consulta ao registro de solicitação no portal da transparência, a demanda constou como atendida e o pedido deferido, sendo encaminhadas as informações por *e-mail*. Mas, em resposta da SETOP, foi informado que os relatórios

de gestão requeridos não poderiam ser disponibilizados, haja vista que estariam passando por reformulação e adequação da modelagem. Na mesma oportunidade, foram disponibilizados os *e-mails* de dois gestores, responsáveis pelo acompanhamento dos contratos de PPP na SETOP para solicitação de outras informações/dados.

Neste ponto da pesquisa adotaram-se duas estratégias para prosseguir na tentativa de obter acesso aos relatórios de desempenho: o envio de *e-mails* aos dois gestores com a solicitação de acesso aos documentos e interposição de recurso à resposta dada no portal da transparência, que, apesar de ter constado como concluída a solicitação e o acesso à informação como deferido no status do pedido, na realidade, nenhuma informação havia sido efetivamente disponibilizada, muito pelo contrário, já que na resposta era clara a negativa de acesso aos relatórios devido à alteração na forma dos mesmos.

Depois de 4 (quatro) dias úteis do envio do *e-mail* aos gestores lotados na SETOP sem sucesso em obter qualquer resposta, reencaminhou-se o pedido aos mesmos, oportunidade em que se esclareceu que o pedido havia sido deferido no portal, motivo pelo qual o acesso aos relatórios solicitados não poderia ser negado, sobretudo sem a indicação de um fundamento legal, capaz de justificar a incidência do sigilo. Argumentou-se ainda que uma simples alteração na forma ou modelo de um documento público não pode impedir acesso do cidadão ao seu conteúdo, principalmente porque os referidos relatórios são referentes a períodos anteriores e, portanto, já estariam, a priori, elaborados.

Diante do reencaminhamento da referida solicitação aos gestores, houve a resposta no prazo de 01 (um) dia útil. Na resposta, o gestor esclareceu que os relatórios da concessão da Rodovia MG-050 estavam disponibilizados na página da SETOP, conforme *link*³¹ encaminhado e que não foram elaborados relatórios após novembro

³¹ Relatórios disponíveis em: <http://www.transportes.mg.gov.br/component/gmg/page/1409-relatorio-executivo>. Acesso em: 10 fev. 2019.

de 2017. Todavia, se mostrou disposto a pesquisar outros dados e informações, desde que específicas, que se pretendesse ter acesso. O gestor informou, nesta mesma oportunidade, que a gestão das PPPs estava sendo realizada de forma setorial no Estado de Minas Gerais. Por isso, cada Secretaria deveria acompanhar e gerir o contrato cujo objeto pertencesse à sua competência. Nesta linha, informou os contatos eletrônicos (*e-mails*) dos gestores responsáveis pela gestão da execução de cada contrato pretendido.

Desse modo, novos *e-mails* foram elaborados e enviados para cada um dos gestores responsáveis pelos contratos do complexo do Mineirão, do complexo penal e, finalmente, dos resíduos sólidos urbanos. Neste cenário, foram trocados diversos *e-mails* com os gestores, contatos telefônicos e também foram realizadas reuniões, devidamente agendadas na Cidade Administrativa.

Com relação ao contrato do complexo do Mineirão, não houve deferimento do acesso aos relatórios de desempenho elaborados pelo Verificador Independente, tendo em vista restrições impostas pelo verificador contratado, no próprio corpo dos laudos disponibilizados à administração pública estadual. Ressalte-se que, embora essa pesquisa tenha tido acesso momentâneo à restrição imposta nos referidos laudos, a mesma não possui qualquer respaldo jurídico, bem como não está fundamentada em nenhuma cláusula contratual.

O gestor, com vistas a não impedir totalmente o acesso aos dados da execução do contrato, elaborou uma planilha simplificada, com informações relacionadas aos pagamentos anuais realizados à concessionária Minas Arena, bem como sobre os índices finais dos indicadores de desempenho obtido pela mesma desde o ano de 2014. A referida planilha não reflete, entretanto, uma prestação de contas, haja vista não ser possível extrair qualquer justificativa acerca dos índices de desempenho, eventos realizados, dados relativos à execução contratual propriamente dita, entre outras. Portanto, considerou-se que não foi exercido o controle social na execução do contrato em questão.

De acordo com o gestor responsável pela PPP do complexo do Mineirão, foi requerido junto ao Verificador Independente um relatório específico e consolidado, que possa atender o dever de transparência ativo do Estado e informar à população sobre a execução contratual. Entretanto, o referido relatório não foi disponibilizado até o encerramento dessa pesquisa.

No tocante à execução contratual do complexo penal, apesar de, inicialmente, a unidade setorial ter demorado o prazo de 07 (sete) dias úteis para responder o *e-mail* de solicitação e, ainda, ter mencionado que os dados envolvidos na questão eram sensíveis, uma vez que envolviam práticas, além de relativas à governança pública, também ao ambiente prisional, Lei de Execução Penal, e outras diretrizes normativas de Segurança Pública e, por isso, ter requerido mais informações sobre o pedido de acesso às informações, essa pesquisadora obteve acesso, por meio de *backup* realizado presencialmente, na sede da Secretaria de Estado de Defesa Social (SEDS), a todos os relatórios elaborados pelo Verificador Independente, ou seja, pelo período de abril de 2013 a dezembro de 2019 (revisado em janeiro de 2019).

Em contato com o gestor responsável pelo contrato de tratamento e destinação de resíduos sólidos urbanos, lotado na Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de BH, recebeu-se a informação que a avença mencionada havia sido suspensa sem que o objeto tenha iniciado a sua execução, haja vista que não houve emissão de ordem de serviço para a mesmo. Desse modo, a pesquisa restou prejudicada neste ponto. Destaca-se que o último termo aditivo publicado no portal da PPP do Estado relacionado ao tratamento e destinação dos resíduos sólidos estabeleceu a suspensão da referida avença por 12 (doze) meses contados a partir da assinatura do termo aditivo, que foi realizada em 30 de março de 2016. Assim, o início da execução contratual deveria ter se dado, conforme o documento divulgado, a partir de 30 de março de 2017, o que não ocorreu.

A título de considerações, vale ressaltar que as reuniões realizadas com os gestores responsáveis pelos contratos selecionados de PPP foram especialmente importantes para que a presente pesquisa pudesse conter informações precisas de como a gestão dos contratos está sendo realizada em Minas Gerais. Todos os envolvidos os quais se teve acesso pessoalmente (aqueles que tratam da PPP do Complexo do Mineirão e do Complexo Penal) foram unânimes em informar que a falta de pessoal, a crise financeira enfrentada pelo Estado de Minas Gerais, bem como a reforma administrativa promovida pelo então governador Fernando Pimentel foram prejudiciais para a gestão dos referidos contratos.

Notou-se e foi confirmado pelos gestores responsáveis que a descentralização da gestão dos contratos para o âmbito de cada Secretaria (antes a gestão era atribuída à SEDE), assim como a desativação ou extinção, inicialmente na prática e, posteriormente, mediante alteração legislativa, da Unidade PPP, acabou esfacelando também a Rede PPP do Estado. Nesse sentido, os efeitos práticos observados pelos gestores é que a gestão contratual perdeu um parâmetro, antes estabelecido pela Unidade PPP. Além disso, os gestores, assim como o Conselho Gestor, não possuem mais a quem recorrer em caso de dúvidas, aconselhamento e orientações em geral. Ainda, o esfacelamento da Rede PPP impediu o compartilhamento de boas práticas, ideias e processos de monitoramento de sucesso nos contratos. Não há mais diálogo entre as unidades.

Verificou-se, nessa mesma linha de raciocínio, que esse conjunto de fatores influenciou negativamente no acesso do cidadão às informações e, conseqüentemente, no controle social. De acordo com o relato dos próprios gestores, o portal de PPP do Estado foi abandonado, já que não recebeu mais atualizações periódicas desde o ano de 2016 e que depende de cada Secretaria a intenção e possibilidade de conferir transparência ao processo de acompanhamento da execução contratual, no âmbito dos *sites* da sua competência.

Embora nunca tenha havido, até então, segundo os gestores, requisição de um cidadão para ter acesso à gestão da execução dos contratos selecionados, a disponibilização dos referidos dados, para acompanhamento e avaliação da sociedade do cumprimento do objeto do contrato, que, frise-se, em muitos casos representa a implementação de uma política pública, tal como os contratos do Mineirão e do complexo penal, que refletem políticas públicas esportivas e prisionais, manteve-se como prioridade secundária.

Não obstante, a crise financeira do Estado dificultou a gestão das PPPs selecionadas para análise. Segundo os gestores, os pagamentos realizados às concessionárias por meio de fruição das garantias e ausência de pagamentos do Verificador Independente causam atritos no âmbito da execução dos contratos. De acordo com os gestores do complexo penal, o Estado de Minas Gerais chegou a deixar de remunerar o Verificador Independente por um ano e, por esse motivo, a Secretaria se viu obrigada a reformular o contrato, reduzindo as obrigações do Verificador e tornando mais simples a concorrência para a nova contratação do mesmo. Atualmente, o Estado encontra-se em débito com a remuneração do V.I em aproximadamente seis meses.

Nesse mesmo sentido, a concessionária responsável pelo complexo do Mineirão, Minas Arena, diante do cenário próximo de extinção total das garantias da PPP em questão e de outros motivos não expostos, propôs procedimento arbitral. Atualmente, com o início do governo do Romeu Zema, estão sendo realizadas reuniões periódicas, inclusive com o auxílio de mediação realizada pela Controladoria Geral do Estado (CGE), visando à extinção do litígio. Ainda, o Verificador Independente desse contrato também já notificou o Estado de Minas Gerais acerca do atraso no pagamento, na qual destacou a possibilidade de paralização da prestação de serviços.

Os gestores informaram ainda sobre a paralização da prestação de serviços do Verificador Independente relativa à PPP da concessão da Rodovia da MG-050 em

2017. Apesar de a referida informação coincidir com a ausência de relatórios executivos elaborados sobre esse contrato a partir desse período, bem como com o fato de que houve a abertura, pela SETOP, de procedimento de concorrência pública nº. 008/2017 para a contratação de V.I em dezembro de 2017, bem como que o contrato não foi divulgado no sítio eletrônico da Secretaria de Transportes³², não se conseguiu confirmar a notícia até o encerramento da presente pesquisa.

Por fim, no tocante aos pedidos realizados sobre o acesso aos relatórios de desempenho e dos processos de fiscalização da gestão dos contratos de PPP por meio dos portais eletrônicos e meios institucionais, resta a esta pesquisa informar sobre a experiência da solicitação registrada perante o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Apesar de ter constado, no registro de solicitação de acesso aos relatórios e aos processos de fiscalização da execução dos contratos selecionados, que o TCEMG responderia a mesma no prazo de 10 (dez) dias úteis, depois de passados 15 (quinze) dias úteis, o TCEMG não havia encaminhado qualquer informação sobre o registro protocolado. Assim, decidiu-se consultar o status da solicitação no canal de atendimento “Fale com o TCE”, direcionado ao cidadão mineiro, a fim de verificar o motivo da ausência de resposta. Todavia, para a surpresa dessa pesquisadora, o canal informou que não foi encontrada a ocorrência relativa ao protocolo informado. Desse modo, após realização de contato com o canal telefônico disponibilizado no *site*, recebeu-se a orientação para que o encaminhamento da reclamação fosse realizado junto à ouvidoria daquele Tribunal, por *e-mail* no qual constasse a narrativa dos fatos, bem como as provas das alegações (*prints* do registro da solicitação e da ausência da ocorrência), o que foi prontamente realizado.

Após 02 (dois) dias úteis sem qualquer resposta da ouvidoria, bem como recebimento de protocolo da reclamação, realizou-se novo contato telefônico com o setor, solicitando resposta (protocolo) e informação relativa ao prazo de análise do novo registro. Nesse sentido, foi informada que resposta ocorre em média em 05

³² Para informações, confira-se: <http://www.transportes.mg.gov.br/component/gmg/page/2277-concorrencia-publica-008-2017>. Acesso em: 10 maio 2019.

(cinco) dias úteis e que seria enviada uma resposta parcial, para comprovação do registro da reclamação/solicitação junto à ouvidoria. A resposta parcial acima mencionada foi encaminhada no dia seguinte pela ouvidoria e o atendimento à solicitação, referente ao acesso aos relatórios e processos de fiscalização, foi realizado no dia seguinte à resposta parcial da ouvidoria.

Na resposta oficial do TCEMG esclareceu-se que o encaminhamento dos relatórios e demais documentos previstos na Instrução Normativa (IN) nº. 06/2011 ocorre, atualmente, mediante critérios e solicitação da Corte, em decorrência de ações de fiscalizações implementadas. Ainda, informou-se que as informações relativas aos contratos deveriam ser encaminhadas ao Tribunal por meio de sistema informatizado (SIAP), conforme disposto no art. 16 da referida IN. Todavia, o sistema desenvolvido ainda não iniciou a fase de produção, não tendo sido, até o momento, regulamentado em ato normativo próprio.

Ademais, explicou-se que a Coordenadoria não havia julgado necessária a solicitação dos relatórios executivos ao Estado Minas Gerais, motivo pelo qual estaria impossibilitada de fornecer a documentação requerida por essa pesquisadora. Na mesma oportunidade, foram citados os processos de fiscalização realizados pelo TCE relacionados à concessão da MG-050; complexo penal e do contrato de tratamento dos resíduos sólidos, que estariam disponíveis para verificação no portal do Tribunal.

Outro dado importante, que influencia no controle social exercido pela sociedade na fase de execução dos contratos de PPP, relaciona-se à falta de transparência dos litígios arbitrais, apesar de o art. 1º, §3º, da Lei Federal nº. 13.129/2015, que alterou a Lei de Arbitragem nº. Lei 9.307/1996, estabelecer a obrigatoriedade de se observar o dever de transparência nos procedimentos arbitrais em que a administração pública figurar como parte.

Em consulta ao **site da Câmara de Mediação e Arbitragem Empresarial - Brasil (CAMARB)**, responsável pelo julgamento dos litígios oriundos de controvérsias relacionadas aos contratos de PPP selecionados, não se pôde encontrar qualquer informação relativa a procedimentos que envolvem o Estado de Minas Gerais³³. Nesse ponto, mostra-se, mais uma vez, a dificuldade de o cidadão mineiro em acompanhar, monitorar e fiscalizar a execução dos objetos dos contratos ao longo dos anos.

Neste contexto e diante de todo o exposto sobre o processo de acesso do cidadão às informações necessárias ao exercício do controle social na gestão dos contratos de PPP no âmbito do Estado de Minas Gerais, passar-se-á para o último capítulo da pesquisa, na qual serão realizadas as conclusões do trabalho.

³³ Confere-se: <http://camarb.com.br/>. Acesso em: 05 maio 2019.

6 CONCLUSÃO

Esta pesquisa teve como objetivo discorrer sobre o exercício do controle social em consonância com o Estado Democrático de Direito na gestão dos contratos de parceria público-privada, especialmente os celebrados pelo Estado de Minas Gerais e, paralelamente, analisar a adoção do contrato de PPP como um instrumento de gestão no modelo gerencial implementado pela administração pública mineira.

Evidenciou-se que o modelo burocrático weberiano, alicerçado nos ideais de impessoalidade, neutralidade, racionalidade do aparato governamental e ênfase voltada para as regras e procedimentos internos mostrou-se incapaz de atender às demandas da sociedade contemporânea. Nesse sentido, o processo de reforma do Estado envolveu o redesenho da estrutura, bem como de procedimentos e práticas das organizações do setor público, incorporou mudanças de grande magnitude na dimensão institucional, em que se incluíram questões atinentes aos princípios e valores que nortearam a relação de tais organizações com a sociedade e o mercado.

De uma orientação inicial voltada à busca de eficiência e à redução do gasto público, o reformismo associado à Nova Gestão Pública avançou em direção a questões como foco em resultados; qualidade dos serviços prestados; “o empoderamento do cidadão por meio de oportunidades para escolher entre diferentes provedores de serviço e para expressar seu grau de satisfação como usuário” (PACHECO, 2010, p. 189); *accountability*; e transparência.

A noção de *accountability* pode ser estabelecida sobre dois fundamentos: O primeiro é relativo à informação sobre os atos praticados pelo gestor público e sua justificação e o segundo relaciona-se à capacidade em atribuir sanções ou premiações ao governante pelos atos praticados. Além disso, a existência de um regime democrático também deve ser um pré-requisito para a *accountability*,

principalmente diante da previsão de mecanismos de controle da atividade estatal. Desse modo, discorreu-se sobre os fundamentos jurídicos do controle social e dos mecanismos de controle da atividade pública.

No âmbito das parcerias público-privadas, observou-se que a Lei das PPPs inovou ao criar dois novos contratos. A Lei nº 11.079/2004 criou condições jurídicas para que a iniciativa privada realize os investimentos necessários à implantação e desenvolvimento de infraestrutura pública, que não se aplicam somente aos serviços fornecidos aos usuários, como previsto na Lei nº 8.987/1995, mas ainda aos serviços prestados para a própria administração. A característica inerente à prestação de serviços citada impede que a remuneração do parceiro privado seja realizada por meio da cobrança da tarifa do usuário. Por esse motivo, a remuneração nessa espécie de contratação de parceria público-privada (concessão administrativa) deve ser realizada diretamente por pagamentos do Estado.

A Lei de PPP aperfeiçoou o regime das concessões remuneradas, prevendo a possibilidade de se associar a tarifa cobrada dos usuários do serviço ao adicional de tarifa pago pela administração pública e inovou, ao possibilitar a instituição de subsídios, com o intuito de complementar o sistema remuneratório da concessionária, conforme disposição do parágrafo único, do art. 11, da Lei nº 11.079/2004.

O Estado de Minas Gerais se destacou especialmente no cenário nacional por ter sido o primeiro ente da Federação a instituir um marco legal sobre o tema das parcerias público-privadas e por ter apresentado um dos mais avançados programas do país, que estabeleceu não apenas conceitos legais e metodologias do novo mecanismo que então se criava, mas atribuiu princípios que se alinhavam às novas práticas e posturas demandadas sobre a administração pública, tais como os princípios da transparência e eficiência.

Não obstante, verificou-se que o contrato de parceria público-privada foi um importante instrumento de gestão durante as reformas administrativas promovidas no Estado, com o intuito de implementar o modelo gerencial na administração pública mineira. Durante o chamado “Choque de Gestão”, o Estado de Minas Gerais celebrou 09 (nove) contratos de parceria público-privada, cujos objetos são voltados para o investimento em infraestrutura de áreas estratégicas, tais como transporte, administrativa, segurança pública e saneamento básico.

Concomitantemente à implementação do referido instrumento, percebeu-se que a administração pública possuía clara preocupação em conferir transparência aos contratos de PPP e, de certo modo, à sua execução. O portal da PPP do Estado de Minas Gerais, devidamente atualizado, constituía um ótimo meio de veiculação de informações relacionadas à governança, contratos, projetos, entre outras questões relacionadas às PPPs.

Todavia, o presente estudo demonstrou, por meio de pesquisa empírica, que a descontinuidade nas ações do governo e a estratégia de gestão utilizada no governo do período de 2015 a 2018 associada à crise financeira do Estado e à revogação da Lei Estadual de PPP (Lei 14.868/2003) pela Lei Estadual nº. 22.606/2017, acabaram prejudicando a gestão dos contratos pela administração e, ainda mais, o seu acompanhamento pelos cidadãos. Observou-se que, no caso das PPPs, a transparência ativa, com a disponibilização de informações independente de solicitação pelo cidadão deixou de ser uma das prioridades do Estado a partir de 2015. Não obstante, a própria utilização da PPP deixou de ser uma estratégia governamental, apesar de ter sido assim apontada no plano de governo do então governador Fernando Pimentel. Ainda, a descentralização do acompanhamento dos contratos de PPP por Secretarias tornou inviável a compilação de dados no portal da PPP, que está desatualizado, quanto a esse ponto, desde 2015. Nota-se que até o encerramento desta pesquisa o referido portal apontava a Secretaria de Desenvolvimento Econômico (SEDE) como a responsável pela coordenação e gestão dos projetos de PPP. Entretanto, a SEDE deixou de existir oficialmente desde 2016, com a promulgação da Lei Estadual nº. 22.257/2016, que estabeleceu a

estrutura orgânica da administração pública do Poder Executivo do Estado. Notadamente, a extinção, na prática, desde o ano de 2015, da Unidade PPP, além de ter sido ilegal até a promulgação da Lei 22.606/2017, também refletiu negativamente na gestão dos contratos, uma vez que retirou dos gestores a oportunidade de aconselhamento e orientação, assim como o compartilhamento de boas ideias e práticas relacionadas à execução dos contratos de PPP.

Ademais, o acesso à informação por meio do portal de transparência do Estado de Minas Gerais também não se mostrou efetivo, já que essa pesquisadora, para prosseguir na busca pelos referidos dados, teve que enviar novos *e-mails* aos gestores, realizar contatos telefônicos e ainda ir pessoalmente obter os dados, sendo que no tocante ao contrato do Mineirão nenhum documento foi obtido e nenhuma informação pôde ser classificada como uma prestação de contas da execução contratual.

Contudo, a experiência tida com a requisição de acesso às informações perante o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais também não pôde ser considerada satisfatória, haja vista que esta pesquisa não conseguiu verificar a realização, pela Corte responsável pela fiscalização das contas e dos contratos do Estado, de qualquer ato ou processo relativo à avaliação e monitoramento da execução dos contratos de PPP selecionados para o estudo.

Nesse mesmo sentido, a ausência de informações no *site* da Câmara de Arbitragem responsável pelo julgamento dos litígios provenientes das controvérsias contratuais analisadas impede a ciência do cidadão às nuances envolvidas nas execuções dos contratos e o acesso á prestação de contas sobre os mesmos.

Desse modo, a concretização do controle social na gestão dos contratos de PPP depende, prioritariamente, do cumprimento do dever da transparência e do aprimoramento da gestão da execução realizada pelo Estado de Minas Gerais. Lado

outro, a sociedade deve introduzir a cultura de que o governante deve prestar contas, de modo a exigí-las, monitorar e fiscalizar as contratações públicas e a execução dos objetos das mesmas.

Mostrou-se, no presente trabalho, a urgência de o Estado e a sociedade acompanhar efetivamente as execuções contratuais, principalmente aquelas realizadas na modalidade de parceria público-privada, vez que, além de representarem um investimento de grande vulto de recursos públicos, possuem obrigações continuadas e com prazos de duração superiores a 25 (vinte e cinco) anos. Não é demais lembrar as experiências exitosas do Reino Unido e da Inglaterra, que empenham seus melhores esforços no acompanhamento do contrato, por meio de avaliações periódicas, realização de auditorias e divulgação de todas as informações à sociedade, a fim de propiciar o exercício do controle social.

Portanto, considerou-se que o presente trabalho cumpriu o objetivo estabelecido, ao propor a discussão e direcionamento da atenção da sociedade e da administração pública para a gestão e acompanhamento dos contratos de parceria público-privada, assim como da importância de tornar pública as informações e os dados relacionados à mesma, para o fortalecimento dos laços democráticos.

Por fim, concluiu-se que a contratação na modalidade de parceria público-privada pode representar um bom instrumento de gestão e de viabilização de novas formas de financiamento dos empreendimentos públicos. Todavia, como em qualquer espécie contratual, a execução do objeto deve ser criteriosamente monitorada, avaliada e a sua gestão divulgada nos *sites* oficiais, para que a sociedade participe da sua fiscalização, haja vista que o efetivo exercício do controle social, associado à transparência ativa, contribui para fortalecimento da democracia e da cidadania, por serem pilares do próprio Estado Democrático de Direito.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L.; PEDROTI, P.; PÓ, M. V. A formação da burocracia brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas. *In*: LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L.; PACHECO, R. S. (org.). **Burocracia e política no Brasil**: desafios para o Estado democrático no século XXI. Rio de Janeiro: FGV, 2010.

ANASTASIA, Antônio. **Minas de todos os mineiros – as redes sociais de desenvolvimento integrado**: plano de governo 2011/2014. Belo Horizonte, [2010?]. Disponível em: <https://onedrive.live.com/?authkey=%21APagkFHR79AH2f8&cid=7428B9F42757509B&id=7428B9F42757509B%21264&parId=7428B9F42757509B%21236&o=OneUp>. Acesso em: 10 jan. 2019.

ATHAYDE, L. A.; GUSMÃO, G.; SILVA, M. A. B. Parcerias público-privadas. *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.

AVRITZER, Leonardo. **Impasses da democracia no Brasil**. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988.

BRASIL. Lei nº 12 527 de 18 de novembro de 2011. I Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, nov. 2011.

BOURGON, J. **Em busca de uma nova síntese para a administração pública**. Brasília: ENAP, 2010. (Texto para Discussão). Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/394>. Acesso em: 21 jan. 2019.

BOVENS, Marck. *Public Accountability*. *In*: FERLIE, Ewan *et al.* (eds.). **The Oxford Handbook of Public Management**. Oxford: The Oxford University Press, 2007.

BRASIL. Projeto de Lei nº 2.546. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada, no âmbito da administração pública. **Diário Oficial da União**, Brasília, out. 2003.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; GRAU, Nuria Cunill (coords.). **Responsabilização na administração pública**. Trad. Luis Reyes Gil. São Paulo: CLAD/Fundap, 2006.

BRITO, Barbara M. B.; SILVEIRA, Antonio H. P. Parceria público-privada: compreendendo o modelo brasileiro. **Revista do Serviço Público**. Brasília, v.56. n.1, p.7-21, jan/mar. 2005.

BRUGUÉ, Quim. **Una administración que habla es una administración que piensa: de La gestión pública a la administración deliberativa**. IGOP – Universidad Autónoma de Barcelona, (s.d.), p.55-71. Disponível em: http://aragonparticipa.aragon.es/images/stories/Jornadas/presentacion_libro/libro_participacion_ciudadana_cap4.pdf. Acesso em: 16 maio 2019.

CAMPOS, Anna Maria. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português?. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 24, n. 2, p. 30-50, fev./abr. 1990.

CANOTILHO, José J. G. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 6. ed. Coimbra: Almedina, 2002.

CARNEIRO, R.; MENICUCCI, T. M. G. **Gestão pública no século XXI: as reformas pendentes**. Brasília: Ipea, dez. 2011.

CENTRE FOR PUBLIC SERVICES (CFPS). **Private Finance Initiative and Public Partnerships: What future for public services?**. Sheffield: Centre for Public Services. Disponível em: <http://www.centre.public.org.uk/briefings/pfi-and-ppp/>. Acesso em: 28 maio 2019.

CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO (CLAD). Gestión pública iberoamericana para el siglo XXI. *In*: REUNIÓN ORDINARIA DEL CONSEJO DIRECTIVO DEL CLAD, 40. Santo Domingo, República Dominicana, **Anais** [...] Santo Domingo, República Dominicana: CLAD, 2010. Disponível em: www.clad.org/portal. Acesso em: 21 jan. 2019.

CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO - CLAD. **La responsabilización (“accountability”) en la nueva gestión pública latinoamericana**. Buenos Aires: Editorial Universitaria de Buenos Aires, 2000.

CHEVALLIER, Jacques. A governança e o direito. **Revista de Direito Público da Economia**. Belo Horizonte, n. 12, p. 129-146, out./dez., 2005.

COHEN, J. Deliberação e legitimidade democrática. *In*: MARQUES, Ângela Cristina Salgueiro (org.). **A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas**: textos fundamentais. Belo Horizonte: Editora Autêntica, 2009. p. 11-78.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. **Experiência internacional das parcerias público-privadas**: o exemplo inglês. Brasília, 2004. Disponível em: www.cni.org.br. Acesso em: 20.mai.2019.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Curso de direito constitucional**. Salvador: JusPodivm, 2008.

CUNHA, Eleonora Schettini M. **Democracia e controle público**. [S.l.: s.n.]: 2008. Não publicado.

DIAGNÓSTICO do Estado de Minas Gerais: comissão de transição – corpo de voluntários. Belo Horizonte: **Partido Novo**, 2018. Disponível em: <http://sindsemamg.com.br/wp-content/uploads/2019/01/Diagnostico-de-Minas-Gerais-Visa%CC%83o-Geral.pdf>. Acesso em: 25 mar. 2019.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 22. ed., São Paulo: Atlas, 2009.

DRECHSLER, W. The rise and demise of the new public management. **Post-Autistic Economics Review**, n. 33, 2005. Disponível em: <http://www.paecon.net/PAERReview/issue33.htm>. Acesso em: 20 jan. 2019.

DWORKIN, Ronald. **Is democracy possible here?**: principles for a new political debate. Princeton/Oxford: Princeton University Press, 2006.

DUNLEAVY, P. *et al.* New public management is dead – Long live digital-era governance. **Journal of Public Administration Research and Theory**, [S.l.], v. 16, p. 467-494, jul. 2006.

FERLIE, E. *et al.* **A nova administração pública em ação**. Brasília: Ed. Universidade de Brasília; ENAP, 1999.

FILGUEIRAS, Fernando (coord.). **Relatório de Pesquisa**: projeto corrupção, democracia e interesse público. Belo Horizonte: UFMG, 2010.

FREITAS, Juarez. **O conteúdo dos atos administrativos e os princípios fundamentais**. 3. ed., São Paulo: Malheiros, 2004.

GRAU, N. C. La democratización de la administración pública. Los mitos a vencer. *In*: Bresser -Pereira, L. C. *et al.* (Orgs.). **Política y gestión pública**. Caracas: CLAD; Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica de Argentina, 2004.

GUEDES, Demian. A presunção de veracidade e o Estado Democrático de Direito: uma reavaliação que se impõe. *In*: ARAGÃO, Alexandre Santos de; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo (org.). **Direito administrativo e seus novos paradigmas**. Belo Horizonte: Fórum, 2008. p. 241-263.

GUIMARÃES, Tadeu Barreto; PORDEUS, Iran Almeida; CAMPOS, Eder Sá Alves (Orgs.). **Estado para Resultados: avanços no monitoramento e avaliação da gestão pública em Minas Gerais**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2010.

GUTMANN, ANY e THOMPSON, Denis. O que significa a democracia deliberativa? **Revista Brasileira de Estudos Constitucionais**, Belo Horizonte, v. 1, n.1, p. 17-78, jan./mar.2007.

HABERMAS, Jurgen. **Direito e democracia**: entre facticidade e validade. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HIDALGO, T. G.; ZORRILLA, L. B. *La rendición de cuentas: un instrumento de control de vigencia permanente*. *In*: JORNADA UNIVERSITARIA INTERNACIONAL DE CONTABILIDAD, 3. 2008, Montevideo. **Contabilidad y Univesidad: novos desafios**.

Motenvideo, 2008. Disponível em: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2860209>. Acesso em: 21 jan. 2019.

HOOD, C. The new public management in the 1980s: variations on a theme. **Accounting, Organizations and Society**, [S.l.], v. 20, p. 93-109, feb./apr. 1995.

HOMES, M.; SHAND, D. Management reform: some practioner perspectives on the past ten years. **Governance**. Vol. 8, n. 4, p. 551-578, oct. 1995.

JUSTEN FILHO, Marçal; SCHWIND, Rafael Wallbach. Introdução: reflexões iniciais a partir dos 10 anos da Lei das PPP. *In*: JUSTEN FILHO, Marçal; SCHWIND, Rafael WALLBACH (coord.). **Parcerias Público-Privadas**: reflexões sobre os 10 anos da Lei 11 079/2004. 1. ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

LIMA JUNIOR, O. B. As reformas administrativas no Brasil: modelos sucessos e fracasso. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 49, n. 2, p. 5-32, abr./jun. 1998.

LIMA, Venício; GUIMARÃES, Juarez; AMORIM, Ana P. **Em defesa da opinião pública democrática**: conceitos, entraves e desafios. São Paulo: Paulus, 2014.

LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L.; PACHECO, R. S. Introdução. *In*: LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L.; PACHECO, R. S. (Orgs.). **Burocracia e política no Brasil**: desafios para o Estado democrático no século XXI. Rio de Janeiro: FGV, 2010.

MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, John. **O federalista**. Brasília: UnB, 1984.

MAGALHÃES, José Carlos de. Contratos com Estado. Contratos com o Estado. **Revista Brasileira de Arbitragem**, Porto Alegre, v. 3, p. 22-41, jul./set. 2004.

MAINWARING, Scott. Introduction: Democratic accountability in Latin America. *In*: MAINWARING, Scott; WELNA, Christopher. **Democratic accountability in Latin America**. New York: Oxford University Press, 2003. Cap. 1.

MANNING, N. *et al.* Reformas de gestão pública: o que a América Latina tem a aprender com a OCDE? *In*: MEDEIROS, P. C.; LEVY, E. (orgs.). **Novos caminhos da gestão pública**: olhares e dilemas. Rio de Janeiro: Qualitymark; Brasília: CONSAD, 2009.

MARINELA, Fernanda; RAMALHO, Tatiany; Paiva, Fernando. **Lei anticorrupção**: Lei nº 12 846, de 1º de agosto de 2013. São Paulo: Saraiva, 2015.

MARTINS JÚNIOR, Wallace P. **Transparência administrativa: publicidade, motivação e participação popular**. 2. ed., São Paulo: Saraiva, 2010.

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

MEDAUAR, Odete. **O direito administrativo em evolução**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2. ed., 2003.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo brasileiro**. 38. ed., São Paulo: Malheiros, 2012.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 28. ed., São Paulo: Malheiros, 2011.

MIGUEL, Luis Felipe. Representação Política em 3-D: elementos para uma teoria ampliada da representação política. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18, n. 51, p. 123-140, fev. 2003.

MINAS GERAIS. **Lei nº 15 033, de 20 de janeiro de 2004**. Estabelece o Plano Plurianual de Ação Governamental para o período 2004-2007. Belo Horizonte, MG, 20 jan. 2004. Disponível em: <http://www.seplag.mg.gov.br/documento/ppag-exercicios-antecedentes>. Acesso em: 31 jan. 2019.

MINAS GERAIS. **Lei 16 681, de 10 de janeiro de 2007**. Dispõe sobre a Revisão do Plano Plurianual de Ação Governamental - 2004-2007, exercício de 2007, e dá outras providências. Disponível em: http://www.uemg.br/downloads/Lei_16676_2007.pdf. Acesso em: 5 fev. 2019.

MINAS GERAIS. **Lei nº 17 347, de 16 de janeiro de 2008**. Estabelece o Plano Plurianual de Ação Governamental para o período 2008-2011. Belo Horizonte, MG, 16 jan. 2008. Disponível em: <http://www.seplag.mg.gov.br/documento/ppag-exercicios-antecedentes>. Acesso em: 31 jan. 2019.

MINAS GERAIS. **Lei 18 021 de 9 de janeiro 2009**. Dispõe sobre a revisão do Plano Plurianual de Ação Governamental –PPAG 2008-2011. Disponível em: www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa-nova-min.html?tipo=LEI&num=18021&comp=&ano=2009&texto=consolidado. Acesso em: 15 mar. 2019.

MINAS GERAIS. **Lei 18 694 de 4 de janeiro de 2010**. Dispõe sobre a revisão do Plano Plurianual de Ação Governamental - PPAG 2008-2011, para o exercício de 2010. Disponível em: www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa-nova-min.html?tipo=LEI&num=18694&comp=&ano=2010&texto=original. Acesso em: 15 mar. 2019.

MINAS GERAIS. **Lei nº 20 024, de 19 de janeiro de 2012**. Estabelece o Plano Plurianual de Ação Governamental para o período 2012-2015. Belo Horizonte, MG, 19 jan. 2012. Disponível em: <http://www.seplag.mg.gov.br/documento/ppag-exercicios-antecedentes>. Acesso em: 31 jan. 2019.

MINAS GERAIS. **Lei 20 626 de 17 de janeiro de 2013**. Dispõe sobre a revisão do Plano Plurianual de Ação Governamental – PPAG – 2012-2015, para o exercício de 2013. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa-nova-min.html?tipo=LEI&num=20626&comp=&ano=2013&texto=original>. Acesso em: 10 mar. 2019.

MINAS GERAIS. **Lei 21 149, de 15 janeiro de 2014**. Dispõe sobre a revisão do Plano Plurianual de Ação Governamental - PPAG - 2012-2015, para o exercício de 2014. Disponível em: <https://www.almg.gov.br>. Acesso em: 5 mar. 2019.

MINAS GERAIS. **Lei nº 21 968, de 14 de janeiro de 2016**. Estabelece o Plano Plurianual de Ação Governamental para o período 2016-2019. Belo Horizonte, MG, 14 jan. 2016. Disponível em: <http://www.seplag.mg.gov.br/documento/ppag-exercicios-antecedentes>. Acesso em: 31 jan. 2019.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Fazenda (Org.). **As contas públicas de Minas Gerais de 2003 a 2006: a história do “déficit zero”**. Belo Horizonte: Imprensa Oficial de Minas Gerais, 2006.

MINAS GERAIS. Secretaria de Planejamento e Gestão. Superintendência Central de Planejamento e Programação Orçamentária. **Plano Plurianual de Ação Governamental: 2012-2015**. Belo Horizonte: Seplag, 2012. v. 1.

MINAS GERAIS. Secretaria de Planejamento e Gestão. Superintendência Central de Planejamento e Programação Orçamentária. **Plano Plurianual de Ação Governamental: 2012-2015**. Belo Horizonte: Seplag, 2012. v. 2.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. **Plano plurianual de Ação governamental – PPAG: 2004-2007**. Belo Horizonte: Seplag, 2004. v. 1.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. **Plano plurianual de Ação governamental – PPAG: 2004-2007**. Belo Horizonte: Seplag, 2004. v. 2.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. **Plano plurianual de Ação governamental – PPAG: 2004-2007**. Belo Horizonte: Seplag, 2004. v. 3.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. **Plano plurianual de Ação governamental – PPAG: revisão 2005-2007**. Belo Horizonte: Seplag, 2005.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado do Planejamento e Gestão. Subsecretaria de planejamento e orçamento. Superintendência Central de Planejamento e Programação Orçamentária. **Plano Plurianual de Ação Governamental: 2008-2011**. Belo Horizonte, Seplag, 2008. v. 1.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado do Planejamento e Gestão. Subsecretaria de planejamento e orçamento. Superintendência Central de Planejamento e Programação Orçamentária. **Plano Plurianual de Ação Governamental: 2008-2011**. Belo Horizonte, Seplag, 2008. v. 2.

MINAS GERAIS. Secretaria de Planejamento e Gestão. **Plano Plurianual de Ação Governamental: 2016-2019**. Belo Horizonte: Seplag, 2019. v. 1. Disponível em: <http://planejamento.mg.gov.br/sites/default/files/documentos/planejamento-e-orcamento/1volume1.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2019.

MINAS GERAIS. Secretaria de Planejamento e Gestão. **Plano Plurianual de Ação Governamental: 2016-2019**. Belo Horizonte: Seplag, 2019. v. 2. Disponível em: http://planejamento.mg.gov.br/sites/default/files/documentos/planejamento-e-orcamento/plano-plurianual-de-acao-governamental-ppag/2volume2_0.pdf. Acesso em: 10 jan. 2019.

MINAS GERAIS. Secretaria de Planejamento e Gestão. **Plano Plurianual de Ação Governamental: 2016-2019**. Belo Horizonte: Seplag, 2019. v. 3. Disponível em: http://planejamento.mg.gov.br/sites/default/files/documentos/planejamento-e-orcamento/plano-plurianual-de-acao-governamental-ppag/3volume3_0.pdf. Acesso em: 10 jan. 2019.

MINAS GERAIS. Secretaria de Planejamento e Gestão. **Plano Plurianual de Ação Governamental**: 2016-2019. Belo Horizonte: Seplag, 2019. v. 4. Disponível em: http://planejamento.mg.gov.br/sites/default/files/documentos/planejamento-e-orcamento/plano-plurianual-de-acao-governamental-ppag/4volume4_0.pdf. Acesso em: 10 jan. 2019.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. **Plano Plurianual de Ação Governamental**: 2016 – 2019 - exercício 2017. Belo Horizonte: Seplag, 2017. v. 1.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. **Plano Plurianual de Ação Governamental**: 2016 – 2019 - exercício 2017. Belo Horizonte: Seplag, 2017. v. 2.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. **Plano Plurianual de Ação Governamental**: 2016 – 2019 - exercício 2017. Belo Horizonte: Seplag, 2017. v. 3.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. **Plano Plurianual de Ação Governamental**: 2016 – 2019 - exercício 2017. Belo Horizonte: Seplag, 2017. v. 4.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. **Plano Plurianual de Ação Governamental**: 2016 – 2019 – exercício 2018. Belo Horizonte: Seplag, 2018. v. 1.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. **Plano Plurianual de Ação Governamental**: 2016 – 2019 – exercício 2018. Belo Horizonte: Seplag, 2018. v. 2.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. **Plano Plurianual de Ação Governamental**: 2016 – 2019 – exercício 2018. Belo Horizonte: Seplag, 2018. v. 3.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. Revisão do Plano Plurianual de Ação Governamental 2016 – 2019 – exercício 2018. Belo Horizonte: Seplag, 2018. v. 4.

MINAS GERAIS. **Plano Plurianual de Ação Governamental**: 2016 – 2019 – exercício 2019. Belo Horizonte: Seplag, 2019. v. 1. Disponível em: <http://planejamento.mg.gov.br/sites/default/files/documentos/planejamento-e-orcamento/1volume1.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2019.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. **Plano Plurianual de Ação Governamental**: 2016 – 2019 – exercício 2019. Belo Horizonte: Seplag, 2019. v. 2. Disponível em: http://planejamento.mg.gov.br/sites/default/files/documentos/planejamento-e-orcamento/plano-plurianual-de-acao-governamental-ppag/2volume2_0.pdf. Acesso em: 15 mar. 2019.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. **Plano Plurianual de Ação Governamental**: 2016 – 2019 – exercício 2019. Belo Horizonte: Seplag, 2019. v. 3. Disponível em: http://planejamento.mg.gov.br/sites/default/files/documentos/planejamento-e-orcamento/plano-plurianual-de-acao-governamental-ppag/3volume3_0.pdf. Acesso em: 15 mar. 2019.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. **Revisão do Plano plurianual de Ação governamental – PPAG**: revisão 2004-2007. Belo Horizonte: Seplag, 2006.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. **Revisão do Plano plurianual de Ação governamental – PPAG**: revisão 2004-2007. Belo Horizonte: Seplag, 2007.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, Subsecretaria de Planejamento e Orçamento, Superintendência Central de Planejamento e Programação Orçamentária. **Revisão do Plano Plurianual de Ação Governamental**: 2008 – 2011. Belo Horizonte: Seplag, 2009. v. 1.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, Subsecretaria de Planejamento e Orçamento, Superintendência Central de Planejamento e Programação Orçamentária. **Revisão do Plano Plurianual de Ação Governamental**: 2008 – 2011. Belo Horizonte: Seplag, 2009. v. 2.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, Subsecretaria de Planejamento e Orçamento, Superintendência Central de Planejamento e Programação Orçamentária. **Revisão do Plano Plurianual de Ação Governamental**: 2008-2011 – Exercício 2010. Belo Horizonte: Seplag, 2009. v. 1.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, Subsecretaria de Planejamento e Orçamento, Superintendência Central de Planejamento e Programação Orçamentária. **Revisão do Plano Plurianual de Ação Governamental**: 2008-2011 – Exercício 2010. Belo Horizonte: Seplag, 2009. v. 2.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Qualidade do Gasto, Superintendência Central de Planejamento e Programação Orçamentária. **Revisão do Plano Plurianual de Ação Governamental**: 2012 – 2015 – exercício 2013. Belo Horizonte: Seplag, 2012. v. 1.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Qualidade do Gasto, Superintendência Central de Planejamento e Programação Orçamentária. **Revisão do Plano Plurianual de Ação Governamental**: 2012 – 2015 – exercício 2013. Belo Horizonte: Seplag, 2012. v. 2.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Qualidade do Gasto, Superintendência Central de Planejamento e Programação Orçamentária. **Revisão do Plano Plurianual de Ação Governamental**: 2012 – 2015 – exercício 2013. Belo Horizonte: Seplag, 2012.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. **Revisão do Plano Plurianual de Ação Governamental**: 2012 – 2015 – exercício 2014. Belo Horizonte: Seplag, 2013. v. 1.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. **Revisão do Plano Plurianual de Ação Governamental**: 2012 – 2015 – exercício 2014. Belo Horizonte: Seplag, 2013. v. 2.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. **Revisão do Plano Plurianual de Ação Governamental**: 2012 – 2015 – exercício 2014. Belo Horizonte: Seplag, 2013. v. 2.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. **Revisão do Plano Plurianual de Ação Governamental**: 2012 – 2015 - exercício 2014. Belo Horizonte: Seplag, 2013.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. **Revisão do Plano Plurianual de Ação Governamental**: 2012 – 2015 - exercício 2015. Belo Horizonte: Seplag, 2013. v. 1.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. **Revisão do Plano Plurianual de Ação Governamental**: 2012 – 2015 - exercício 2015. Belo Horizonte: Seplag, 2013. v. 2.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. **Revisão do Plano Plurianual de Ação Governamental**: 2016 – 2019 – exercício 2019. Belo Horizonte: Seplag, 2019. v. 4. Disponível em: http://planejamento.mg.gov.br/sites/default/files/documentos/planejamento-e-orcamento/plano-plurianual-de-acao-governamental-ppag/4volume4_0.pdf. Acesso em: 15 mar. 2019.

MORAES, Alexandre de. **Direitos fundamentais**: teoria geral. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

NOGUEIRA, R. M. **El difícil aprendizaje sobre la reforma de la gestión pública**: la transferencia de políticas y las instituciones. Buenos Aires, 2003. Disponível em: http://www.grupoceo.com.ar/Papers/PapersCEO_004.pdf. Acesso em: 20 jan. 2019.

O'CONNOR, J. **The fiscal crisis of State**. New York: St. Martin, 1967.

O'DONNELL, Guillermo. *Accountability* horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova [online]**, n.44, pp.27-54, 1998.

OLSEN, Johan P. **Maybe it is time to rediscover bureaucracy?** Oslo: Arena, Mar. 2005. (Working Papers, n. 10). Disponível em: http://www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-publications/workingpapers/working-papers2005/wp05_10.pdf. Acesso em: 20 jan. 2019.

PACHECO, R. S. A agenda da nova gestão pública. *In*: Loureiro, M. R.; Abr Ucio, F. L.; PACHECO, R. S. (Orgs.). **Burocracia e política no Brasil**: desafios para o Estado democrático no século XXI. Rio de Janeiro: FGV, 2010.

PAES DE PAULA, A. P. **Por uma nova gestão pública**: limites e potencialidades da experiência contemporânea. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

PARTIDO NOVO. **Liberdade ainda que tardia**: plano de governo Romeu Zema candidato a governo de Minas Gerais. Belo Horizonte, MG: PN, 2018.

PASIN, J. A. B.; BORGES, L. F. X. A nova definição de parceria público-privada e sua aplicabilidade na gestão de infraestrutura pública. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 20, p. 173-196, dez. 2003. Disponível em: www.bndes.gov.br. Acesso em: 16 jan. 2019.

PECI, Alketa et al. Parcerias Público-Privadas em Minas Gerais: racionalidade técnica versus política. **Contabilidade, Gestão e Governança**. Brasília, v. 15, n. 1, p. 80-95, jan-abr, 2012.

PEREIRA, Paulo. **A teoria da Escolha Pública (public choice)**: uma abordagem neoliberal. Lisboa, 1999. **Análise Social**, [S.l.], v. 32, n. 141, p. 419-442, 1997, Disponível em: <http://analisesocial.ics.ul.pt/documentos/1221841484T5sAW2pw7Dh10FX8.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2019.

PERRY, J. L.; KRAEMER, K. L. (Eds.). **Public management**: public and private perspectives. California: Mayfield Publishing Company, 1983.

PERUZZOTTI, Enrique; SMULOVITZ, Catalina. Accountability social: la outra cara del control. In: PERUZZOTTI, Enrique; SMULOVITZ, Catalina. **Controlando la política**: ciudadanos y médios dm las nuevas democracias. Buenos Aires: Editorial Temas, 2002.

PERUZZOTTI, Enrique. Representative democracy as mediated politics: rethinking the link between representation and participation. **Paper apresentado no workshop Rethinking Representation**: a North-south dialogue. Bellagio, Italy. Septh 29 to Oct 03.2008.

PETERS, B. G. Gestionando um Estado vaciado. In: BRUGUÉ, Q.; SUBIRATS, J. (orgs.). **Lecturas de gestión pública**. Madrid: Instituto de Administración Pública, 1996.

PINHO, José Antonio Gomes de; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. *Accountability*: já podemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 6, p. 1343-1368, nov./dez. 2009.

PROGRAMA de Governo Fernando Pimentel 2015-2018: **coligação Minas para você**. Belo Horizonte, 2014. Disponível em: <https://onedrive.live.com/?authkey=%21Alazl8FMpWrnTSQ&cid=7428B9F42757509B&id=7428B9F42757509B%21266&parId=7428B9F42757509B%21236&o=OneUp>. Acesso em: 10 jan. 2019.

SCHEDLER, Andreas. Que és rendición de cuentas. **Cuadernos de Transparencia**, México, n. 3, p. 9-39, 2004. Disponível em: <http://transparencia.lagosdemoreno.gob.mx/wp-content/uploads/2016/05/3-29.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2019.

SIQUEIRA JÚNIOR, Paulo H. A dignidade da pessoa humana no contexto da pós-modernidade: o direito no século XXI é tolerância, bom senso e cidadania. *In*: MIRANDA, Jorge; Silva, Marco A. M. da (Coords.). **Tratado Luso-Brasileiro da Dignidade da Pessoa Humana**. São Paulo: Quartier Latin, 2009.

SOUZA NETO, Cláudio P. **Constitucionalismo democrático e governo das razões**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

STRECK, Lenio L.; MORAIS, José L. B. **Ciência política e teoria geral do estado**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2000.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Fundamentos de direito público**. São Paulo: Malheiros, 2001.

SUNDFELD, Carlos Ari. O déficit jurídico da infraestrutura brasileira. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 7 ago. 2014. Economia. Seção Especial, p. H2 - H2.

TORRES, Marcelo Douglas Figueiredo. **Estado, democracia e administração pública no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

VILHENA, Renata et.al. **O choque de gestão em Minas Gerais**: políticas da gestão pública para o Desenvolvimento. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.