

**FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO**  
**ESCOLA DE GOVERNO PROFESSOR PAULO NEVES DE CARVALHO**  
**CURSO SUPERIOR DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

**O PAPEL DA SECRETARIA DE ESTADO DE TURISMO DE MINAS GERAIS NA  
PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA DA ROTA DAS GRUTAS PETER LUND: UMA  
ANÁLISE SOB A ÓTICA DA INTERSETORIALIDADE**

**ANDRÉ PORT TORRES**

**Belo Horizonte – MG**  
**2015**

**ANDRÉ PORT TORRES**

**O PAPEL DA SECRETARIA DE ESTADO DE TURISMO DE MINAS GERAIS NA  
PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA DA ROTA DAS GRUTAS PETER LUND: UMA  
ANÁLISE SOB A ÓTICA DA INTERSETORIALIDADE**

Monografia apresentada à Escola de Governo  
Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação  
João Pinheiro como requisito parcial à obtenção  
do título em bacharel em Administração Pública.

Orientador: Prof. Dr. Ricardo Carneiro

**Belo Horizonte  
2015**

Torres, André Port

T693p O papel da Secretaria de Estado de Turismo de Minas Gerais na parceria público-privada da rota das grutas Peter Lund: uma análise sob a ótica da intersetorialidade / André Port Torres – Belo Horizonte, 2015.

87 p. : il.

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

Orientador: Ricardo Carneiro

Referência: 78-86

1. Turismo – Minas Gerais. 2. Administração pública – Minas Gerais. 3. Parceria Público-Privada (PPP) – Minas Gerais. 4. Secretaria de Estado de Turismo de Minas Gerais (Setur). 5. Gruta Peter Lund – Minas Gerais. I. Carneiro, Ricardo. II. Título.

CDU 379.85(815.1)

ANDRÉ PORT TORRES

O PAPEL DA SECRETARIA DE ESTADO DE TURISMO DE MINAS GERAIS NA  
PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA DA ROTA DAS GRUTAS PETER LUND: UMA  
ANÁLISE SOB A ÓTICA DA INTERSETORIALIDADE

Monografia apresentada à Escola de Governo  
Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação  
João Pinheiro como requisito parcial à obtenção  
do título em bacharel em Administração Pública.

Orientador: Prof. Dr. Ricardo Carneiro



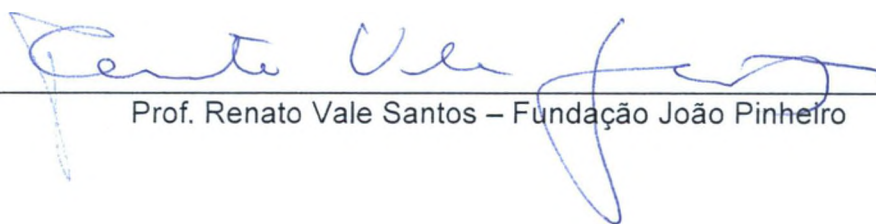
---

Prof. Ricardo Carneiro (Orientador) – Fundação João Pinheiro



---

Prof.<sup>a</sup> Maria Isabel Araújo Rodrigues – Fundação João Pinheiro



---

Prof. Renato Vale Santos – Fundação João Pinheiro

Belo Horizonte, 24 de novembro de 2015

Agradeço,

A Deus por ter me abençoado com o nascimento em um lar maravilhoso.

Aos meus pais, Ana e Ademir pelo amor, confiança e exemplos.

À Renata pelo carinho, paciência e aprendizados.

Aos primos e primas, tios e tias, especialmente ao Padim, futuro colega.

Ao meu orientador, Ricardo Carneiro, pelo privilégio e pelos práticos e bons auxílios.

Aos colegas de XXIX CSAP, especialmente à Velha Guarda, à Jojo e Ana Marina.

Aos amigos fundamentais de sempre, especialmente ao Gerry/Martin.

Ao pessoal da AGEI, especialmente ao Rafael Marques e à Carolina, pela compreensão.

Ao pessoal da Superintendência de Estruturas do Turismo, especialmente à Nathália e ao Leonardo pela oportunidade.

Aos entrevistados, especialmente à Mariana Rocha, também colega, pelo incentivo e disposição, e à Maria Emília Bittar pela disponibilidade em ajudar.

A todos que acreditaram, torceram, sofreram e comemoraram comigo, muito obrigado.

## RESUMO

Desde a crise do Estado brasileiro na década de 1980 a Administração Pública busca soluções alternativas para o financiamento de serviços públicos. As concessões surgem como possibilidade para os investimentos em infraestrutura e prestação de serviços, mas algumas áreas da economia continuam padecendo de meios de injeção de capital graças a sua menor atratividade. Surgem nesse contexto, as Parcerias Público-Privadas, concessões que preveem contraprestações pecuniárias do setor público às concessionárias. Minas Gerais foi um dos estados pioneiros no tocante às PPPs e também inova ao elaborar a primeira concessão administrativa em áreas de preservação no país. A PPP da Rota Lund consiste na gestão, por ente privado, de três Unidades de Conservação e apresenta possibilidades para que se desenvolva o turismo e a administração de parques em Minas Gerais – setores normalmente carentes de investimento público - condicionando a receita do parceiro à indicadores de desempenho relacionados à preservação ambiental, promoção da atividade turística nas áreas de uso público dos parques e geração de desenvolvimento no entorno. A PPP da Rota Lund é um projeto multidisciplinar que trabalha, principalmente, com os temas meio ambiente, turismo e desenvolvimento econômico. Suas etapas de concepção, modelagem, execução contratual e gestão deveriam, em um cenário ótimo, envolver os órgãos responsáveis por tais disciplinas no estado de Minas Gerais de maneira intersetorial e integrada. Todavia, sabendo-se da tendência da Administração Pública brasileira à setorialidade e fragmentação e, considerando-se a posição secundária do turismo na agenda pública, este trabalho analisa, através de pesquisa documental e entrevistas, o papel da Secretaria de Estado de Turismo de Minas Gerais nas etapas de concepção, modelagem e execução contratual da PPP da Rota Lund, além de propor alternativas para a participação do órgão na gestão do contrato da PPP.

Palavras-chave: Parceria Público-Privada, Intersetorialidade, Secretaria de Estado de Turismo de Minas Gerais, PPP da Rota das Grutas Peter Lund

## ABSTRACT

Since the Brazilian State crises in the 1980's the government has been sought alternatives to finance public services. The public concessions come as a possibility to investments in infrastructure and services, but some areas of the economy are still suffering from less capital injection means, since they are less attractive. Arise in this context, Public-Private Partnerships, concessions which provide additional payments from the public sector to the concessionaires. Minas Gerais was a pioneer state with PPPs and also breaks new ground by producing the first brazilian administrative concession in preservation areas . The "PPP da Rota Lund" consists on the management, by a private partner, of three Preservation Parks and is a important possibility to develop tourism and park management in Minas Gerais - usually disadvantaged sectors when it comes to public investment - conditioning the payments on indicators of performance related to environmental preservation, promotion of tourism in the areas of public use of parks and generating development in the surrounding areas. The "PPP da Rota Lund" is a multidisciplinary project that works mainly with the themes environment, tourism and economic development. Its stages of design, modeling, contract implementation and management should, in a great setting, involve agencies responsible for these disciplines in the state of Minas Gerais, in a intersectoral and integrated way. However, knowing that the Brazilian Public Administration usually works in a sectoriality and fragmented way, and, considering the secondary position of tourism on the public agenda, this paper analyzes, through bibliographic research and interviews, the role of the Department of Tourism of the State of Minas Gerais in the steps of designing, modeling, and contract execution of the "PPP da Rota Lund", in addition to proposing alternatives to the involvement of the organ in the contract management.

Keywords: Public-Private Partnership, Intersectoriality, Department of Tourism of the State of Minas Gerais, PPP Route of Caves Peter Lund

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1.....	55
---------------	----

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1.....	25
Gráfico 2.....	25
Gráfico 3.....	26



## LISTA DE TABELAS

Tabela 1.....	23
Tabela 2.....	65

## LISTA DE SIGLAS

AGE – Advocacia Geral do Estado

BNDES – Banco Nacional do Desenvolvimento

CBMM – Companhia Brasileira de Metalurgia e Mineiraç o

CEC – Caderno de Encargos da Concessionária

CGP – Comit  Gestor de Parcerias Público-Privadas

CODEMIG – Companhia de Desenvolvimento Econômico de Minas Gerais

COPASA – Companhia de Saneamento de Minas Gerais

FGP – Fundo Garantidor de Parceria Público-Privada.

IEF – Instituto Estadual de Florestas

MG – Minas Gerais

OMT – Organiza o Mundial de Turismo

ONG – Organiza o Não-Governamental

PFI - Private Finance Initiative

PMI - Procedimento de Manifesta o de Interesse

PPP – Parceria Público-Privada

SEC-MG – Secretaria de Estado de Cultura de Minas Gerais

SEMAD – Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável de Minas Gerais

SETUR – Secretaria de Estado de Turismo de Minas Gerais

SNUC – Sistema Nacional de Unidades de Conserva o

SPE – Sociedade de Propósito Específico

UAI – Unidades de Atendimento Integrado

UC – Unidades de Conserva o

VI – Verificador Independente

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	10
2 - Parcerias Público-Privadas: conceitos e aplicações no Brasil .....	18
3 - Setorialidade e intersetorialidade na Administração Pública.....	27
4 - Parcerias Público-Privadas no Estado de Minas Gerais.....	32
4.1 - Histórico e aspectos legais das PPPs em Minas Gerais.....	32
4.2 - Parceria Público-Privada da Rota das Grutas Peter Lund.....	36
5 - A intersetorialidade e a participação da Secretaria Estadual de Turismo de Minas Gerais na concepção, modelagem e execução contratual da PPP da Rota das Grutas Peter Lund.....	42
5.1 - A intersetorialidade na concepção da PPP da Rota Lund.....	43
5.2 - A intersetorialidade na modelagem e execução contratual da PPP da Rota Lund.....	48
6 - A intersetorialidade e a possível participação da SETUR na gestão da PPP da Rota Lund.....	68
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	75
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	78
ANEXO.....	87

## INTRODUÇÃO

A sociedade pós-moderna que, segundo Jamerson (1997) *apud* Chevitarese (2001), é entendida como aquela que adota a lógica cultural do capitalismo tardio e teria início na década de 1960, está correntemente ligada aos conceitos de movimento e metamorfose constantes (ANGELI, 1996). O turismo é uma das áreas de conhecimento onde tal dinamismo pode ser mais claramente notado, sendo, portanto, um fator importantíssimo para se interpretar os rumos do mundo contemporâneo . Segundo Dias (2003):

Ao afetar direta ou indiretamente vários setores da economia, o turismo torna-se um poderoso instrumento de desenvolvimento, abrindo a possibilidade de geração de um número significativo de empregos diretos e indiretos. O turismo pode ser considerado hoje umas das poucas alternativas à destruição do emprego tradicional devido às mudanças tecnológicas e à globalização. (p.10)

Sendo assim, qualquer lugar onde tal atividade exista de forma notável está sujeito a suas consequências, sejam elas positivas ou negativas, e é reconhecida a importância do turismo no desenvolvimento socioeconômico desses lugares. Sobre isso a Organização Mundial do Turismo - OMT (2001) discorre:

A atividade turística caracteriza-se por sua grande complexidade, não só pela grande quantidade de elementos pelos quais é composta, mas, também, pelos diferentes setores econômicos do seu desenvolvimento. Neste sentido, o turismo é considerado geralmente como uma exportação de uma região ou nação até o lugar de destino, gerando renda e divisas, criando empregos, aumento de impostos públicos e aquecendo a atividade econômica empresarial global (p.10)

A importância econômica da atividade turística é ainda mais evidente quando analisados dados da OMT publicados em 2015. Apenas no ano de 2013, foram registradas 1,09 bilhão de viagens internacionais, movimentando cerca de 1,4 trilhão de dólares em exportação. Segundo dados do Ministério do Turismo de 2014, em 2013 foram realizadas 201,8 milhões de viagens dentro do Brasil, e o país recebeu 5,8 milhões de estrangeiros. Minas Gerais é o segundo estado em termos de movimentação turística, recebendo 10,5% e enviando 14% dos viajantes no país, ficando atrás apenas de São Paulo.

Ao mesmo tempo, a participação do setor público brasileiro no fomento de tal atividade é, historicamente, tímida e incipiente. A situação apontou para melhoras nos últimos anos

tendo em vista o crescimento do PIB brasileiro acima da média mundial. Os investimentos do governo, da iniciativa privada e de instituições multilaterais, por consequência, também apresentaram aumento. O setor turístico indicou uma evolução em seu *status* institucional dentro da Administração Pública Federal e nas Unidades Federativas, o que não significa que a atividade seja vista com a prioridade necessária para torná-la um efetivo instrumento de crescimento econômico e diminuição da desigualdade de renda. Até o final da década de 1980, o paradigma da gestão pública do turismo no Brasil era notadamente baseado na centralização. Tal centralismo foi, gradativamente, sendo substituído por um discurso cada vez mais disseminado de gestão descentralizada e mais participativa, tanto no âmbito acadêmico quanto no tocante aos documentos oficiais e ações da administração pública (CRUZ, 2006).

A supracitada descentralização tem seu auge a partir da década de 1990, não sem motivos, período coincidente com a redemocratização do Estado brasileiro, especialmente pelo fato de oferecer maiores oportunidades para a participação cidadã e para inovações no campo da gestão pública, levando em conta a realidade e as potencialidades locais (Abrucio, 2007). Uma das marcas de tal período no que diz respeito ao turismo é o Programa Nacional de Municipalização do governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso. De acordo com Solha (2004), o referido programa já apresentava características claramente descentralizadoras na gestão do turismo. Por sua vez, o Plano Nacional de Turismo, do período de 2003-2007, do então recém-criado Ministério de Turismo do governo Luiz Inácio Lula da Silva e, a segunda versão do Plano Nacional de Turismo - agora compreendendo o período de 2007-2010 - também do governo Lula, propuseram um novo modelo de gestão ainda mais descentralizada, com a reformulação do Conselho Nacional do Turismo e dos Fóruns Estaduais. A tônica das ações do Ministério do Turismo desde sua criação tem sido a de, além de fomentar a atividade turística, promovê-la através de “uma rede de entidades e instituições, em todo o território nacional, envolvendo o poder público nas três esferas de governo, a iniciativa privada e o terceiro setor.” (Brasil, 2007, p.21).

No que se refere à política de turismo no estado de Minas Gerais, o que chama atenção são os gastos modestos. Os montantes registrados na Lei Orçamentária Anual destinados à Secretaria de Estado de Turismo nos anos de 2012 e 2013 correspondem à

R\$ 16,9 milhões e R\$ 13,9 milhões, respectivamente, em valores correntes de 2013<sup>1</sup>. Esses valores respondem por, respectivamente, 0,03% e 0,02% do total de gastos orçamentários previstos. No mesmo período, os montantes destinados a área afim da cultura foram muito mais expressivos comparativamente, sendo estes R\$ 47,2 milhões em 2012, e R\$ 71,4 milhões em 2013, em valores correntes de 2013. Os valores autorizados à Secretaria de Estado de Cultura correspondem, portanto, a apenas 0,09% e 0,12% dos gastos orçamentários totais, e ainda assim, superam, em média, quase quatro vezes os valores destinados ao turismo.

Com base na clara dificuldade da Administração Pública em destinar recursos diretos para políticas de turismo e fomentar essa indústria, algumas soluções apoiadas pela iniciativa privada têm sido adotadas. Uma delas, utilizada em diversas áreas de interesse público, são as Parcerias Público-Privadas (PPPs). As PPPs foram instituídas com a publicação da lei Federal 11.079/2004 e através delas a União, os Estados e os Municípios podem selecionar e contratar empresas privadas que ficarão responsáveis pela prestação de serviços de interesse público por prazo determinado (não inferior a 5, nem superior a 35 anos). Diferentemente das concessões comuns, no caso das PPPs os entes públicos realizam contraprestações em dinheiro para que se mantenha a atratividade do negócio.

Segundo Pena (2008), a realização de PPPs pode ser uma alternativa positiva tanto para a Administração Pública como fonte de investimentos, quanto para a iniciativa privada, já que constituem, geralmente, negócios menos arriscados, graças às garantias e contraprestações governamentais atreladas aos contratos firmados.

Desse modo, o Governo de Minas Gerais concebeu a proposta de PPP da Rota das Grutas Peter Lund como alternativa para a conservação ambiental e desenvolvimento socioeconômico através do turismo na região que compõe as Unidades de Conservação da Rota: o Parque Estadual do Sumidouro, localizado nos municípios de Lagoa Santa e Pedro Leopoldo; o Monumento Natural Estadual Gruta Rei do Mato, no município de Sete Lagoas; e o Monumento Natural Estadual Peter Lund, em Cordisburgo.

---

1 Conversão realizada com base no Índice Geral de Preços da Fundação Getúlio Vargas (IGP-M) de Dezembro/2012 e IGP-M de Dezembro/2013.

A chamada PPP da Rota Lund foi idealizada pelo Governo do Estado de Minas Gerais através de parceria entre o Instituto Estadual de Florestas (IEF), autarquia ligada à Secretaria de Estado de Meio Ambiente (SEMAD), e a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico (SEDE) por meio da Unidade Central de Parcerias Público-Privadas (Unidade PPP) e teve seu edital publicado em novembro de 2014. Mesmo tendo impacto direto no que tange ao desenvolvimento da atividade turística da região em questão, a participação da Secretaria de Estado de Turismo (SETUR) - então Secretaria de Estado de Turismo e Esportes (SETES) - foi reduzida à algumas consultas e presenças em partes menos importantes do processo. O foco quase exclusivo no diálogo entre IEF e SEDE nas etapas do projeto, e consequente esvaziamento da lógica participativa do órgão responsável pela política estadual de turismo em Minas Gerais - a despeito da importância dada ao turismo no discurso de implementação da PPP - coloca esse estudo norteado pela seguinte problemática: *“Em que medida a ação intersetorial entre os órgãos do Governo do Estado de Minas Gerais envolvidos com a PPP da Rota Lund interferiu no papel da Secretaria de Estado de Turismo nos processos de concepção, modelagem e execução contratual da referida PPP? E qual pode ser o papel da SETUR na gestão da mesma?”*

Como dito anteriormente, os investimentos em turismo por parte do Governo do Estado de Minas Gerais têm sido relativamente baixos. A título de comparação, o gasto orçamentário total no estado com a pasta afim de cultura é quase quatro vezes maior que o gasto com a pasta de turismo. A busca por investimentos através de parcerias com o setor privado faz-se então importante, especialmente em uma área onde os recursos são tão escassos. A PPP da Rota Lund envolveu um processo de idealização e construção do conceito que envolvia o projeto de desenvolvimento local através da parceria, projeto este que dialogou muito pouco com a Secretaria de Estado de Turismo, mesmo com os impactos potenciais claros na atividade turística.

Buscar entender os motivos desse afastamento da SETUR na elaboração da PPP em questão, sob a ótica da intersetorialidade, e identificar o papel dessa Secretaria na adequação da Rota Lund à essa lógica de parceria com o setor privado, é fundamental para a proposição de alternativas na participação da SETUR nos programas estratégicos governamentais que atinjam a atividade turística tão singularmente.

O objetivo geral deste trabalho consiste em examinar o papel da SETUR na elaboração e execução do projeto da PPP das Grutas da Rota Lund, sob a ótica da intersetorialidade, e apontar possíveis formas de participação da SETUR na gestão por parte do Governo Estadual da PPP das Grutas da Rota Lund.

Como objetivos têm-se:

- Conceitualizar e contextualizar as Parcerias Público-Privadas no Brasil.
- Conceitualizar setorialidade e intersetorialidade na Administração Pública.
- Conceitualizar as Parcerias Público-Privadas no estado de Minas Gerais e apresentar a PPP da Rota Lund nesse contexto.
- Examinar, sob o olhar da intersetorialidade, o papel da Secretaria de Estado de Turismo de Minas Gerais na concepção, modelagem e execução contratual da PPP da Rota Lund.
- Identificar o possível papel da SETUR na gestão da PPP da Rota Lund.

Os processos de desenvolvimento deste trabalho estão embasados por prévia revisão bibliográfica e por posterior análise dos dados colhidos através de exame documental e em entrevistas semiestruturadas, assumindo-se a diversidade de interpretações possíveis e buscando-se base bibliográfica suficiente para alicerçar e justificar reflexões e diagnósticos, reconhecendo-se que tais afirmações representam apenas uma parcela das interpretações cabíveis quanto ao assunto.

Optou-se pela abordagem qualitativa do problema, já que são diversos os fatores que influenciam o tema e estimulam reflexões sob variados pontos de vista. Sobre a investigação qualitativa Gonzalez Rey (1999) discorre:

A investigação qualitativa que defendemos substitui a resposta pela construção, a verificação pela elaboração e a neutralidade pela participação. O investigador entra no campo com o que lhe interessa investigar, no qual não supõe o encerramento no desenho metodológico de somente aquelas informações diretamente relacionadas com o problema explícito a priori no projeto, pois a investigação implica a emergência do novo nas idéias do investigador, processo em que o



A análise do papel exercido pela SETUR no que tange os processos que envolvem a PPP da Rota das Grutas Peter Lund abre possibilidades diversas de interpretação e impossibilita uma tabulação e quantificação absoluta dos dados. O caráter dos referidos dados envolve grande subjetividade e portanto a mera caracterização e ordenação das informações colhidas não é suficiente para balizar qualquer leitura e posterior diagnóstico sobre o tema. A pesquisa qualitativa assume, assim, a flexibilidade das análises e a importância de se elaborar reflexões sobre cada aspecto considerado relevante. Adota-se uma abordagem exploratória, já que busca-se maior familiaridade com o problema, tornando-o assim, explícito. De acordo com Gil (1999), um estudo que contenha levantamento bibliográfico, entrevistas com pessoas que tiveram (ou têm) experiências práticas com o problema pesquisado e análise preliminar com o objetivo de proporcionar um maior conhecimento para o pesquisador acerca do assunto, como no caso do trabalho em questão, é considerado exploratório.

No que diz respeito à coleta de dados, realizou-se inicialmente uma revisão bibliográfica com base na literatura já publicada sobre o tema, como livros, artigos científicos e periódicos. Além disso, fez-se necessário o acesso a documentos relativos ao objeto de pesquisa. A revisão bibliográfica é fundamental não só para contextualizar o trabalho, mas também para estruturar as entrevistas a serem realizadas e embasar as reflexões decorrentes. Um contato inicial via telefone e/ou e-mail com os atores envolvidos se faz importante para um prévio agendamento da disponibilidade dos indivíduos em questão. Pretendeu-se entrevistar atores envolvidos diretamente ou com acesso privilegiado a informações nos processos de concepção, modelagem, execução contratual e gestão da PPP da Rota das Grutas Peter Lund. Foram entrevistados nove servidores no total: cinco alocados no IEF ou SEMAD, três na SETUR e um na SEDE.

As entrevistas supracitadas terão abordagem semiestruturada. Para Lakatos & Marconi (1985) “entrevista” é um procedimento usado na investigação social para coletar dados e ajudar no diagnóstico de problemas sociais. Acontece em um colóquio entre duas pessoas em que uma delas vai passar informações para a outra. A decisão do uso de entrevistas semiestruturadas se justifica devido à importância em manter o diálogo aberto

o suficiente para a adição de questões que o entrevistador julgar pertinentes, mas buscando manter o diálogo na temática central, evitando desvios para tópicos que não tenham relação com o tema de estudo . Sobre este assunto, Madureira (2000) esclarece:

A entrevista, enquanto instrumento metodológico legítimo na produção de conhecimentos nas ciências humanas, representa também uma valorização do singular como campo produtivo de investigação e desenvolvimento teórico. Contudo, como qualquer instrumento metodológico, a entrevista, “abre novas zonas de sentido” sobre o fenômeno estudado e, por outro lado, “fecha” o nosso olhar para outras zonas de sentido do real. Por exemplo, ao realizar a transcrição e a interpretação de uma entrevista, o pesquisador tende a se concentrar nos indicadores verbais, devido a dificuldade de recuperar, em termos de uma análise pormenorizada, a complexidade dos processos comunicativos envolvidos no momento da entrevista (além da linguagem verbal). (p.7)

Na entrevista semiestruturada, o pesquisador-entrevistador tem uma seleção de perguntas ou tópicos a serem respondidos ou preenchidos, utilizados tão somente como guia. A entrevista pode apresentar certa flexibilidade e as perguntas nem sempre seguem uma linha pré-definida, permitindo o surgimento de novos questionamentos (MATTOS & LINCOLN, 2005). Segundo Tomar (2005), as vantagens das entrevistas semiestruturadas estão na possibilidade de acesso à informação além do que se listou, no esclarecimento dos temas, na geração de pontos de vista, nas orientações e hipóteses para o aprofundamento da investigação e na definição de novas estratégias e instrumentos. Com base nas recomendações de Young & Lundberg *apud* Moresi (2003), a entrevista deve seguir uma lógica previamente definida, a linguagem utilizada deve ser compreensível para a média da população estudada, a pergunta deve evitar a possibilidade de interpretação dúbia, sugestão ou indução de respostas e deve-se evitar perguntas que, de antemão, sabe-se que não terão respostas honestas.

Na sequência da aplicação das entrevistas o pesquisador objetivou refletir acerca dos dados coletados, dialogando com a análise do referencial teórico previamente estudado conjuntamente com as informações e impressões adquiridas por meio das entrevistas. Para tratar e analisar tais dados utilizou-se a técnica e as ferramentas de Análise de Conteúdo, que segundo Vergara: “é considerada uma técnica para tratamento de dados que visa identificar o que está sendo dito a respeito de determinado tema.” (VERGARA, 2005, p.16). Faz-se necessária a gravação e transcrição o mais fidedigna possível das

entrevistas em questão, de modo a facilitar o processo de entendimento das informações obtidas sem o risco de se alterar ou perder qualquer conteúdo. Vergara ressalta a importância de se tomar tais precauções na Análise de Conteúdo para preservar a eficiência do método. Sobre a Análise de Conteúdo Bardin (2006) discorre:

[...] a análise de conteúdo aparece como um conjunto de técnicas de análise das comunicações, que utiliza procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens . [...] A intenção da análise de conteúdo é a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção (ou, eventualmente, de recepção), inferência esta que recorre a indicadores (quantitativos ou não). (p. 38).

É importante ressaltar que as considerações metodológicas aqui apresentadas não esgotam a descrição da metodologia adotada. Maiores detalhes sobre abordagens necessárias à pesquisa e não descritas na introdução serão explicitados quando pertinente.

Portanto, os dados coletados por meio da investigação documental e das entrevistas, em conjunto com a reflexão posterior acerca do tema, deve habilitar o pesquisador nas análises e diagnósticos pertinentes ao trabalho.

O trabalho abrange cinco capítulos, além desta introdução e das considerações finais. O capítulo seguinte à esta introdução trata dos conceitos e aplicações das Parcerias Público-Privadas no Brasil. O terceiro capítulo trata da conceituação da setorialidade e da intersetorialidade na administração pública brasileira e sua relação com a agenda-setting. O quarto capítulo discorre sobre as PPPs no estado de Minas Gerais, com especial destaque para a PPP da Rota Lund. O quinto capítulo discute a intersetorialidade na concepção, modelagem e execução contratual da PPP da Rota Lund, analisando também a participação da SETUR nesses processos. O sexto capítulo propõe papéis para a SETUR na gestão do contrato da PPP da Rota Lund.

## 2 - Parcerias Público-Privadas: conceitos e aplicações no Brasil

De acordo com Forrer et al (2010, p.1) “Public–private partnerships have existed worldwide at least since the time of the Roman Empire (e.g., the use of private tax and toll road collectors)”<sup>2</sup>, ou seja, trabalhos conjuntos que mobilizem iniciativa privada e poder público já existiriam há séculos. Entretanto o conceito moderno de Parceria Público-Privada remete a experiências de acordos entre ente privado e público na Europa, notadamente na Inglaterra, no começo da década de 1990. As primeiras legislações nacionais sobre o assunto surgem nesse período e a variante legal de caso a caso, a depender do país, dificulta uma definição exata do que seria uma PPP. Uma conceituação razoável e sintética pode ser vista em INTERNATIONAL FINANCIAL SERVICES LONDON (2003, p.3):

PPP es un concepto que representa trabajar con los sectores público y privado en cooperación y asociación para ofrecer infraestructura y servicios. Es una de diversas estructuras alternativas entre la adquisición convencional a través de la propiedad estatal por una parte y la continuación y privatización total por otra. En vez que el sector público procure un bien de capital pagando totalmente de antemano, el efecto de una estructura típica PPP es normalmente crear una sola empresa independiente, financiada y operada por el sector privado. El objetivo es crear un activo y después entregar un servicio al cliente en el sector privado, a cambio del pago de acuerdo a los niveles de servicio prestado.<sup>3</sup>

Deve-se ter em vista, entretanto, as diferenças entre os conceitos de PPP correntes na literatura internacional em contraponto com o que é comumente entendido como Parceria Público-Privada no Brasil. Peci & Sobral (2007) explicam que as chamadas *Public-private partneships* britânicas, por exemplo, apresentam significado muito mais amplo do que o geralmente trabalhado no Brasil. As PPPs britânicas envolveriam diversas relações de acordos e contratos de longo prazo entre setores privado e público, o que incluiria sociedades de economia mista, concessões comuns, privatizações, contratos de operação, etc. A expressão inglesa que melhor se aproximaria da experiência brasileira

---

2 “Parcerias público-privadas existem em todo o mundo pelo menos desde o Império Romano (ex: o uso de taxas e coletores de pedágio)” (tradução nossa).

3 “PPP é um conceito que representa trabalhar com os setores público e privado em cooperação e associação para oferecer infraestrutura e serviços. É uma das diversas estruturas alternativas entre a aquisição convencional através da propriedade estatal por uma parte e a continuação e privatização total por outra. Ao invés de o setor público procurar um bem de capital pagando totalmente de antemão, o efeito de uma estrutura típica de PPP é normalmente criar uma empresa apenas, independente, financiada e operada pelo setor privado. O objetivo é criar um ativo e depois entregar um serviço ao cliente no setor privado, em troca de pagamento de acordo com os níveis de serviço prestados.” (tradução nossa).

de PPP seriam as *Private Finance Initiative* (PFI): “Iniciativa para o Financiamento Privado” em tradução livre. O PFI foi utilizado pela primeira vez pelo governo britânico em 1992 e visa a utilização de financiamento privado na gestão de serviços públicos e na realização de obras.

No Brasil, as Parcerias Público-Privadas surgem como uma alternativa para a realização de investimentos, sobretudo no que tange projetos relacionados à infraestrutura. As quedas do investimento público decorrentes da crise do estado brasileiro, notadas principalmente a partir da década de 1980, colocam em xeque a participação centralizadora da administração pública do país em determinados mercados e evidenciam a incapacidade financeira e administrativa, do então endividado governo federal, de arcar sozinho com os gastos necessários à realização de obras relativas à infraestrutura (BAUMANN, 1994; PASIN, 2012). De acordo com Pasin (2012, p.61): “Era necessário que o Estado se retirasse parcialmente da economia, deixando ao setor privado a tarefa de auxiliar na promoção da eficiência e da competitividade e na redução do chamado 'custo Brasil'.”.

A chamada Lei das Concessões (Lei nº8.987 de 1995) dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos, usualmente chamada “concessão comum”, e sinalizou uma importante inclinação do Estado brasileiro quanto à busca de parcerias com o setor privado. Tal lei trata das parcerias, em sentido amplo, entre público e privado e sem dúvida representa um precedente importante para a posterior Lei de Parcerias Público-Privadas. Entretanto, a própria criação da Lei de PPPs nove anos mais tarde, prova que a Lei das Concessões pode ter falhado em alcançar seu objetivo plenamente; aliviar as carências orçamentárias do Estado através de investidores externos.

O arcabouço composto pela Lei das Concessões (no 8.987, de 1995), a reforma da Lei das Licitações e Contratos Administrativos (no 8.666, de 1993) e outras leis de cunho setorial e regulatório que serviram como base às reformas não se mostrou suficiente para atrair investimentos privados para áreas onde a potencialidade de lucratividade ficou abaixo dos níveis almejados pelo setor privado. Entretanto, toda essa legislação tem um sentido geral comum – que é o de viabilizar a gestão não exclusivamente estatal dos interesses públicos (PAIVA ; ROCHA, 2005; SUNDFELD, 2005 *apud* PECI & SOBRAL, 2007, p.8).

A Lei de Parcerias Público-Privadas (Lei Federal nº 11.079 de 30 de novembro de 2004) surge, portanto, da necessidade do Estado brasileiro em acrescentar alternativas de financiamento privado, por meio de parcerias, àquelas já inicialmente propostas na Lei das Concessões. Os primeiros passos de assunção da abertura ao capital privado como solução para a crise fiscal do Governo Federal são tomados no Governo Fernando Henrique Cardoso, com a sanção da Lei das Concessões em 1995 e com grandes privatizações de empresas públicas como a Vale do Rio Doce em maio de 1997 e da Telebrás em julho de 1998. Já no Governo Luis Inácio Lula da Silva, a criação da Lei de PPPs em 2004 mantém o viés reformador iniciado no governo anterior. A Lei de PPPs é vista pelo Governo Lula como avanço fundamental para alavancar investimentos importantes para o desenvolvimento de infraestrutura e gerar crescimento econômico e emprego sem a necessidade de comprometer o erário. (NUNES *apud* PECCI & SOBRAL, 2007)

A Lei Federal nº 11.079 de 30 de novembro de 2004, em seu artigo 2º, apresenta as duas modalidades de concessão definidas como Parceria Público-Privada:

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

§ 2º - Concessão administrativa é o contrato de prestação de serviços de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens. (BRASIL, 2004)

Fica claro que, nos casos em que o negócio depende de tarifa cobrada aos usuários, conjuntamente com contraprestações pecuniárias do poder concedente (órgão público), há concessão patrocinada. Por outro lado, se o governo arca, exclusivamente, com o pagamento do serviço (através de contraprestações pecuniárias), tem-se uma concessão administrativa. Portanto, com a prerrogativa das modalidades de concessão administrativa e concessão patrocinada, a Lei de PPP contempla a possibilidade de financiamento em serviços de várias naturezas: de administrativos em geral à infraestrutura.

Analisando-se assim a Lei das Concessões e a Lei de PPPs, pode-se diferenciar a chamada concessão comum da Parceria Público-Privada. As concessões comuns, regidas pela Lei nº 8.987 de 1995, não constituem Parceria Público-Privada por não

incluïrem contraprestação pecuniária do setor público - o contrato de concessão de serviço público objetiva transferir a gestão e execução de um serviço público ao particular, com este último assumindo os riscos do negócio. Seria de responsabilidade do setor público, então, monitorar a efetiva execução do contrato e zelar pela garantia do interesse público, mas não arcar diretamente com os custos financeiros de sua implementação. O concessionário, através de cobrança de tarifa (definida contratualmente) junto ao usuário, cuida da operação, otimização do serviço e obtém o lucro possível com a atividade. Já no caso das Parcerias Público-Privadas, a remuneração do capital privado investido é paga – ao menos parcialmente - por contraprestação em pecúnia, pelo setor público, definida em contrato - o que se dá de maneira exclusiva, no caso das concessões administrativas, e conjuntamente com a cobrança de tarifa ao usuário, nos casos de concessões patrocinadas.

É importante notar que a lei distingue as concessões administrativas em: diretas (nos casos onde há concessão administrativa de serviços de Estado) - tendo por objeto os mesmos serviços a que se refere o inciso II do art. 6º da Lei 8.666/93, a chamada Lei de Licitações (serviços, obras, compras e alienações), havendo prestação à própria administração diretamente; e indiretas (nos casos onde há concessão administrativa de serviços públicos) - havendo prestação dos serviços públicos citados no artigo 175 da Constituição Federal de 1988, diretamente aos cidadãos e sem cobrança de tarifa por parte do ente privado. Outra diferença entre as normas que regem as concessões comuns e as PPPs está no prazo do contrato decorrente em cada um dos casos. O legislador não define prazo limitador para que se haja concessão comum, desde que definido em contrato. Entretanto a Lei Federal nº 11.079 de 2004, em seu artigo 5º, define a previsão em contrato de PPP de prazo “compatível com a amortização dos investimentos realizados, não inferior a 5 (cinco), nem superior a 35 (trinta e cinco) anos, incluindo eventual prorrogação”. A lei de PPPs também exige que haja instituição, por parte do concessionário, de Sociedade de Propósito Específico - SPE<sup>4</sup>, ou um Fundo Garantidor de Parcerias Público-Privadas – FGP<sup>5</sup> para que se concretize a Parceria Público-Privada, exigência esta inexistente no caso da concessão comum. A Lei Federal nº 11.079 de

---

4 De acordo com Toledo (2009, p. 12): “a SPE é aquela sociedade cujo objeto social é limitado a um só fim específico, ou seja, a razão de existência dessa sociedade é justamente o cumprimento desse propósito específico, findo o qual, a mesma será extinta.”.

5 Segundo Alves (2014, p. 2) o FGP é um fundo especial que “[...] tem como objetivo prestar garantia de pagamento de obrigações pecuniárias assumidas pelos parceiros públicos federais em razão de contratos de parcerias público privadas por eles celebrados. “.

2004 traz também a possibilidade da utilização de um juízo arbitral para solução de conflitos entre parceiro público e privado, prerrogativa não incluída na Lei nº 8.987 de 1995. A Lei de Concessões também não estipula piso de investimentos, cabendo a Administração Pública definir, caso a caso, tais valores expressos em contrato. Já a Lei de PPPs, em seu artigo 2º, só permite o pagamento de tarifa adicional ao concessionário - ou seja, só permite a instituição da PPP - quando este invista R\$ 20 milhões ou mais no empreendimento.

Pasin & Borges *apud* Rossa (2011, texto digital) comparam formas de atuação em parceria entre setor público e privado, levando-se em conta o quão envolvido o Estado se coloca em determinada parceria, em uma escala gradativa, sendo (a) o caso em que há menor envolvimento e (f) o maior:

- a) Estado compra, diretamente ou através de terceiros, produtos e serviços do setor privado (no Brasil, via licitação, Lei 8.666/93);
- b) Estado cria entes privados estatais (empresas públicas, como o BNDES);
- c) Estado contrata entes do setor privado, com controle estatal, misto ou totalmente privado, para o exercício de uma atividade afeita ao setor público (via autorização, permissão ou concessão);
- d) Estado transfere uma atividade própria ou não (não necessariamente através de concessão) com retorno insuficiente ou desconhecido garantindo ao setor privado a atratividade do empreendimento, através de recursos públicos. Essa é a nova definição de PPP, em seu sentido estrito.
- e) Estado transfere atividade autossustentável, com viabilidade econômica própria, e essa passagem de atividade do setor público para o privado se dá através de um project finance; e,
- f) Estado por desinteresse, estratégia ou novo marco regulatório, transfere ativos ao setor privado, mantendo ou não o compromisso com resultados de sua operação (privatização).

Em tal graduação nota-se que as Parcerias Público-Privadas – o item (d) - estão colocadas, em termos de envolvimento com o setor privado, em um nível de maior intensidade, se comparadas às concessões comuns – o item (c). Representam, portanto, um esforço ainda maior na busca de alternativas de financiamento privado em serviços e obras públicas. Para tanto, devem garantir atratividade financeira ao concessionário (investidor) através de contraprestação em pecúnia por parte do poder concedente (Administração Pública), viabilizando o negócio. Todavia, o parceiro público deve, antes de tudo, analisar a exequibilidade do empreendimento, de modo que o interesse público seja satisfeito e que a eficiência adquirida através do contrato firmado na parceria



justifique o dispêndio financeiro a cargo da Administração. Sobre isso Souto (2005, p. 28) afirma:

Uma PPP deve proporcionar ao setor público alguma economia mensurável ou ganho identificado de eficiência, caso contrário, corre o risco de tornar-se apenas uma forma de deslocar gastos presentes para uma necessidade de fluxo de desembolsos futuros.

A tabela 1 apresenta, de maneira sucinta, alguns incentivos, tanto para o setor público, quanto para o privado, que justifiquem a instituição da Parceria:

Tabela 1 - Vantagens do modelo de PPP para o setor público e para o setor privado

<b>SETOR PÚBLICO</b>	<b>SETOR PRIVADO</b>
Ganho de escala pela prestação de serviço no longo prazo	Fluxo estável de receitas no longo prazo
Remuneração vinculada a desempenho	Maior incentivo à prestação do serviço com qualidade
Fiscalização do contrato de um fornecedor único, diminuindo custos transacionais de múltiplos editais e licitações.	Integração da prestação do serviço e relacionamento de longo prazo com o setor público
Maior capacidade de planejamento	Maior eficiência e flexibilidade na prestação do serviço
Realização de gasto público com qualidade	Garantias fornecidas pelo poder público

Fonte: Radar PPP (2015a)

A experiência com as Parcerias Público-Privadas no Brasil, como visto, é relativamente recente. Anteriormente à vigência da Lei Federal nº 11.079 de 2004, algumas iniciativas embrionárias de PPP, a nível estadual, foram realizadas e assinalavam para a necessidade de, não apenas regulamentar as parcerias a nível nacional, mas assumi-las como alternativa real para concessões que não fossem autossustentáveis. Concessões essas que fossem interessantes - mesmo havendo aporte financeiro de contraprestação por parte dos órgãos públicos - para o desenvolvimento, sobretudo de infraestrutura. Alguns estados, todavia, amparados pelo artigo 24 da Constituição Federal, que permite o exercício pleno da competência legislativa concorrente na ausência de normas gerais federais, se anteciparam à iniciativa federal de normatização das Parcerias Público-

Privadas. O pioneiro nesse tipo de legislação foi o Estado de Minas Gerais que editou, em 16 de dezembro de 2003, a Lei nº 14.868. Em seguida, Santa Catarina editou a Lei nº 12.930 em 4 de fevereiro de 2004. A legislação paulista, que dita normas de PPP, data de 19 maio de 2004, com a Lei nº 11.688. Em Goiás, a Lei nº 14.910 foi editada em 11 de agosto de 2004.

Segundo Pasin (2012) no estado do Mato Grosso por exemplo, já no início da década de 2000, a revitalização de rodovias estaduais contou com a participação de grandes latifundiários locais; os agricultores da soja teriam custeado as obras nas estradas com máquinas estatais e obtido vantagens com relação ao escoamento da produção. Os estados de Minas Gerais e Bahia por sua vez teriam formado “grupos de trabalho” para parcerias de manutenção rodoviária. Também em Minas Gerais notou-se movimentos de estudos de viabilidade para implementação de parcerias no sistema prisional (mais tarde, em 2014, seria inaugurada a Unidade I do Complexo Prisional Público-Privado de Ribeirão das Neves, primeira experiência do tipo no Brasil), bem como em Pernambuco. Em presídios no Paraná houve experiências que, embora não fossem Parcerias Público-Privadas no seu sentido estrito, lembravam muito as concessões administrativas de serviços de Estado, quando terceirizou-se serviços de administração nas unidades.

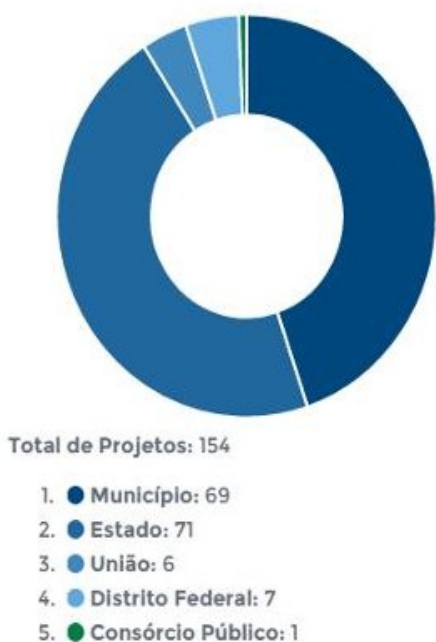
Tendo em conta a relativamente recente experiência brasileira em regulamentar as Parcerias Público-Privadas, qualquer análise definitiva sobre a adequação desse novo modo de concessão às expectativas quanto ao êxito em atrair investimentos e aumentar a eficiência na prestação de serviço público, pode ser precipitada. De acordo com o Portal Radar PPP (2015b)<sup>6</sup> existem hoje, no Brasil, 154 projetos de PPP, nas modalidades concessão patrocinada e concessão administrativa, incluindo os contratos assinados e os projetos que estão em trâmite inicial do certame (incluindo consulta pública, intenção pública, PMI<sup>7</sup> iniciados ou encerrados e processos de licitação e modelagem), excluindo-se os suspensos e cancelados. Destes, 69 são municipais, 78 estaduais e do Distrito Federal, 6 da União e 1 Consórcio Público, conforme mostram os dados do gráfico 1:

---

6 Dados de outubro de 2015.

7 O Procedimento de Manifestação de Interesse é o “[...]procedimento instituído por órgão ou entidade da administração pública, por intermédio do qual poderão ser obtidos estudos de viabilidade, levantamentos, investigações, dados, informações técnicas, projetos ou pareceres de interessados em projetos de concessão[...]” (NETO & BATISTA, 2010, p. 4)

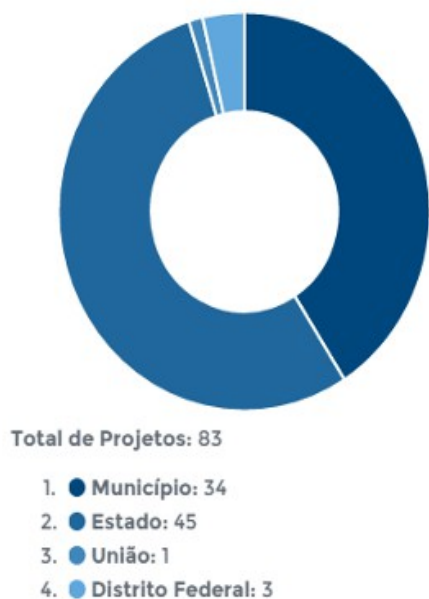
Gráfico 1 - Projetos por ente concedente



Fonte: Radar PPP (2015b)

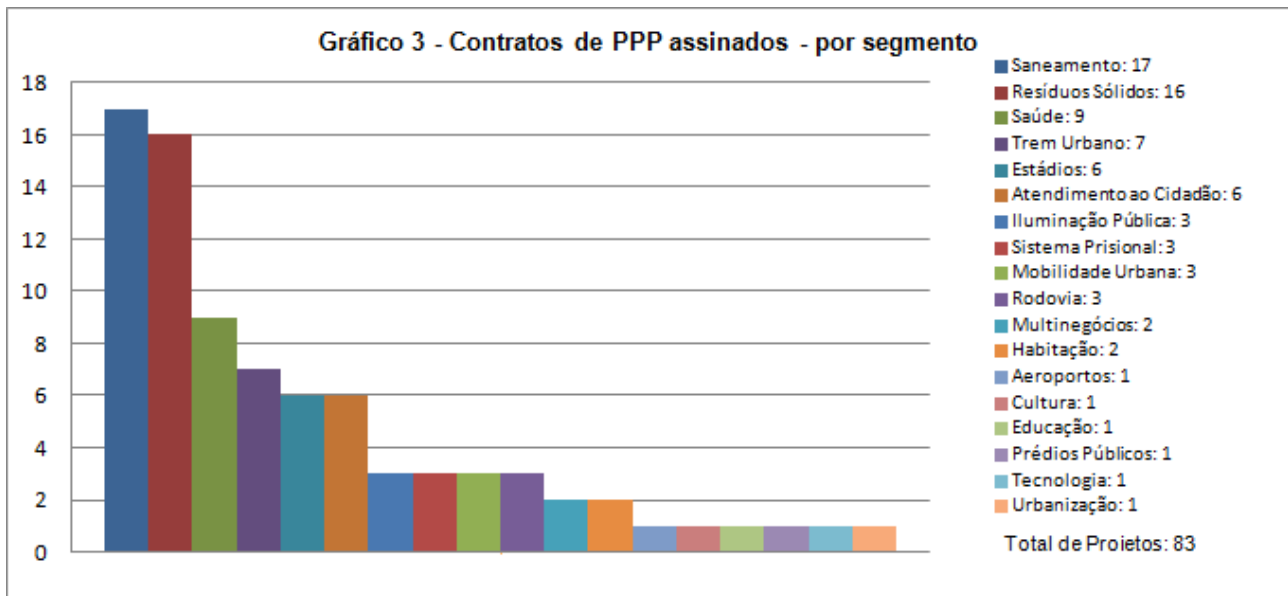
Quando considerados apenas os contratos assinados das Parcerias Público-Privadas em questão, tem-se um total de 83. Distinguindo-se por concedentes temos: Municípios, 35; Estados e Distrito Federal, 48; e União, 1; como mostra o gráfico 2:

Gráfico 2 - Contratos de PPP assinados por ente concedente



Fonte: Radar PPP (2015b)

Analisando-se os contratos assinados por segmento, percebe-se certa tendência à utilização de PPPs no Brasil para a solução de problemas urbanos como saneamento, resíduos sólidos, iluminação e mobilidade urbana, como mostra o gráfico 3. Isso pode indicar que o modelo de Parceria regulamentado no país tenha se adequado principalmente a esse tipo de demanda do poder público.



Fonte: Elaboração própria, baseado em Radar PPP (2015b)

Todavia é notável a diversidade das áreas onde já há o uso da prerrogativa das Parcerias Público-Privada, inclusive sob o aspecto da multisetorialidade, envolvendo em uma mesma PPP diversos campos de interesse público, como no caso da PPP objeto de estudo deste trabalho.

### 3 - Setorialidade e intersetorialidade na Administração Pública

A análise do nível de participação da Secretaria de Turismo do Estado de Minas Gerais nos processos de concepção, modelagem e execução contratual e gestão da PPP da Rota das Grutas Peter Lund, perpassa pela interpretação do conceito de setorialidade no âmbito da administração pública brasileira. A estrutura da Administração Pública no Brasil é notadamente burocratizada e setorializada, o que tende a tornar a implementação de políticas públicas e demais ações que requerem parceria entre órgãos um desafio; seja pela ausência da integração necessária, seja pela má execução quando há tal integração. Segundo Santos (2011, p. 25) “[...]a setorialização das demandas sociais desconsidera o cidadão na sua totalidade e proporciona uma oferta de serviços públicos fragmentados.”. A intersetorialização se apresenta então como solução para o problema do diálogo entre instituições que necessitariam se envolver em um mesmo tema ou atividade. De acordo com Junqueira; Inojosa; Komatsu (1997, p. 24), a intersetorialidade consiste na “[...] articulação de saberes e experiências no planejamento, realização e avaliação de ações para alcançar efeito sinérgico em situações complexas visando o desenvolvimento social, superando a exclusão social”. Entender a ausência da intersetorialidade na Administração Pública, e no caso em questão, na elaboração da PPP da Rota das Grutas Peter Lund é essencial para identificar os motivos pelos quais a SETUR teve papel pouco expressivo no que tange aos processos da referida PPP.

A intersetorialidade é fundamental para a criação e reconhecimento de saberes resultantes da integração entre as áreas setoriais. A intersetorialidade não pode ser vista apenas como um campo de aprendizagem dos agentes institucionais, mas também como caminho ou processo estruturador da construção de novas respostas, novas demandas para cada uma das políticas públicas. (SPOSATI, 2006; NASCIMENTO, 2010). É, portanto, fundamental para a solução de problemas multissetoriais e que envolvam diferentes áreas de conhecimento, como é o caso do turismo, considerar a participação de atores e especialistas das diversas áreas contemplada. Um problema na grande área “turismo” que envolva meio-ambiente, sinalização viária, demanda de visitação e gestão organizacional, por exemplo, é logicamente mais bem solucionado com o envolvimento de ambientalistas, engenheiros, economistas e administradores, ao invés do envolvimento apenas de turismólogos. Entretanto, a despeito da dedução lógica de que problemas multissetoriais devem ser trabalhados através do diálogo das diversas áreas

afetadas, no que tange a políticas públicas, a definição de agendas que priorizem certos setores é fator indispensável a ser considerado, o que acaba supervalorizando determinadas áreas ou agentes em detrimento de outros tão importantes quanto.

A chamada “agenda-setting”, que segundo Dearing e Rogers (1996) *apud* Silva (2014, p. 264) pode ser entendida como “uma permanente concorrência entre proponentes de temas, com o objetivo de ganhar a atenção dos media, do público, e de elites políticas” é elemento importante para se entender o emprego de políticas e ações intersetoriais na Administração Pública. Uma vez que determinada política é considerada relativamente mais relevante (ou não), é dada preferência (ou não) a esse órgão, em detrimento daquele, na gerência daquela política - isso levando-se em conta a importância percebida, por parte da administração central, dos órgãos em questão. A título de exemplo, temas como saúde e educação recebem, normalmente, prioridade na formação da agenda pública. Desse modo, havendo-se determinado programa ou política que envolva educação e cultura, como no caso de apresentações teatrais em escolas da rede pública, usualmente a execução e gestão de tal política é direcionada prioritariamente aos órgãos ligados à educação (por exemplo, a Secretaria Estadual de Educação), uma vez que, tendo lugar destacado na agenda, a educação seja percebida como mais importante que a cultura, fazendo com que a Secretaria de Educação receba maiores repasses para gerência da política supracitada. Levar em conta a prioridade na “agenda-setting” é, portanto, fundamental para que se entenda os motivos de um órgão ou setor estar relativamente mais envolvido com um projeto ou política, que outro.

Outros conceitos intimamente ligados à intersetorialidade são a interdisciplinaridade e a transversalidade. Japiassu (1976, p.75) *apud* Thiesen (2008, p.4) trata o conceito da interdisciplinaridade da seguinte maneira:

Podemos dizer que nos reconhecemos diante de um empreendimento interdisciplinar todas as vezes em que ele conseguir incorporar os resultados de várias especialidades, que tomar de empréstimo a outras disciplinas certos instrumentos e técnicas metodológicos, fazendo uso dos esquemas conceituais e das análises que se encontram nos diversos ramos do saber [...] Donde podemos dizer que o papel específico da atividade interdisciplinar consiste, primordialmente, em lançar uma ponte para ligar as fronteiras que haviam sido estabelecidas anteriormente entre as disciplinas[...]

Assim, pode-se entender interdisciplinaridade como a relação entre as disciplinas ou áreas do saber visando o diálogo e busca pela síntese entre estas, com vias em uma solução conjunta para determinada problemática. A interdisciplinaridade se aproxima então da intersetorialidade, uma vez que a última também trata do diálogo e da busca de interpretações e soluções conjuntas, mas sob o âmbito setorial ao invés do disciplinar. Já a transversalidade, sobretudo sob o âmbito das políticas públicas, se relaciona com o entendimento ou proposição transversal de um problema posto. Transversal no sentido de não se limitar à uma lógica linear de interpretação, envolvendo elementos tanto de forma vertical, quanto de forma horizontal; ou seja, analisando-se uma problemática complexa considerando-se o máximo de variáveis possíveis sob diversos pontos de vista. A transversalidade por sua vez também se confunde com o conceito de interdisciplinaridade. Ribeiro (2013, p.67) disserta sobre essa relação:

De certo modo, a transversalidade está vinculada diretamente à ideia de interdisciplinaridade. Os temas transversais dependem das metodologias e estratégias integradas de trabalho entre as disciplinas em benefício de determinado tema transversal, ou seja, a transversalidade de um tema está associada às potencialidades de cada uma das disciplinas do currículo de construir intersecções entre si mesmas embasadas naquele tema.

Portanto, analisando-se o problema da ausência, ou pelo menos da limitada exploração, de práticas intersetoriais na Administração Pública brasileira, tem-se também um problema que envolve a interdisciplinaridade e a transversalidade. Esses conceitos são muitas vezes ignorados no momento em que se deveria, buscando soluções para um dado problema, determinar da maneira mais eficiente possível, os órgãos e agentes envolvidos em uma política.

Costa; Bronzo; Correa (2006) ao tratarem da intersetorialidade na implementação de programas e políticas, discorrem sobre a excessiva setorialidade dos órgãos da Administração Pública brasileira, que tendem a lidar com problemas complexos e transversais de maneira fragmentada e verticalizada. Os autores discutem a problemática das políticas de combate à pobreza, tema que exige visão transversal e soluções intersetoriais. Ora, se a Administração Pública costuma tratar problema urgente como a pobreza de maneira setorializada e simplista, o turismo, com sua posição periférica na agenda pública, não recebe dedicação melhor. Costa; Bronzo; Correa (2006) apontam

para a necessidade de reformulação de estratégias de ação na burocracia brasileira, o que envolveria, inclusive, mudanças na sua estrutura organizacional.

“[...] A perspectiva da integração setorial implica, todavia, uma considerável mudança nos órgãos governamentais, que precisam reformular suas estratégias de ação, as formas de destinar recursos públicos, sua estrutura organizacional e burocrática. Ao buscar a articulação horizontal das políticas e programas municipais, a perspectiva da intersetorialidade aponta em direção contrária à fragmentação, verticalização e à excessiva setorialização das políticas. Tal estratégia permite maior eficiência e resultados mais significativos quanto ao impacto e sustentabilidade dessas políticas, evitando sobreposições de ações e garantindo maior organicidade às mesmas. Todavia, para viabilizar a horizontalidade muitos são os limites, tanto do ponto de vista da viabilidade organizacional e política da implementação de novos desenhos de políticas e programas, quanto, nos casos em que a implementação é bem sucedida, de sua gestão eficaz. A lógica da setorialidade se expressa não só na cultura organizacional, estruturada em secretarias e programas especializados, como também nos mecanismos de destinação dos recursos. (p. 5)”

À luz dos conceitos apresentados é razoável afirmar que o objeto central deste trabalho, a PPP da Rota das Grutas Peter Lund, é um projeto intersetorial, na medida em que envolve alguns órgãos do Estado de Minas Gerais, e interdisciplinar e transversal, uma vez que distintas áreas de interesse, como meio ambiente e turismo, estão envolvidas no seu escopo, propondo-se soluções que abranjam, de forma complexa, alguns problemas relativos a essas áreas de conhecimento. A busca, por parte do Governo de Minas Gerais, por uma solução de parceria com o ente privado para o problema da preservação das UCs incluídas no projeto - ao mesmo tempo em que se tem na visitação turística desses locais alternativa para viabilidade econômica da PPP - evidencia o caráter interdisciplinar da PPP da Rota das Grutas Peter Lund. É clara também a necessidade de um planejamento intersetorial, abarcando os diversos órgãos do Governo de Minas Gerais que se relacionem diretamente com o tema, para que a PPP em questão maximize sua eficiência como política pública e atenda de maneira ótima o interesse público.

Como apresentado na introdução deste trabalho, a despeito do crescente interesse do setor público brasileiro na indústria do turismo nos últimos anos, os investimentos e a atenção dada à área ainda são tímidos. A posição do turismo na agenda pública brasileira é discreta, sendo o turismo encarado como um problema menor se comparado a temas “urgentes” como educação, saúde, segurança pública ou mesmo áreas



correlatas como meio-ambiente, cultura, etc - mesmo tendo relação direta ou indireta com praticamente todas as áreas postas à sua frente na formação da agenda. Levando-se em conta que a posição da agenda é fundamental, a aliança de disciplinas como o turismo com outros setores mais privilegiados na agenda pública se faz fundamental. Além disso, Dreher & Badel (2009) ressaltam a importância de parcerias intersetoriais no turismo, uma vez que a complexidade da atividade turística necessita, para seu desenvolvimento, de diálogo com as várias áreas pelas quais o turismo é afetado e também exerce influência.

Entretanto, se o turismo é relegado a uma subparticipação nos diversos programas ou políticas interdisciplinares, é esperado que os órgãos relacionados à área sejam também relegados nesses mesmos programas ou políticas. Sendo a PPP da Rota Lund um projeto governamental que tem no turismo área de interesse fundamentalmente ligada à sua manutenção como política sustentável socioeconomicamente, - e sabendo-se então, da pouca relevância dada ao turismo na agenda política brasileira - é de se imaginar que o órgão da Administração Direta mais intimamente ligado ao turismo no Estado de Minas Gerais - a SETUR - tenha tido uma participação menor que aquela desejável em termos de intersetorialidade no projeto. Se há a proposta de ação intersetorial, mas um esvaziamento de importância ou sub-representação de determinado setor ou órgão - para a super-representação de outro órgão - obviamente tem-se uma intersetorialidade comprometida, ou uma tentativa de intersetorialidade que na realidade é setorializada.

## **4 - Parcerias Público-Privadas no Estado de Minas Gerais**

As Parcerias Público-Privadas careciam, até 2004, de legislação pertinente que as instituisse a nível nacional. Entretanto, dentro dos limites legais cabíveis, algumas unidades federativas já apresentavam experiências muito parecidas com o que mais tarde seriam as PPPs.

Como visto anteriormente, as Parcerias Público-Privadas no âmbito federal foram instituídas por meio da Lei Federal nº 11.079/2004. Minas Gerais, entretanto, já antes de qualquer outro ente, possuía legislação tratando do tema, através da Lei Estadual nº 14.868 de 16 de dezembro de 2003, tendo sido pioneiro no Brasil no tocante à Parcerias Público-Privadas no setor rodoviário em 2007 com a PPP da MG-050. Segundo Silva (2008):

Na legislação de Minas, é possível dizer que parcerias público-privadas representam um “método”. Seria, em última análise, uma nova roupagem atribuída a instrumentos clássicos já utilizados pelo Poder Público, fruto de um esforço de aprimoramento da arquitetura de modelos contratuais existentes.

Importante notar que a Lei de PPPs mineira não teve por objetivo “criar” uma nova modalidade de concessão, mas sim regular práticas que fossem compatíveis com as leis federais relativas às concessões já existentes até então.

### **4.1 - Histórico e aspectos legais das PPPs em Minas Gerais**

O estado de Minas Gerais já apresentava, destarte, certo know-how no tocante às Parcerias Público-Privadas graças a seus esforços, de certo modo inovadores, ao trabalhar com o tema desde o início da década de 2000. O Governo de Minas Gerais hoje possui oito contratos de Parcerias Público-Privadas assinados, sendo a unidade federativa com maior número de contratos e montantes de recursos orçamentários destinados a esse fim. A PPP da MG-050, por exemplo, rodovia onde há PPP patrocinada no trecho entre as cidades de Juatuba e São João do Paraíso - já conta com funcionamento relativamente normal. Tal PPP tem por objetivo a ampliação, recuperação e manutenção de aproximadamente 375 quilômetros de rodovia até o ano de 2032. O

investimento previsto é de R\$ 650 milhões, sendo o parceiro privado responsável por R\$ 274 milhões. Conforme o parceiro privado atinja o desempenho esperado, definido em indicadores de desempenho que envolvam, segundo Pasin (2012, p.77): “índices operacionais como estado do pavimento e sinalização, da disponibilidade de serviços de atendimento ao usuário e do fluxo de veículos [...] ambientais [...], financeiros [...] e sociais.”, há contraprestações pecuniárias do parceiro público de montantes maiores ou menores. A Companhia de Desenvolvimento Econômico de Minas Gerais (CODEMIG) assumiu a garantia para o cumprimento das obrigações com lastro na participação nos lucros líquidos da Companhia Brasileira de Metalurgia e Mineração (CBMM). A PPP em questão conta também com um verificador independente, responsável por medir a execução operacional da concessionária no tocante ao funcionamento da rodovia, procurando transparência e segurança jurídica ao contrato. (PASIN, 2012).

Outra experiência relevante no caso mineiro é o da Unidade I do Complexo Prisional Público-Privado de Ribeirão das Neves. Assinado em junho de 2009 e com valor estimado em R\$ 2.111.476.080,00 (em valores de 2008), o contrato prevê prazo de concessão de 27 anos, prorrogáveis até o limite de 35 anos. Os dois primeiros anos foram definidos como os destinados à construção do empreendimento, e os restantes para a administração, por parte da concessionária, da unidade. (MINAS GERAIS, 2014a)

A Parceria Público-Privada do Estádio Magalhães Pinto, conhecida como PPP do Mineirão, faz parte do esforço do governo mineiro em adequar o Estádio - que esteve em funcionamento há praticamente 50 anos sob responsabilidade exclusiva do Governo de Minas Gerais - para a recepção de jogos da Copa do Mundo de Futebol de 2014. A parceria tem vigência prevista até 2037 (27 anos), prorrogável até 2045. Segundo o governo estadual, além das reformas necessárias, as principais obrigações da concessionária envolvem “[...] a garantia de condições de acesso, circulação e segurança adequadas às dependências do Complexo do Mineirão, a promoção e supervisão de atividades de conteúdo artístico, musical e esportivo, além de melhoria da visibilidade do gramado, modernização de vestiários, banheiros, assentos estacionamentos e áreas comuns de circulação.”. O poder público, por sua vez, deve fiscalizar as condições do contrato firmado. (MINAS GERAIS, 2014b)

Outras PPPs de responsabilidade do governo estadual de Minas Gerais são: a chamada “PPP UAI”, Parceria Público-Privada do tipo concessão administrativa, assinada em 2010 e dividida em três fases de execução, que consiste na implantação e fornecimento de serviços de atendimento ao cidadão nas Unidades de Atendimento Integrado – as UAIs – em diferentes regiões do estado; a PPP do Aeroporto Regional da Zona da Mata, com contrato assinado em 2014, que se constitui na gestão do aeroporto por parte do parceiro privado, permitindo-lhe realizar empreendimentos nas dependências do aeroporto, compartilhando os riscos com o poder concedente; a PPP Resíduos Sólidos, também contratada em 2014 que, sob a modalidade de concessão administrativa, tem por proposta garantir a correta destinação de 100% dos resíduos sólidos urbanos da Região Metropolitana de Belo Horizonte, tendo o parceiro privado a responsabilidade sobre o transbordo, tratamento e destinação final dos resíduos; a PPP de Ampliação do Sistema Adutor Rio Manso, parceria firmada em 2013 que prevê a ampliação da capacidade do Sistema Produtor de Água Rio Manso e contempla a operação e manutenção do Sistema, incluindo a preservação ambiental da área; e a PPP do Sistema de Esgotamento Sanitário de Divinópolis, concessão administrativa firmada pela Companhia de Saneamento de Minas Gerais (COPASA) com prazo de 26 anos para esgotamento e tratamento de água. (MINAS GERAIS, 2014c)

A estrutura funcional do governo mineiro atesta a atenção que vem sendo dada às Parcerias Público-Privadas. A Lei Estadual no 14.868/2003 institui o Programa Estadual de Parceria Público-Privada. Tal programa é implementado pela Unidade Central de PPP, órgão vinculado à Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico de Minas Gerais (SEDE-MG) e dedicado especialmente ao trato das PPPs do governo do estado. Tal órgão tem por atribuição executar as atividades operacionais e de coordenação de parcerias público-privadas, dar suporte técnico, na elaboração de projetos e contratos, especialmente nos aspectos financeiros e de licitação, às Secretarias de Estado e assessorar o Conselho Gestor de Parcerias (CGP) e divulgar os conceitos e metodologias próprios dos contratos de parcerias público-privadas. O CGP, por sua vez, é presidido pelo Governador do Estado e contempla Secretários responsáveis por políticas de desenvolvimento regional, urbano e sustentável. Algumas de suas atribuições são a de elaborar o plano estadual de PPPs e supervisionar a carteira de PPPs do estado. (BITTAR 2014; MINAS GERAIS 2014d) Mais recentemente, foi instituído pelo governador Fernando Pimentel, através do Decreto NE nº 273 de 11 de agosto de 2015, Grupo de

Trabalho destinado a promover estudos relativos à política de parcerias público-privadas no âmbito da Administração Pública Estadual. Algumas de suas atribuições são: elaborar diagnóstico das parcerias público-privadas em estudo e em andamento no Estado; avaliar a estrutura de governança pública da política de parcerias público-privadas propondo alternativas de melhoria de gestão e a readequação de finalidades, competências e estruturas; avaliar a política estadual de financiamento e de garantias para contratos de parceria público-privada; identificar eventuais pontos críticos propondo ações de correção e formular proposta de novo Plano Estadual de Parcerias Público-Privadas. (MINAS GERAIS, 2015).

Outro elemento importante na estrutura organizacional mineira referente às PPPs são as Unidades Setoriais que, de acordo com o Manual de Padronização de Regras Chave de PPP, são “[...] núcleos operacionais internos de cada Secretaria, órgão ou entidade da Administração Pública do Estado, responsáveis pelo desenvolvimento de ações a serem adotadas no âmbito do Programa PPP (p 6)”. Trata-se, portanto, de grupos de trabalho potencialmente intersetoriais, podendo ser compostos por profissionais com expertises diversas, de acordo com as áreas de conhecimento pertinentes à boa gestão das PPP às quais se dedicam (MINAS GERAIS, 2013a). Apresentam, assim, potencial para arranjo interdisciplinar dentro dos projetos de PPP em Minas Gerais. Cabe salientar, entretanto, que a mera formação de grupo composto por servidores com expertises em disciplinas diferentes não contempla necessariamente o conceito de “arranjo intersetorial”, uma vez que a representatividade de órgãos afins ao projeto pode não ser garantida – no caso, por exemplo, de haver servidores com especialidades diferentes, mas que são do quadro funcional do mesmo órgão.

Um novo projeto de PPP, atualmente em licitação<sup>8</sup>, é a Parceria Público-Privada da Rota das Grutas Peter Lund. Tal PPP faz parte, como visto, de um esforço corrente e relativamente recente na Administração Pública mineira e brasileira na busca de saídas para a escassez de recursos disponíveis no orçamento público por meio de alternativas que envolvam a satisfação de interesses da sociedade civil sem frustrar as intenções de rentabilidade dos empreendedores.

---

8 Até a conclusão deste trabalho, em novembro de 2015, o projeto se encontrava em fase de licitação. Já havendo licitante habilitado, ainda restavam etapas – adjudicação e homologação - para conclusão da licitação e posterior assinatura do contrato.

## **4.2 - Parceria Público-Privada da Rota das Grutas Peter Lund**

O objeto tratado neste trabalho, a Parceria Público-Privada da Rota das Grutas Peter Lund consiste em uma PPP do tipo concessão administrativa, para gestão das áreas das Unidades de Conservação Parque Estadual do Sumidouro, com área nos municípios de Lagoa Santa e Pedro Leopoldo; Monumento Natural Estadual Gruta do Rei do Mato, localizada no município de Sete Lagoas; e Monumento Natural Estadual Peter Lund, no município de Cordisburgo. Tal PPP tem suas origens na iniciativa do presidente da Fundação Biodiversitas e professor da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Castor Cartelle Guerra. O professor Cartelle, entusiasta do estudo das áreas cársticas do Vetor Norte de Belo Horizonte (região onde se localizam as Unidades de Conservação alvos do Projeto Rota Lund), idealizou um projeto com o objetivo de identificar e estruturar atrativos turísticos localizados em tais áreas. Dessa iniciativa nasceu a “Rota das Grutas de Lund”, projeto que envolvia a integração de atrativos turísticos, com vias na preservação ambiental e na exploração do potencial turístico, dos municípios de Belo Horizonte, Sete Lagoas, Pedro Leopoldo, Lagoa Santa e Cordisburgo e com potencial de influência em mais de 20 outros municípios. (ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE TURISMO, 2011)

O território vislumbrado pelo professor Cartelle como alvo da integração em torno da Rota compreende três importantes Unidades de Conservação estaduais. O Parque Estadual do Sumidouro foi criado pelo Decreto Estadual nº 20.375, de 03 de Janeiro de 1980 e conta com uma área aproximada de 2.004 hectares nos municípios de Lagoa Santa e Pedro Leopoldo. O parque apresenta, como atrativos principais, além da gruta da Lapinha, a lagoa do Sumidouro e a lapa do Sumidouro, com suas importantes pinturas rupestres. O Monumento Natural Estadual Peter Lund, por sua vez, está localizado em Cordisburgo, foi criado pelo Decreto Estadual nº 44.120, em 29 de setembro de 2005, e conta com aproximadamente 72 hectares. Seu principal atrativo é a sítio histórico-científico da gruta do Maquiné. Finalmente, o Monumento Natural Estadual Gruta do Rei do Mato foi criado através da Lei Estadual nº 18.348, de 25 de agosto de 2009, no município de Sete Lagoas, como Unidade de Proteção Integral. Seus 141 hectares contam com um ecossistema cárstico, de grande beleza cênica. A gruta do Rei do Mato está contida nessa UC e é seu principal atrativo. Todas as três Unidades de Conservação são consideradas Unidades de Proteção Integral, ou seja, de acordo com o Sistema Nacional

de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), sistema regido pela Lei nº 9.985, de julho de 2000, são UCs que objetivam prioritariamente preservar a natureza, sendo admitido apenas o uso indireto dos recursos naturais nelas contidos. Todas são geridas exclusivamente pelo Instituto Estadual de Florestas (IEF). A área compreendida pela chamada “Rota das Grutas de Lund” e, posteriormente, envolvida na PPP da Rota Lund, compreende, além das Unidades de Conservação supracitadas, outros atrativos turísticos, como o Museu Casa Guimarães Rosa em Cordisburgo, dedicado ao célebre escritor mineiro João Guimarães Rosa, o Centro de Arqueologia Annete Laming Emperaire e o túmulo do pesquisador dinamarquês Peter Wilhelm Lund<sup>9</sup>, que dá nome ao projeto, localizados em Lagoa Santa.

Após a criação do projeto idealizado pelo Professor Cartelle, em 2010, o governo de Minas Gerais (representado pela SETUR e SEMAD), em parceria com a Organização Mundial de Turismo, por meio do programa Voluntários OMT, realizou estudos e diagnósticos com a participação de consultores e especialistas internacionais na área de turismo, que acabaram se concretizando em um Plano Estratégico para o desenvolvimento turístico da Rota das Grutas Lund. Tal Plano compreendia a realização de ações de grande importância para a região, incluindo a criação de um sistema integrado de informações que permitisse o monitoramento de indicadores relativos ao turismo no território da Rota. O documento indica um forte potencial turístico inexplorado face à ausência de investimentos significativos de infraestrutura e divulgação incipiente. A esse respeito, uma pesquisa de demanda realizada no maior aeroporto do estado - o Aeroporto Internacional Tancredo Neves em Confins, município limítrofe de duas cidades incluídas no escopo da Rota (Lagoa Santa e Pedro Leopoldo) - indica que a vocação da região era praticamente ignorada sob o ponto de vista promocional: 86% dos entrevistados nunca havia visitado a Rota, a despeito da proximidade com o aeroporto, e 74% desses turistas demonstraram interesse em fazê-lo. Apenas 10% dos entrevistados conheciam a Rota Lund. (BITTAR, 2014).

---

9 Peter Lund foi um paleontólogo, arqueólogo e espeleólogo famoso mundialmente por seus trabalhos como “naturalista” realizados ao longo do século XIX. Mudou-se definitivamente para o Brasil em 1833 e fez importantes escavações nas grutas da região cárstica ao longo do Vale do Rio das Velhas. (MINAS GERAIS 2011a; BITTAR, 2014). Durante os 10 anos de trabalho na região, teria explorado mais de 200 cavernas e descrito 115 espécies de animais, sobretudo da Era Cenozóica, incluindo a preguiça gigante e o tigre-dente-de-sabre. Além disso localizou importantes fósseis humanos, entre eles os componentes do que mais tarde ficaria conhecido como Homem de Lagoa Santa, fóssil humano pré-histórico considerado um dos vestígios mais importantes da civilização americana pré-histórica.

O Plano Estratégico define o perfil da demanda turística das Unidades de Conservação da Rota Lund: famílias de renda média e baixa com escolaridade média e geralmente são excursionistas<sup>10</sup> das cidades do entorno, principalmente Belo Horizonte. A oferta, por sua vez, consiste em produtos com pouco valor agregado e o ambiente não é desenvolvido de maneira adequada à potencialização da experiência do turista. A infraestrutura, tanto dos atrativos, quanto das cidades onde estes se localizam, é de baixa qualidade, a rede hoteleira tem dificuldade em suprir a ainda baixa demanda, e a acessibilidade dos equipamentos turísticos como um todo é falha. O Plano também identifica que a gestão institucional é incipiente, com os agentes envolvidos com os diversos produtos relacionados à Rota atuando de maneira isolada e descoordenada. (ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE TURISMO, 2011). Além do Plano Estratégico, um outro legado deixado pela parceria entre OMT e governo de Minas Gerais foi a criação de núcleo de pesquisas para a região contemplada pela Rota, também datado de 2010. De acordo com a SETUR (MINAS GERAIS, 2011a), o Observatório Peter Lund tem como objetivo, “levantar e monitorar dados e indicadores sobre o turismo na região.” e tem como um dos seus principais parceiros a Associação dos Circuitos das Grutas.

Já em 2011, o governo de Minas Gerais indicou a busca de alternativas para a conservação ambiental e desenvolvimento local das áreas abrangidas pela Rota Lund, transformando o Projeto Rota Lund em um “Programa Estruturador do Estado”<sup>11</sup> que visava, além de potencializar o ativo turístico dessas áreas e transforma-las em destinos reconhecidos nacional e internacionalmente, impulsionar o crescimento econômico do chamado Vetor Norte da Região Metropolitana de Belo Horizonte - zona privilegiada recentemente pelo governo estadual e que conta com o Aeroporto Internacional Tancredo Neves (a cerca de 50 km do centro de Belo Horizonte e a 21 km da Rota das grutas) e, desde 2010, com a Cidade Administrativa Presidente Tancredo Neves (Centro Administrativo do governo mineiro) (LAZZARINI; MINARDI; PONGELUPPI, 2013; BITTAR, 2014). Nesse momento, o Instituto Semeia, organização não governamental

---

10 Em 1963, na Conferência sobre Viagens Internacionais e Turismo das Nações Unidas, realizada em Roma, definiu-se que, para fins estatísticos, o termo turista faria referência a indivíduo que permanece mais que vinte quatro horas e menos que doze meses no destino. Já o excursionista foi definido como o indivíduo que permanece menos que vinte e quatro horas no destino, ou seja, que não pernoita no lugar – não fazendo uso, por exemplo, da infraestrutura de hospedagem. Para maiores detalhes ver: BENI, Mário Carlos. Análise estrutural do turismo. São Paulo: Ed. SENAC. 1997.

11 De acordo com Minas Gerais (2007) os Projetos Estruturadores “são o detalhamento gerencial das ações que conduzirão o estado à visão de futuro e se constituem as principais prioridades do Governo[...]”.



dedicada ao fomento de iniciativas voltadas para a parceria entre entes públicos e privados para a conservação e desenvolvimento de áreas protegidas (LAZZARINI; MINARDI; PONGELUPPI, 2013), realizou parceria com a SEDE, através da sua Unidade Unidade PPP, e com a SEMAD, com vistas à elaboração de um estudo técnico de viabilidade da adoção do modelo de Parceria Público-Privada nas Unidades de Conservação da Rota Lund. A iniciativa era desafiadora e inovadora, uma vez que essa seria a primeira experiência de adoção de concessão por PPP em Unidades de Conservação de Proteção Integral no Brasil.

Após as análises e estudos supracitados, o governo de Minas, durante a modelagem da “PPP da Rota das Grutas Peter Lund”, optou pela adoção do modelo de Concessão Administrativa, assumindo assim parte dos riscos do negócio, se comprometendo à realização de contraprestações pecuniárias ao parceiro privado. Este último, por sua vez, deveria se comprometer com condicionantes contidos em contrato, que envolvem desde indicadores relativos à adequada conservação ambiental e do patrimônio histórico-cultural local, passando pelo desenvolvimento socioeconômico das comunidades do entorno, investimentos em infraestrutura nas UC's e taxa de visitação satisfatória nas mesmas. As contraprestações governamentais, que garantiriam a rentabilidade privada do capital, estariam vinculadas, portanto, a métricas relativas ao desempenho do concessionário, podendo os repasses pecuniários serem maiores ou menores de acordo com sua performance. Caberia ao parceiro privado, também, a possibilidade de receitas acessórias provenientes de serviços relacionados à exploração turística dos atrativos localizados nas Unidades de Conservação. Após consulta e audiência públicas, a versão final do edital deveria ser lançada, o certame licitatório consideraria a oferta ganhadora aquela que envolvesse o menor valor de contraprestação anual (com limite de R\$ 14.588.030,00 - quatorze milhões quinhentos e oitenta e oito mil e trinta reais) por parte do poder concedente (governo de Minas Gerais), seguindo-se os trâmites legais até a efetiva assinatura do contrato, que deve vigorar por 25 anos, prorrogáveis na forma da lei e do edital. Chama a atenção o alto valor de investimento do setor público, sobretudo por ser um projeto considerado “piloto” uma vez que não se tem empreendimento análogo com concessão por PPP em áreas reservadas no Brasil. Isso aumenta a responsabilidade do gestor do projeto e o configura como uma política pública de grande porte, tendo em vista o grande montante de erário envolvido.

O Projeto de Parceria Público-Privada da Rota das Grutas Peter Lund foi incluído no Plano Estadual de Parcerias Público-Privadas, por meio do Decreto Estadual nº 46.303, de 22 de agosto de 2013, com a Consulta Pública do projeto ocorrendo do dia 7 de Agosto ao dia 16 de Novembro do mesmo ano. Nesse ínterim, houve reuniões entre cidadãos interessados, funcionários e conselheiros das três Unidades de Conservação e o governo de Minas Gerais, representado por diferentes órgãos, e um Workshop de Indicadores da PPP da Rota Lund, que apresentou os indicadores de desempenho e qualidade do projeto e formou grupos de trabalho para debate e inclusão de sugestões de novos indicadores e demais aspectos do projeto. Em novembro aconteceu também o Road Show, apresentando o Projeto da PPP com os dados, opiniões e conclusões coletados nos eventos anteriores.

A Audiência Pública da PPP da Rota Lund ocorreu no dia 13 de Maio de 2014, tendo a Advocacia Geral do Estado (AGE) emitido seu parecer em julho do mesmo ano. No mês seguinte o CGP aprovaria o projeto para licitação. Em 22 de Novembro de 2014, é finalmente lançado, no Portal de Compras do governo de Minas Gerais, o Edital da PPP da Rota Lund. O referido edital é publicado pelo IEF, com interveniência do Estado de Minas Gerais, por meio da SEMAD.

Após adiamento dos prazos para entrega dos envelopes de credenciamento e proposta comercial, em Março de 2015 há a entrega e abertura dos mesmos, tendo apenas um licitante, a RMG Construções e Empreendimentos LTDA, encaminhado proposta para a licitação. A proposta do licitante consistia na contraprestação pecuniária de R\$ 11.807.807,76 (onze milhões oitocentos e sete mil e oitocentos e sete reais e setenta e seis centavos) a ser paga anualmente pelo Parceiro Público. Posteriormente, entretanto, a licitação foi considerada fracassada, em decorrência de a única licitante ter tido sua proposta desclassificada por haver considerado um prazo de contrato de 30 anos (ao invés dos 25 definidos em edital) em tal proposta, entre outras inconsistências relativas ao valor de investimento. Amparada pelo Art. 48 da Lei 8666/93 (Lei de Licitações e Contratos), a Administração Pública determinou prazo para nova proposta, e em 31 de Março, foi apresentada nova proposta de contraprestação anual, readequada ao prazo de 25 anos de contrato, no valor de R\$ 14.169.369,31 (quatorze milhões cento e sessenta e nove mil trezentos e sessenta e nove reais e trinta e um centavos).

A habilitação da empresa ocorreu no mês de Maio de 2015. Até o momento de conclusão deste trabalho, para encerramento da licitação e posterior assinatura do contrato entre o parceiro público (governo de Minas Gerais) e parceiro privado (RMG Construções e Empreendimentos LTDA.), ainda carecia a realização dos processos de Adjudicação e Homologação.

## **5 - A intersetorialidade e a participação da Secretaria Estadual de Turismo de Minas Gerais na concepção, modelagem e execução contratual da PPP da Rota das Grutas Peter Lund**

A PPP da Rota das Grutas Peter Lund é, notadamente, um projeto intersetorial, que envolve, principalmente, a SEDE, pela competência delegada a esse órgão de coordenação, operacionalização e assistência no que diz respeito às PPPs no estado; o IEF/SEMAD, por serem os contratantes da referida PPP e os responsáveis pelas Unidades de Conservação no Estado de Minas Gerais; e a Secretaria SETUR, já que a viabilidade econômica do projeto se sustentaria, também, através dos ganhos acessórios advindos da visitação e exploração dos espaços para uso público contidos nas UCs. O próprio Caderno de Encargos da Concessionária (CEC) no seu capítulo VI, afirma que “A concessionária deverá explorar comercialmente, conforme sua criatividade empreendedora, as diversas formas de uso público, visitação e turismo, nas três unidades de conservação[...] (p.158)”, deixando claro o caráter compulsório da incorporação da atividade turística nas áreas de concessão (MINAS GERAIS, 2013b).

A Lei Delegada nº 180 de 20 de Janeiro de 2011 define como atribuições da SETUR, em seu capítulo XXII “[...] planejar, coordenar e fomentar as ações relacionadas ao turismo, objetivando a sua expansão, a melhoria da qualidade de vida das comunidades, a geração de emprego e renda e a divulgação do potencial turístico do Estado. [...]”, além de “[...] propor e coordenar a política estadual de turismo, o Plano Mineiro de Turismo e os demais planos, programas e projetos relacionados ao apoio e ao incentivo ao turismo; [...], e “[...] implementar a política estadual de turismo em articulação com órgãos e entidades das esferas de governo federal, estadual e municipal. A SETUR é, portanto, o órgão responsável por elaborar e promover as políticas de turismo no Estado de Minas Gerais. Sendo o turismo um dos eixos do projeto da PPP da Rota Lund suas etapas deveriam considerar, de maneira intersetorial, a SETUR e demais órgãos responsáveis pelas áreas de conhecimento afetadas em seu escopo.

Entretanto, a despeito da necessidade evidente de articulação e relacionamento intersetorial fundamentais para que se otimize os processos relativos à concepção, modelagem, contratação da concessionária, e mesmo à gestão do contrato da PPP da Rota Lund, é importante levar em conta a tendência tradicional à setorialização e

insulamento na Administração Pública brasileira.

Faz-se elementar assim, analisar como de fato se deu a interface entre os órgãos e agentes públicos relevantes, para que se identifique a adoção (ou não adoção) de práticas intersetoriais nos diversos processos de concretização do Projeto da PPP da Rota Lund. Para tanto, recorre-se às atas de consulta e audiência públicas, documentação relativa ao edital de licitação, demais documentos públicos pertinentes e a entrevistas semiestruturadas com interlocutores privilegiados em cada um dos órgãos diretamente envolvidos (SEDE, SEMAD, SETUR e as três Unidades de Conservação), com fins em constatar a que nível se deu a integração desejável interórgãos no projeto, analisando-se, sobretudo, a participação da Secretaria de Turismo nesse diálogo entre as instituições.

### **5.1 - A intersetorialidade na concepção da PPP da Rota Lund**

A concepção do uso do modelo de concessão por Parceria Público-Privada para se gerir as Unidades de Conservação do Parque Estadual do Sumidouro, do Monumento Natural Estadual Peter Lund e do Monumento Natural Estadual Gruta Rei do Mato parece ter origem na soma de interesses do IEF/SEMAD e do Instituto Semeia. Segundo entrevista com Cecília Vilhena, gerente geral das UC's no Estado de Minas Gerais e servidora do IEF, o órgão já demandava um modelo de gestão alternativo para a Rota e para as três UCs contempladas. Ao mesmo tempo, o Instituto Semeia já estudava modelos inovadores de gestão para Unidades de Conservação, oferecendo a conveniência de uma potencial parceria a possíveis interessados. O governo federal e alguns estados, inclusive Minas Gerais, teriam sido abordados pelo Instituto com esse objetivo. O Estado de Minas Gerais, através da SEMAD, teria demonstrado interesse e, referenciado em um estudo do Instituto Semeia buscando identificar as UCs mais adequadas à aplicação de um novo modelo de gestão, foi tomada uma decisão de gabinete junto ao secretário de Meio Ambiente, decidindo-se pela adoção da concessão por PPP para as três Unidades de Conservação da Rota Lund - iniciativa inédita no Brasil até então.

Dentro do Projeto da Rota Lund já existia uma demanda de se pensar uma gestão diferenciada que contemplaria as três Unidades de Conservação. A concepção inicial de se fazer uma PPP na verdade foi uma oportunidade trazida pela ONG Semeia, que já estava estudando

modelos inovadores de gestão e propondo o estudo de uma PPP no estado de Minas, e em conversa com o gabinete do secretário de Meio Ambiente optou-se que esse estudo seria direcionado para a Rota Lund. Então foi uma decisão de gabinete da qual desde o início apoiamos e achamos interessante, porque achamos fundamental a atuação de um ator privado na gestão da Rota para que fosse eficiente. [...] o Semeia desenvolveu um estudo com a gente sobre as UCs de Minas para identificar as unidades que seriam mais oportunas para o desenvolvimento de uma PPP. (informação verbal. VILHENA, Cecília. 2015)

Renata Denucci, gestora ambiental alocada na SEMAD e ex-gerebte do Projeto Rota Lund, conta em entrevista que, após os contatos iniciais do professor Cartelle com o governo do estado – que teria visto na Rota Lund um projeto de desenvolvimento através do Ecoturismo – e com os relatórios produzidos pela OMT, o governo de Minas Gerais teria definido três pilares para o projeto: meio ambiente, turismo e cultura. A gestão da Rota Lund inicialmente teria sido distribuída, portanto, entre SEMAD, SETUR e SEC. Todavia, a SEC teria se afastado pois sentiu que seu papel, baseado sobretudo na museografia do projeto, não exigia grande presença. Em seguida, com a noção por parte do governo do estado de que o projeto envolveria mormente a gestão de UCs e, devido a maior capacidade arrecadatória e orçamentária da SEMAD em comparação com a SETUR, o projeto teria sido centralizado no IEF/SEMAD – sem excluir as contribuições da Secretaria de Turismo. Nesse momento, parece ter havido uma transferência da responsabilidade pela Rota para o IEF/SEMAD e, com a aproximação do Instituto Semeia, a possibilidade da implementação de uma PPP a ser contratada pelo órgão.

Rogério Tavares, também servidor do IEF e gerente do Parque Estadual do Sumidouro, endossa a fala de Renata e explica que a união entre os objetivos do IEF e o Instituto Semeia foi ponto-chave para o que mais tarde se tornaria a PPP da Rota Lund.

Quando o Semeia manifesta interesse na parceria, foi oportuno ter alguém com visão como a Cecília (servidora do IEF e gerente geral das UCs) para ousar e apostar numa inovação.[...] O processo foi chancelado dentro do IEF, foi articulado com a SEMAD, que por sua vez estava, na verdade, com um projeto que era a Rota das Grutas Peter Lund e que já sabia que o custo de manutenção desse investimento seria altíssimo, e que não se tinha como assegurar a possibilidade disso se não através de um novo modelo de gestão. (informação verbal. TAVARES, Rogério. 2015)

O referido entrevistado menciona, a título de exemplo, o Parque do Sumidouro, que teria uma forte vocação para o uso público, considerada inclusive em seu Plano de Manejo,

contando com uma estrutura complexa e cara, o que sugeriria um modelo de negócios alternativo, possivelmente com um parceiro privado. Quando há o interesse dos órgãos envolvidos com o meio ambiente no Estado de Minas Gerais (IEF/SEMAD) na iniciativa de assessoria do Semeia, a ONG investe nos estudos que balizariam a tomada de decisão pelo modelo de concessão por PPP. Ainda segundo o entrevistado, a contratação de consultoria, por parte do Semeia, e a incorporação no projeto do órgão estadual com o *know-how* necessário para a modelagem da PPP, a SEDE - por meio de sua Unidade de PPP, que já havia uma carteira de projetos consolidada - indicam a passagem da concepção para a concretização do projeto. Suas afirmações com relação à participação dos gerentes das UCs se alinham com as de Mário Oliveira, servidor do IEF e gerente do Monumento Natural Estadual Peter Lund, segundo o qual teria havido proximidade das gerências das UCs com o Projeto de PPP, sobretudo de maneira consultiva e técnica no que diz respeito à possibilidade do uso público dos parques na Parceria.

Já a servidora do IEF e gerente do Monumento Natural Estadual Gruta do Rei do Mato, Maria Honorina Pereira, afirma desconhecer com exatidão os processos de concepção da PPP da Rota Lund e se queixa da falta de clareza nas informações relativas ao projeto. Um dos elementos dificultadores seria a distância geográfica da UC que gerencia com relação aos órgãos centrais do estado, problema que, segundo ela, o Parque do Sumidouro não teria, devido à proximidade maior.

De acordo com a servidora da Unidade PPP da SEDE e uma das responsáveis pelo Projeto Rota Lund no órgão, Maria Emília Bittar, o caráter consultivo da Unidade PPP fez com que sua participação ativa na PPP da Rota Lund acontecesse sobretudo a partir da modelagem, tendo operação mais decisiva nos processos posteriores à concepção da Parceria. Ela chama a atenção para o papel do CGP, formado pelos secretários de estado mais relacionados aos projetos de PPP a serem julgados e, se for o caso, selecionados pelo governo de Minas Gerais, para que se passe da concepção para a modelagem e demais etapas de concretização das PPPs.

Com relação à participação da SETUR na concepção da PPP da Rota Lund, Mariana Rocha, servidora do órgão atualmente responsável pelo projeto dentro desta Secretaria, esclarece que a OMT, ainda em 2010, já sugeria uma estrutura diferente da que existia até então para a gestão da Rota, proposta no relatório oriundo do programa Volunteers. A

servidora não sabe afirmar se a ideia de adoção de uma PPP surgiu desse relatório, mas que o mesmo afirmava que a administração das UCs da Rota Lund não deveria ser exclusiva dos órgãos públicos, apresentando a alternativa, inclusive, da participação do Circuito Turístico das Grutas na gestão da Rota<sup>12</sup>. Como a servidora foi a quarta pessoa responsável pelo projeto na Secretaria - após o desligamento das três anteriores do serviço público estadual - ela assume que sua informação com relação à concepção da PPP é limitada. Uma das servidoras que a precederam na gestão do Projeto Rota Lund dentro da SETUR, Helena Ladeira, hoje reintegrada ao corpo funcional da Secretaria na coordenação de informação turística, discorre sobre a transferência do Projeto Rota Lund (projeto que precede a PPP) da SETUR para a SEMAD. Ela afirma que o Projeto acabou sendo transferido quase integralmente para a SEMAD a partir do momento em que se notou que grande parte do que era proposto, inclusive pelo relatório da OMT, - que teria sido destinado à SETUR e desenvolvido graças à articulação feita por uma servidora desta Secretaria - envolvia obras de infraestrutura e mudanças sistemáticas nas Unidades de Conservação, sendo portanto competência da SEMAD.

Juliana Minardi, também servidora da SETUR e atualmente assessora de gabinete no órgão, destaca igualmente o fato de o Projeto Rota Lund, anteriormente à PPP, ter tido maior participação da Secretaria de Turismo. Segundo ela, a SETUR desejava gerenciar o Projeto, mas, por decisão política, a Rota Lund acabou tendo cada vez mais a exclusiva participação da SEMAD. A partir daí, as contribuições da SETUR no tocante à PPP teriam acontecido apenas após a conclusão de alguns processos, inclusive causando a sensação entre os servidores envolvidos de que o órgão teria sido preterido.

Sobre o papel da SETUR na concepção da PPP da Rota Lund, Cecília Vilhena percebe uma participação mínima no que diz respeito à opção pela concessão por PPP, uma vez que se definiu que o contrato junto à concessionária seria de responsabilidade da SEMAD. Entretanto afirma que sua percepção é limitada pelo fato de a adoção do modelo de PPP ter sido uma “decisão de gabinete” entre secretários, não sabendo

---

12 De acordo com a SETUR: “Os Circuitos Turísticos são entidades sem fins lucrativos, que caracterizam a política pública de Regionalização do Turismo de Minas Gerais, em desenvolvimento pelo Governo do Estado de Minas Gerais desde o ano de 2001, os Circuitos Turísticos obtiveram seu reconhecimento com a publicação do Decreto de Lei nº 43.321/2003. Esta política é um modelo de gestão das regiões turísticas que segue as diretrizes do Programa de Regionalização do Turismo, estabelecido pelo Ministério do Turismo.”. (MINAS GERAIS, 2015b)



responder se o secretário de Turismo à época participou de tal decisão junto aos secretários de Meio Ambiente e de Desenvolvimento Econômico.

Renata Denucci ressalta o fato de que a participação da SETUR aconteceu através de pontos focais, – ou gerentes do projeto em cada um dos órgãos responsáveis – inclusive na concepção da PPP. O relatório da OMT teria sido de grande importância para que se pensasse uma gestão alternativa para a Rota, e o relacionamento entre IEF/SEMAD, SETUR e Instituto Semeia teria fundamentado a escolha da adoção de um modelo de PPP para a Rota. A centralização da PPP no IEF teria acontecido por questões orçamentárias e pelo foco em se trabalhar Unidades de Conservação, não fazendo, entretanto, com que a participação da SETUR fosse diminuída.

Rogério Tavares, nota a participação da SETUR no que mais tarde viria a ser a PPP da Rota Lund principalmente quando o governo estadual define a Rota como Projeto Estruturador, colocando como pilares do mesmo a estruturação da rede receptiva, a preocupação com a educação ambiental, a necessidade de atenção ao marketing e divulgação, o investimento em sinalização, etc - todos elementos afins da área de turismo; fazendo com que o futuro processo de modelagem se aproximasse mais da SETUR. Ele destaca também uma possível inclinação da SEMAD à aproximação com órgãos de outras áreas afins à Rota, como cultura por exemplo, mas, não se observando grandes contribuições ou iniciativas de participação por parte dos mesmos, o contato intersetorial teria se esvaziado. Os demais entrevistados não perceberam ou não souberam precisar a participação da SETUR na concepção da PPP em questão.

Nota-se, através das entrevistas, que a concepção do modelo de Parceria Público-Privada para o Projeto Rota Lund parece ter tido uma participação mínima da SETUR. Em dado momento o órgão realizava, de maneira mista com a SEMAD, a gerência do Projeto no governo estadual. Entretanto, por decisão política, por questões relativas à capacidade orçamentária ou pelo fato do foco da Rota Lund ter se voltado para as Unidades de Conservação, a gestão do Projeto se aproximou da SEMAD e se distanciou da SETUR. Apesar de ser difícil à maioria dos entrevistados identificar o órgão idealizador da PPP da Rota Lund, parece ter havido uma aproximação entre o IEF - através da SEMAD - com a SEDE, e a eventualidade da existência de parceiro externos (Instituto Semeia) interessados no Projeto Rota Lund teria impulsionado o governo de

Minas Gerais à adoção da concessão por PPP na Rota. Desse modo, a intersectorialidade na concepção da PPP da Rota Lund é sentida sobretudo na relação entre SEMAD/IEF e SEDE, com a SETUR tendo pouco diálogo com os demais órgãos durante o processo.

## **5.2 - A intersectorialidade na modelagem e execução contratual da PPP da Rota Lund**

Uma vez concebida a ideia de parceria com ente privado através de concessão administrativa, avança-se na direção da modelagem da PPP da Rota Lund por parte da Administração, conforme as necessidades e demandas do interesse público, e posteriormente, todas as etapas que envolvem a contratação da concessionária. O processo que precede a assinatura do contrato a se firmar entre licitante vencedor e Estado de Minas Gerais inclui fases como a confecção do edital de licitação, consulta pública, audiência pública, certame licitatório, habilitação do licitante, adjudicação, homologação e outros processos fundamentais para que se garanta a legalidade e a legitimidade da concessão. Por se tratar de uma iniciativa inovadora, sendo a primeira PPP para gestão de áreas protegidas no Brasil, diversos cuidados relacionados à preservação ambiental nos parques deveriam ser tomados. A definição de um Caderno de Encargos que garanta o cumprimento de metas, o respeito aos Planos de Manejo das três Unidades de Conservação e a definição de indicadores ambientais consistentes e condizentes com o SNUC se apresentariam como principais desafios à equipe técnica responsável pela PPP da Rota Lund na SEMAD e no IEF. A equipe da Unidade PPP da SEDE seria importante no que tange a sua expertise econômico-financeira e jurídica no tema Parceria Público-Privada. A SETUR por sua vez seria o órgão indicado, sobretudo, a fazer proposições no que se refere às atividades a serem executadas por parte da concessionária nas áreas de uso público das Unidades de Conservação, já que tais atividades são consideradas fonte para importantes ganhos acessórios que auxiliariam a manutenção da sustentabilidade do negócio. Além disso, como visto em capítulos anteriores, uma das justificativas para a adoção de uma PPP nas UCs pertencentes à Rota Lund seria a possibilidade de maior divulgação e exploração da atividade turística nos atrativos da região, gerando desenvolvimento local através do turismo. A PPP seria portanto, não só uma alternativa aos altos gastos decorrentes da gestão e preservação ambiental das UCs, mas uma política de desenvolvimento econômico local através do turismo. Assim sendo, identificar a participação do órgão do Estado de Minas Gerais

responsável pela política estadual de turismo, a SETUR-MG, nos processos de modelagem e execução contratual, é fundamental para que se entenda o alcance da abordagem intersetorial no Projeto da PPP Rota Lund.

Analisando-se o edital da referida PPP e seus documentos anexos, os quais contêm itens que compõem o contrato a ser firmado, são percebidas inúmeras responsabilidades incumbidas ao parceiro privado que indicam a importância da atividade turística nas unidades de conservação. Tais documentos fortalecem a ideia de que o turismo é peça chave para que o parceiro privado realize ganho econômico capaz de manter o empreendimento sustentável e para que gere benefícios para as áreas de concessão e comunidades do entorno. Também nota-se a preocupação da modelagem em garantir que se atenda a diversos índices positivos com relação ao turismo nas UCs, de modo que a PPP da Rota Lund se configurasse em uma política de desenvolvimento e de fomento ao turismo no estado.

Elementos contidos no item II.6 do Edital, que trata do objeto de licitação, incluem como obrigação do empreendimento alvo da parceria, nos termos do contrato - além de atividades correspondentes à preservação ambiental, vigilância e monitoramento das áreas protegidas, combate à incêndios e etc - o desenvolvimento sustentável do turismo nas UCs, o que sugere que a atividade turística tem parte relevante nos objetivos a serem alcançados com a implementação da PPP.

II.6.1 objeto da LICITAÇÃO é a seleção de proposta para a formalização de parceria público-privada, na modalidade concessão administrativa, voltada para a gestão das ÁREAS DA CONCESSÃO, localizadas nas unidades de conservação do grupo de Unidades de Proteção Integral: Parque Estadual do Sumidouro, Monumento Natural Estadual Gruta Rei do Mato e Monumento Natural Estadual Peter Lund, incluindo-se, nos termos do CONTRATO, as atividades correspondentes à:

[...]II.6.1.7 promoção social e ambientalmente sustentável do potencial turístico das ÁREAS DA CONCESSÃO, nos termos do Anexo V - Caderno de Encargos da Concessionária;. (MINAS GERAIS, 2013b, p. 22)

Outro item constante no edital que sugere o papel relevante da atividade turística na modelagem do contrato da PPP da Rota Lund é a necessidade de comprovação, por parte do licitante, do desempenho de “Ecoturismo – gestão de equipamentos turísticos e

atendimento ao público em atividade de turismo de natureza.”. (MINAS GERAIS, 2013b, p. 60)

No Caderno de Encargos da Concessionária (CEC) – documento que determina a estrutura básica de funcionamento da PPP da Rota Lund e define os serviços de responsabilidade da concessionária e suas obrigações - a compulsoriedade dada à exploração turística nas áreas de uso público, à integração entre os três parques e seus atrativos de modo a configurá-los como um destino turístico integrado e demais compromissos obrigatórios com relação à visitação, evidenciam a relevância da atividade turística na PPP. No capítulo em que trata da estrutura organizacional mínima da concessionária, o CEC torna obrigatória a existência de equipe permanentemente responsável pela “[...] Adequação do patrimônio para a visitação e desenvolvimento de ações focadas na orientação e mediação da prática de uso público pelo visitante;” (MINAS GERAIS, 2013b, p.12). Na parte que discorre sobre os encargos de gestão de visitação, o cuidado com o direcionamento do fluxo de visitação nas três UCs e o incremento qualitativo e quantitativo da visitação são pontos de destaque, podendo a concessionária inclusive sofrer penalidades caso não cumpra com as expectativas definidas em contrato. “[...] o não desenvolvimento qualitativo e quantitativo da visitação nas unidades de conservação da Rota das Grutas Peter Lund sofrerá as penalidades descritas no CONTRATO”. (MINAS GERAIS, 2013b, p. 158) Na mesma parte, define-se que “[...] A concessionária deverá explorar comercialmente [...] as diversas formas de uso público, visitação e turismo, nas três unidades de conservação.” e que “[...] A concessionária deverá ainda promover, no mínimo, uma atividade em ambiente natural em cada UC [...] (p.159)”. Percebe-se, portanto, a clara compulsoriedade da atividade turística através do acolhimento de visitação, que deve ser crescente em termos de números de visitantes e qualidade dos serviços prestados. Não obstante, a visitação se configura como ganho acessório da concessionária, podendo vir a gerar ganhos financeiros inclusive para o parceiro público: “Todas as receitas advindas da exploração do uso público, visitação e turismo nas três unidades de conservação serão consideradas receitas acessórias, cujos resultados deverão ser compartilhados com o poder concedente. (p. 159)”. A concessionária deverá também conceber o Programa de Gestão da Visitação e do Uso Público na Rota das Grutas Peter Lund. Tal programa deverá conter um “Manual de Gestão da Visitação da Rota das Grutas Peter Lund” que, por sua vez, deverá incluir, entre outros tópicos, “Visão e conceito integrado do produto turístico-ambiental Rota das

Grutas Peter Lund”; “Fatores de diferenciação no mercado turístico do conceito integrado”; “Forma de relacionamento com o *trade* turístico com procedimentos claros de visitação, manejo e logística de grupos no interior das UCs” e “Descrição de no mínimo dez atividades de visitação estruturadas a serem realizadas nas UCs”. (MINAS GERAIS, 2013b, p. 159). A preocupação com o incremento da atividade turística e com a sua qualidade na Rota Lund segue explícita nos capítulos seguintes do CEC. A parte da seguranç a dada ao visitante é tratada no item VI.3.2: “A concessionária deverá certificar os produtos de turismo de aventura ofertados no seu portfólio. (p. 166)”, deixando claro o potencial das áreas de uso público para um segmento turístico a ser explorado (turismo de aventura). (MINAS GERAIS, 2013b).

Outra parte importante do Caderno de Encargos no tocante a a es relativas ao turismo nas UCs é o Sistema de Registro de Visitação. A criação de tal sistema é imposta a partir do sexto mês da concessão e deverá conter um banco de dados de visitantes e pesquisa de satisfação acessíveis ao poder concedente. Seria, portanto, não apenas um mecanismo de controle e monitoramento da visitação na Rota Lund com vias em uso para indicadores do próprio contrato de PPP, mas uma rica fonte de informações e estatísticas turísticas disponíveis   Administração Pública (e, obviamente,   SETUR). Outro sistema que agrega valor   PPP como destino, e permite reforçar o caráter turístico desta, é o Sistema de Voucher  nico, também compulsório. Ele consiste em “ordenar e gerenciar o fluxo de visitação contribuindo com o manejo de visitantes nas 03 Unidades de Conservação contempladas pelo Projeto” e “[...] prevê a integração de estruturas de informação e comercialização do produto turístico”. A proposta tem como diretrizes “[...] respeitar a capacidade de suporte dos atrativos” e “[...] estabelecer o conceito de unidade para o Produto Turístico.” (MINAS GERAIS, 2013b, p. 170).

No tocante ao Plano de Gestão do Relacionamento, definido pelo CEC, um dos públicos-alvo a serem trabalhados são justamente os turistas, “o *trade* turístico e parceiros comerciais (Operadores Turísticos, Agencias de Receptivo Turístico e Agências de Viagem)”; mais uma vez demonstrando a necessidade de participação dos atores da cadeia produtiva do turismo no empreendimento. No item VII.4 do CEC, que discorre sobre a permissão de uso do espaço, o desenvolvimento do turismo local é novamente considerado: “A concessionária deverá promover a permissão de uso de espaço, nos receptivos turísticos ou áreas adjacentes, tendo como objetivo o atendimento ao turista e

a promoção do turismo local e regional”. O desenvolvimento local através do turismo é versado de maneira ainda mais contundente no capítulo seguinte do CEC, que trata do apoio por parte do parceiro privado na concessão de microcrédito para a produção associada ao turismo: “VII.5.1 A concessionária deverá apoiar a produção associada ao turismo, de forma a garantir que no mínimo 2 (dois) projetos de Microcrédito sejam submetidos às instituições financeiras de crédito anualmente, durante todo o período de concessão.” (MINAS GERAIS, 2013b, p. 179).

Sobre os encargos de comunicação e promoção da Rota das Grutas, o Caderno de Encargos afirma que a concessionária deverá, além de promover a marca da Rota, associá-la à visibilidade e atratividade turística, divulgando-a para o público final e *trade* turístico. Deverá também “Manter atualizado *mail list* com o contato do *trade* turístico e demais *stakeholders* da Rota, para facilitar a comunicação e relacionamento.”. São obrigatórios também, a publicação de *web site* com conteúdo informativo da visitação turística da Rota e a participação em eventos turísticos para promoção e divulgação da Rota. (MINAS GERAIS, 2013b, p. 184).

No Plano de Negócios Referencial, anexo ao Edital da PPP, a importância do turismo, ao menos no discurso, para a manutenção do empreendimento é claramente notada:

A Rota das Grutas Peter Lund é um destino turístico que congrega três áreas estaduais protegidas[...]. Em localização estratégica a 5 km do Aeroporto de Confins, incorpora enorme potencial para desenvolvimento imobiliário regional e de atender a enorme demanda de turismo de lazer, negócios e eventos da região metropolitana de Belo Horizonte.

O número de visitantes previstos nas unidades no primeiro ano de concessão é de 45.000 (Peter Lund), 25.000 (Rei do Mato) e 35.000 (Sumidouro), totalizando 105.000 visitantes. Avalia-se que, em decorrência dos investimentos e da ampliação de atividades turísticas, o fluxo de visitantes na Rota Lund dobre em 5 anos (210 mil visitante no ano 6). A partir daí, prevê-se um crescimento vegetativo de 3,46% ao ano para todas as unidades. (MINAS GERAIS, 2013b, p. 5)

No tocante às receitas das atividades acessórias possíveis ao parceiro privado, o documento elenca quatro macro grupos, todos diretamente relacionados ao turismo nas UCs: ecoturismo, hospedagem, alimentação e serviços, e visitação. Inclusive sugere atividades como cicloturismo, espeleoturismo e rapel para cada uma das Unidades. O mesmo documento, ao tratar das projeções de custos operacionais da PPP, coloca o turismo como a segunda maior fonte de gastos de investimento a serem realizados,

ficando atrás apenas da conservação ambiental.

O Manual de Indicadores de Desempenho, outro documento anexo ao Edital da PPP da Rota Lund, define metas de desempenho da operação da PPP por parte da concessionária. Dividido em três grandes grupos (manejo do patrimônio natural e histórico-cultural, visitação e relacionamento), o Manual contém indicadores relativos a cada um dos temas. Cada indicador possui um peso e forma de medição, visando monitorar e avaliar o desempenho da concessionária nas diversas obrigações definidas por contrato e constantes no Caderno de Encargos. Tal monitoramento é realizado, dependendo do indicador, pelo poder concedente (Administração Pública) ou por um Verificador Independente (VI) contratado. De acordo com a pontuação em cada um dos indicadores, a contraprestação pecuniária do ente público varia para mais (quando o parceiro privado atinge excelência nos diversos indicadores) ou para menos (quando o parceiro privado não cumpre com suas obrigações ou tem desempenho insatisfatório nos indicadores). É importante atentar para o fato de que cada indicador tem forma de medição e peso diferentes. O que chama a atenção quando analisado o Manual de Indicadores de Desempenho da PPP da Rota Lund é a importância, tanto em números de indicadores quanto em peso, dada à atividades de visitação e turismo a serem realizadas nas UCs.

Os indicadores presentes no Manual de Indicadores de Desempenho podem ser divididos, de acordo com sua Matriz de Benefícios, em três grandes grupos (Manejo do Patrimônio Natural e Histórico-Cultural, Visitação e Relacionamento). Dos três grandes grupos, dois possuem indicadores diretamente ligados ao desempenho da concessionária no que tange à atividade turística: visitação e relacionamento. Os indicadores do grupo visitação - Grau de satisfação da experiência do visitante; Implantação e manutenção do Sistema de Gestão de segurança para as atividades de turismo de aventura comercializadas pela concessionária nas UCs; Percentual de visitantes em mais de uma UC da Rota Lund; Disponibilidade do Sistema de Registro de Visitantes; Índice de crescimento do fluxo de visitantes de outros Estados e Índice de crescimento do fluxo de visitantes de outros países - têm relação direta com a atividade turística na PPP. A própria descrição de benefícios esperados através da medição dos indicadores do grupo deixa clara tal relação, citando, inclusive, a SETUR como uma das destinatárias das informações contidas em banco de dados:

A concessão deverá trazer benefícios indiretos à política de uso público das unidades de conservação do Estado de Minas Gerais e às políticas setoriais promovidas pela Secretaria de Turismo no Circuito Turístico das Grutas de Lund. Dessa maneira espera-se que a CONCESSIONÁRIA realize o registro contínuo dos visitantes das UCs concessionadas, traçando o seu perfil em uma base de dados a ser disponibilizada diretamente para o PODER CONCEDENTE (principalmente IEF e Secretaria de Turismo). Além do incremento na visitação de turistas regionais, espera-se que a CONCESSIONÁRIA realize esforços de captação de turistas, vindos de outros estados e países, e a adaptação da comunicação e da oferta de visitação para estes públicos. (MINAS GERAIS, 2013b, p. 5)

No grupo relacionamento, o indicador “Número de projetos de microcrédito apresentados”, chama a atenção. Seu objetivo é “avaliar o papel da concessionária como apoiador da produção associada ao turismo e à permanência das comunidades do entorno das unidades de conservação.” (MINAS GERAIS, 2013b, P. 38). Sua medição consiste em auditoria sobre relatório a ser emitido pela concessionária, anualmente, comprovando submissão dos projetos (de microcrédito) incubados pela concessionária, à instituição de crédito. Seu verificador inclusive não deve ser o Independente (VI), mas sim o poder concedente. Ou seja, a avaliação da concessionária está diretamente condicionada a uma ação de fomento direto à cadeia produtiva do turismo no entorno, com o poder público sendo o responsável direto pelo seu monitoramento. A descrição dos benefícios esperados a serem medidos pelos indicadores do grupo relacionamento também evidencia grande preocupação com o turismo na PPP da Rota Lund:

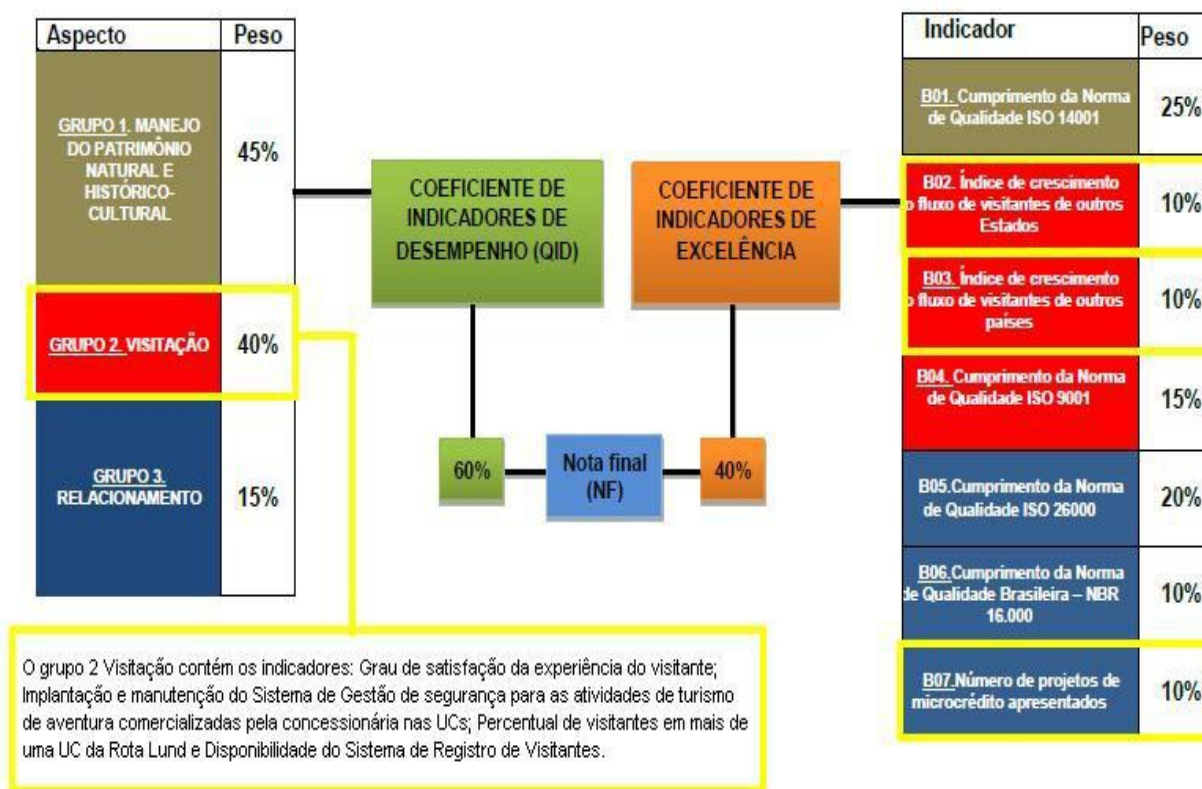
A concessão deverá promover indiretamente o fomento do desenvolvimento socioeconômico regional através de ações voltadas para este fim com foco nas comunidades do entorno da concessão. Tais ações deverão envolver o apoio efetivo na dinamização de atividades econômicas relativas à cadeia produtiva dos serviços de conservação e turismo inserindo e valorizando os profissionais com experiência regional em unidades de conservação. Assim, espera-se que a CONCESSIONÁRIA atue como uma catalisadora da microeconomia local seja com atividades diretamente ligadas às atividades obrigatórias e acessórias da CONCESSIONÁRIA em parceria com as comunidades do entorno, seja na promoção de outras atividades que tenham vieses sustentáveis com estas mesmas comunidades. (MINAS GERAIS, 2013b, p. 6)

Para que se tenha uma ideia do peso dos indicadores diretamente ligados à atividade turística na PPP da Rota Lund ou ao fomento do turismo no entorno, a Figura 1 apresenta o Modelo de Cálculo dos Coeficientes. Ela divide os indicadores em Indicadores de Desempenho e Indicadores de Excelência. A Figura 1 mostra também os pesos dos indicadores de desempenho e excelência da PPP da Rota Lund. Todos os indicadores



que se relacionam com o turismo, e seus respectivos pesos, estão destacados em amarelo. No caso dos Indicadores de Desempenho, todos os indicadores que o compõem medem atividade relacionada ao turismo.

Figura 1 - Peso dos indicadores relativos à visitação e atividade turística na PPP da Rota Lund



Fonte: Adaptação própria baseada em Minas Gerais (2013b)

Além disso, o bom desempenho e aumento de receita por parte da concessionária no tocante à exploração do uso público, visitação e turismo, não apenas mantém o negócio atrativo para o parceiro privado, como pode incorrer em ganhos financeiros para a própria Administração Pública, como definido no item VI.1.5 do Caderno de Encargos:

Todas as receitas advindas da exploração do uso público, visitação e turismo nas três unidades de conservação serão consideradas receitas acessórias, cujos resultados deverão ser compartilhados com o PODER CONCEDENTE[...]. (MINAS GERAIS, 2013b, p. 159)

Percebe-se então que a modelagem do contrato, no que tange a remuneração do parceiro privado, considerou de maneira muito notável a inclusão de elementos que não apenas fomentassem o investimento em turismo por parte deste, como praticamente o obriga a

realiza-lo para que tenha pontuação satisfatória (e por conseguinte aumente a sua remuneração). A participação da SETUR, na construção, análise e monitoramento de tais indicadores parece claramente necessária, já que se busca, através da PPP da Rota Lund, grande impacto não só no turismo a ser realizado nas grutas e outros atrativos das UCs, mas em todo o seu entorno.

A devolutiva das sugestões recebidas em Consultas Públicas relativas à PPP da Rota Lund - documento de acesso público que cataloga as demandas e questionamentos de diversos atores durante esses eventos - apresenta sugestões que, em sua maioria, dizem respeito a aspectos de preservação ambiental nos parques. Todavia, várias sugestões têm relação direta com o turismo nas UCs. Algumas sugestões foram incluídas na modelagem do Projeto, como a de “Capacitação de todos os funcionários da referida unidade de conservação com o propósito de prestar informações claras e precisas aos turistas”, que passou a fazer parte do Caderno de Encargos . Outras já eram abordadas, não carecendo de acréscimo na modelagem, como a da avaliação da qualidade de informação passada pelo condutor ao turista, que já era compreendida por um indicador. E algumas foram descartadas, como a limitação de horário e visitação nos parques. O importante aqui é notar que a presença dos interesses tanto da comunidade local quanto de potenciais parceiros privados, e mesmo do Estado de Minas Gerais, devem ser consideradas em Consulta Pública, fazendo com que o comparecimento de servidor que representasse a SETUR fosse peça importante para que houvesse a garantia de alinhamento da política de turismo estadual com a modelagem da PPP da Rota Lund. Apesar da impossibilidade de identificar os solicitantes das demandas (que são omitidos no documento), a lista de presença da devolutiva da Consulta Pública da PPP da Rota Lund, também de acesso público, atesta a presença de servidores do SEMAD, do IEF, da SEDE (Unidade PPP) e da servidora Mariana Rocha da SETUR (então SETES – Secretaria de Turismo e Esportes), entre outros interessados.

A etapa de Audiência Pública, analisada a partir da lista de perguntas e respostas disponibilizada publicamente, apresenta questionamentos variados com relação à PPP. As perguntas variam desde a possibilidade de aumento da contraprestação pecuniária (realizada por empresa que provavelmente apresentava interesse em participar do certame licitatório) a dúvidas sobre a comercialização de produtos na área da PPP. A lista de presença da Audiência atesta a participação de servidores do IEF, SEMAD, SEDE

(Unidade PPP) e de duas servidoras da SETUR, entre elas Mariana Rocha.

O edital da PPP da Rota Lund, publicado em 22 de novembro de 2014 no Portal de Compras do Estado de Minas Gerais, já esclarece que, com a interveniência do Estado de Minas Gerais, o IEF por meio da SEMAD, é o órgão responsável pela contratação da Parceria Público Privada em questão. Por se tratar de concessão administrativa de três UCs, áreas naturais sob a responsabilidade do IEF, é natural que tal órgão fosse o contratante da parceria. Entretanto, dado o grande vínculo de toda a modelagem do projeto de PPP com a atividade turística a ser realizada nas UCs, notado na análise de toda documentação relativa à PPP, a participação da SETUR na elaboração do contrato em questão parece ser fundamental. A adoção da PPP como Projeto Estruturador do governo de Minas Gerais e a sua Modelagem indicam vários elementos que a caracterizam não apenas como solução para a gestão ambiental, mas como política de turismo. A presença dos referidos elementos na modelagem e execução contratuais prova a importância dada ao turismo, como atividade, no Projeto da PPP da Rota Lund. Entretanto, apenas pela análise documental não é possível identificar a participação do órgão responsável pela política de turismo no Estado de Minas Gerais – SETUR - nos processos de construção da modelagem e execução da PPP. Buscou-se então, através de entrevistas semiestruturadas, identificar a que ponto houve relação intersetorial entre os órgãos envolvidos na modelagem e execução contratual da Parceria Público-Privada e, a que nível a SETUR fez parte desse processo.

Segundo Cecília Vilhena, o IEF e a SEMAD participaram ativamente nos processos pós-concepção do Projeto da PPP da Rota Lund, sobretudo na validação dos documentos, definição dos indicadores e na condução da consulta e audiência públicas. Ela frisa que na oportunidade da contratação da Tamoios - empresa que prestou consultoria para o Instituto Semeia na concepção de um modelo de gestão para uma possível PPP - os técnicos da SEMAD e do IEF apoiaram decisivamente o trabalho da consultoria. Os gerentes das UCs teriam tido presença em trabalhos de campo e diversas reuniões, oficinas e imersões, visando o repasse de informações e demandas necessárias à Tamoios para que essa elaborasse propostas de operacionalização pertinentes, “sempre de forma muito integrada com a Unidade PPP”.

Rogério Tavares também afirma que os gerentes das UCs foram muito consultados

sobretudo naquilo que diz respeito às particularidades de cada área protegida, e ele pessoalmente se envolveu com alguns itens a serem considerados na modelagem, como o plano de marketing e divulgação dos atrativos nos parques e a compulsoriedade do controle de recuperação de áreas e espécies invasoras, além de outras sugestões técnicas de cunho ambiental. O IEF teria, por exemplo, exercido pressão para que fosse acrescentado, na modelagem, um Plano de Uso Público para cada uma das UCs, com diretrizes a serem levadas em consideração, respeitando-se os Planos de Manejo e as peculiaridades relacionadas à preservação das áreas protegidas. Aspectos relativos à relação das comunidades do entorno também foram consideradas na modelagem a pedido do IEF, que, segundo Rogério, eventualmente contrapunha opiniões da Unidade PPP durante a modelagem, já que esta última considerava algumas demandas do IEF dispensáveis.

Fomos começar a exercitar uma modelagem aqui e vimos que não tínhamos expertise. Foi onde o Semeia contratou para nós a consultoria, para poder fazer a modelagem. [...] A unidade de PPP tinha o know-how com PPP e começamos a montar uma equipe. Mas teve muito da nossa contribuição (IEF), na parte técnica e no processo que envolvia também essa questão da participação via consulta pública e audiência pública. (informação verbal. TAVARES, Rogério. 2015)

A SEDE, especificamente a Unidade PPP, é a responsável pela análise do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, como apurado através de entrevista com Maria Emília Bittar. Toda a modelagem financeira do projeto ficou a cargo da SEDE: envolvendo aspectos como anos de concessão razoáveis para o negócio, taxa de remuneração do parceiro privado, tempo necessário para o retorno do investimento feito, dentre outros. Tais análises, obviamente, dialogam com as demandas feitas durante a consulta pública e com o aval da contratante, a SEMAD. De acordo com a entrevistada, através de um Plano de Negócios Referencial baseado em um Estudo de Viabilidade Técnico-Econômico, a equipe da SEDE teve participação técnica fundamental na modelagem do contrato a ser adotado no Projeto Rota Lund. Entretanto, Maria Emília ressalta que o órgão mais envolvido com a modelagem como um todo foi o IEF, inclusive lembrando que a presença da unidade setorial a ser implantada no Instituto Estadual de Florestas após a assinatura do contrato faz com que ele se comprometa diretamente com o Projeto mais que a própria Unidade PPP. A entrevistada vê no processo de modelagem e execução contratual um trabalho conjunto entre o corpo técnico da SEDE, com um papel jurídico e econômico-financeiro, e da SEMAD, no que se refere à parte socioambiental. A comissão

de licitação da PPP, parte fundamental da execução contratual, é um exemplo da intersetorialidade ocorrida entre IEF, SEMAD e SEDE, sendo composta por servidores dos três órgãos.

Com relação à participação da SETUR na modelagem da PPP da Rota Lund e nos processos relativos à contratação do parceiro privado, Mariana Rocha acredita que, com as diversas mudanças ocorridas na gestão do Projeto dentro da Secretaria de Turismo, a ação desse órgão foi se perdendo como um todo. Sendo a quarta gestora responsável pela Rota Lund dentro da SETUR, ao assumir (no final de 2013), os processos já estavam em uma fase adiantada, restando-lhe apenas o papel de revisão de informações relativas ao Circuito das Grutas e uso público. A alta rotatividade interna da Secretaria teria sido, portanto, prejudicial na criação de vínculos com o Projeto de PPP. Ela acredita que no tocante à parte específica de preservação não caberia participação da SETUR, mas no que diz respeito ao uso público, o envolvimento da SETUR deveria ter sido mais decisivo.

Com essa mudança de gerentes de projeto, acredito que a ação da PPP foi se perdendo no envolvimento com a SETUR. E quando eu assumi eles já estavam em uma fase mais adiantada, com o levantamento de informações, e o que eu fiz foi apenas revisar essas informações no que diz respeito ao Circuito e ao uso público. A PPP Rota Lund está sendo prevista tanto para o uso público quanto para a questão da preservação, e essa parte é muito específica. Então entendo que a SETUR realmente não tinha condições de contribuir, mas a parte de uso público sim. (informação verbal. ROCHA, Mariana. 2015)

Em entrevista, ao ser perguntada sobre o quão importante seria a participação da SETUR nos processos relativos à PPP da Rota Lund - numa escala que incluía: muito importante, importante, pouco importante e nada importante - Mariana afirma ser muito importante. Segundo ela:

Sendo a PPP proposta pelo Estado de Minas, sendo a SETUR o órgão que responde pelo turismo no Estado e sendo a Rota Lund proposta em um projeto de turismo (através do relatório da OMT), acho sim muito importante. [...] até porque, as pessoas do trade e do próprio Circuito, quando precisavam de ter alguma informação inclusive sobre meio ambiente, recorriam à SETUR. (informação verbal. ROCHA, Mariana. 2015)

Outro fato que justificaria uma participação muito importante da SETUR na modelagem e execução da PPP da Rota Lund seria o relevo dado pelo próprio governo de Minas Gerais ao Projeto de PPP como política de turismo. Documentos e relatórios do governo

estadual - como a Estratégia de Desenvolvimento Turístico Rota das Grutas de Lund e o Projeto Estruturador Rota das Grutas Peter Lund - apontam para a necessidade de se explorar o potencial turístico da Rota, considerada hoje pouco visitada. De acordo com Minas Gerais (2011a) *apud* BITTAR (2014) o Projeto Estruturador Rota das Grutas Peter Lund “procura estruturar um roteiro turístico nacional e internacional, único e singular, moderado de acordo com os elementos naturais e culturais da região cárstica nos municípios [...] que fazem parte da rota.” (p. 59). Seria importante portanto, a proximidade dos órgãos envolvidos com vistas à eficiência das políticas propostas pelo Projeto, o que idealmente, deveria incluir a Secretaria de Turismo:

Se o projeto Rota Lund objetiva ser um roteiro turístico reconhecido nacional e internacionalmente é claro que a gente tem que estar envolvido, cada um com sua expertise. A intersetorialidade é válida nesse sentido, cada um fortalece o outro, estamos falando em turismo em uma Unidade de Conservação, é importante a relação de um órgão com o outro, SETUR e SEMAD. (informação verbal. ROCHA, Mariana. 2015)

Todavia, apesar da grande importância do envolvimento do órgão, ressaltada pela entrevistada e validada pelo discurso do governo do estadual, - que considera a Rota Lund como um foco de desenvolvimento do turismo e, a PPP, como parte de uma política de promoção da atividade nas UCs sob concessão - Mariana Rocha percebe a participação da SETUR no Projeto da PPP - numa escala que inclui muita participação; média participação; pouca participação e nenhuma participação - como apenas média. A entrevistada lamenta que a participação da Secretaria tenha acontecido tardiamente, apenas quando houve a revisão dos relatórios, e não na concepção da PPP, contribuindo apenas nas eventuais correções relacionadas ao turismo nas Unidades de Conservação. Para Mariana, o fato de a SETUR não ter tido uma participação mais ativa também tem relação com o tipo de envolvimento dos servidores do órgão com os projetos intersetoriais que chegam até a Secretaria: “[...] É uma atitude nossa também, poderíamos ter insistido mais, deveríamos ter falado que achávamos importante participar”. A Secretaria careceria de uma atitude mais pró-ativa por parte do corpo funcional, o que talvez tenha relação com a presença, em alguns momentos, de dirigentes pouco-afins à pasta na gestão do órgão (vale lembrar entretanto que, ações como o Observatório da Rota, nasceram da iniciativa de servidores da SETUR) . Outro problema é que o órgão é visto, por alguns atores, como uma Secretaria pouco eficiente, reputação que pode ter sido criada inclusive com o atraso em algumas entregas

solicitadas pela SEMAD e IEF na ocasião da execução do Projeto da PPP da Rota Lund (tais atrasos são inclusive apontados por Cecília Vilhena e Rogério Tavares, servidores do IEF, em entrevista).

A servidora teria, então, percebido alguns entraves no relacionamento intersetorial e interinstitucional, sobretudo entre meio ambiente e turismo, ao passo que a SEDE e a SEMAD parecem ter tido um diálogo institucional muito mais flúido, com a SEDE fazendo as proposições e a SEMAD retornando com informações sobre o formato que achava importante para a modelagem da PPP. Segundo ela, muitas das informações relativas ao turismo, as próprias UCs já possuíam. Além disso, a equipe do IEF e da SEMAD envolvida no Projeto já possuía turismólogos que participaram dos processos, o que fez com que as partes que tratavam da atividade turística fossem trabalhadas internamente através dessas pessoas. De acordo com Mariana, isso teria feito com que se percebesse uma necessidade menor de consultar a SETUR. As também servidoras da SETUR Helena Ladeira e Juliana Minardi também consideram a participação da SETUR na PPP da Rota Lund como muito importante. Entretanto Helena percebeu, enquanto esteve ligada ao projeto, que a participação do órgão foi média. Juliana, por sua vez, considera que houve pouca participação da SETUR. Segundo ela, a apropriação do projeto envolve poder institucional e a SEMAD teria centralizado sua participação devido aos possíveis ganhos políticos advindos dessa centralização.

Na visão de Cecília Vilhena, houve participações da Secretaria de Turismo no processo de modelagem e contratação, principalmente através de reuniões, mas talvez pelo momento em que a Secretaria passava, de total reestruturação e mudança do corpo funcional, tenha havido um distanciamento. Cecília ressalta, entretanto, que essa situação não evitou totalmente o envolvimento da SETUR. Na escala de participação respondida em entrevista, ela afirma ter havido média participação da SETUR no Projeto da PPP. Ela acredita que, a despeito de talvez a SETUR acreditar que esteve à margem do processo, houve sim a abertura para tal participação e os convites foram feitos. Ela afirma se lembrar da presença da servidora da SETUR, Mariana Rocha, em reuniões e consultas públicas, e que a relação nesse momento entre os órgãos foi muito favorável. Entretanto, ressalta que a participação no projeto envolve uma relação pessoal dos atores com o mesmo, e que, portanto, a troca de servidores que já estavam bem relacionados com o IEF e com a o Projeto Rota Lund em si, por novos servidores, tenha

prejudicado a relação “interinstitucional” e intersetorial, a qual julga extremamente importante.

Na verdade a SETUR nunca deixou de participar do processo. A participação está muito vinculada a atores também. A SETUR teve fases do Projeto da Rota Lund em que tinha atores que vivenciaram muito a construção do projeto e a SETUR passou por uma mudança muito grande e isso em algum momento pode ter se perdido. (informação verbal. VILHENA, Cecília. 2015)

Importante notar que, na opinião da servidora, mesmo com o distanciamento da SETUR, a participação do turismo como área de conhecimento aconteceu de forma ativa através de turismólogos que não necessariamente estavam alocados na Secretaria de Turismo. A composição da equipe técnica vinculada ao Projeto teria garantido a “visão” do turismo como área de conhecimento, mesmo não havendo a “visão” institucional do órgão responsável pela atividade na Administração Pública estadual:

[...]Além disso pessoas que foram (servidores) da SETUR estavam prestando serviços para a consultoria (Tamoios). Então a visão do turismo foi muito incorporada. Independente da visão “de governo”, institucional, a visão do turismo foi muito contemplada. Eu sou turismóloga e tinha mais duas pessoas na minha equipe que eram turismólogas. (informação verbal. VILHENA, Cecília. 2015)

Cecília julga importantíssima a intersetorialidade no Projeto Rota Lund, desde suas etapas anteriores à ideia de se adotar o modelo de PPP, até a concretização da PPP da Rota Lund em si. O vínculo com a SEMAD e o IEF seria essencial para a gestão das áreas protegidas, entretanto ela vê que cada processo teve relevante relação com os diversos órgãos do estado de Minas Gerais, cada qual com sua área de conhecimento. As fases que precedem o Projeto de PPP, que envolveram desde a participação da SEC-MG - na construção de museus nas áreas abrangidas pela Rota - passando pela SETUR - com as diretrizes de gestão trazidas ao Projeto com o relatório da OMT - e o desenvolvimento do edital de licitação já na fase de elaboração da PPP, produzido mais ativamente pela SEDE - teriam sido fundamentais para que o Projeto agregasse os diversos conhecimentos necessário à sua concretização.

Eu não me recordo com clareza mas a SETUR foi convidada para a oficina da construção dos indicadores, mas não sei porque não participou dessa oficina de imersão no Itacolomi. Talvez esteja enganada se foi convidada ou não, não tenho certeza. Mas participou (SETUR) das reuniões dos conselhos, das oficinas que fizemos com os conselhos das Unidades de Conservação, para debruçar sobre o projeto para contribuir. Então a integração institucional, e não só institucional,



mas das diferentes áreas do conhecimento, foi fundamental. [...] (informação verbal. VILHENA, Cecília. 2015)

Cecília assume entretanto que SEMAD/IEF e SEDE tiveram uma participação mais próxima, não só pela já supracitada conjuntura de trocas no quadro de servidores da SETUR, mas porque, segundo a servidora, as responsabilidades do IEF e da SEMAD são maiores, já que são esses órgãos que assumiram a contratação da PPP em si. Já a SEDE, como órgão especialista em PPPs no estado, naturalmente deve ter uma proximidade maior com os processos, como ocorrido. Vê porém que, com a gestão do Projeto na SETUR sendo realizado pela servidora Mariana Rocha, a participação da Secretaria de Turismo aumentou, sobretudo nas conversas com as comunidades locais.

Rebata Denucci acredita que a alta rotatividade da SETUR tenha prejudicado a articulação do IEF/SEMAD com o órgão. Todavia, percebe que a complexidade e o grande número de indicadores relacionados à atividade turística nas UCs prova que a SETUR teve muita participação nos processos de modelagem. A entrevistada julga muito importante a participação do órgão na PPP da Rota Lund.

Rogério Tavares, por sua vez, percebeu média participação da SETUR na PPP da Rota Lund. Aponta como ações mais notáveis dessa Secretaria algumas contribuições na modelagem, sobretudo no tocante ao uso público e incorporação de indicadores de geração de dados de controle de visitação. Segundo o gerente do Parque do Sumidouro, apesar de não ser o ator mais importante, a SETUR teria dialogado diretamente com o Circuito das Grutas, que enxergava a PPP como uma ameaça ao seu papel institucional de fomentador do turismo na Rota. A SETUR teria, portanto, sido elemento fundamental na relação dos conflitos com os atores locais relacionados à atividade turística, por isso julga a participação da SETUR como muito importante. O gerente do Monumento Natural Peter Lund, Mário Oliveira, também percebe que a intermediação da SETUR com as comunidades do entorno das áreas da Rota foi essencial, mas acredita que a SETUR teve pouca participação nos processos de modelagem da PPP da Rota Lund. Apesar de julgar a participação da SETUR como muito importante, acha que a participação do órgão nos itens presentes no Caderno de Encargos poderia ter sido maior. Ele também percebe um problema estrutural na Secretaria, relativo principalmente à alta rotatividade de servidores, o que teria prejudicado essa proximidade maior do órgão com o Projeto da PPP. Maria Honorina Pereira, gerente do Monumento Natural Rei do Mato julga a

participação da SETUR importante, mas afirma não poder opinar exatamente sobre o quanto envolvida a Secretaria esteve nos processos relativos à PPP, pois se queixa de ter tido pouco acesso às informações. Na sua percepção, que reforça, foi muito limitada, – uma vez que os gestores das UCs não teriam tanto contato direto e regular com os escritórios centrais do IEF/SEMAD - não houve participação alguma da SETUR

Maria Emília Bittar julga importante a participação da SETUR nos processos da PPP como um todo, mas não percebeu nenhum envolvimento mais significativo do órgão na elaboração e execução da PPP, talvez em decorrência de ter assumido o projeto na SEDE tardiamente. Mas, a despeito dessa participação institucional percebida como praticamente nula, acredita que, pelo fato de a gerente estadual das UCs e servidora do IEF- Cecília Vilhena - ser turismóloga, esta acabava por suprir esse papel juntamente com o Instituto Semeia que, segundo ela, também sempre tocava no tema turismo durante suas participações.

Com base na análise dos documentos e entrevistas supracitados , a intersetorialidade na PPP da Rota Lund é parcialmente percebida, uma vez que parece ter ocorrido apenas em alguns momentos e não envolveu todos os órgãos participantes dos processos. O diálogo entre IEF/SEMAD e SEDE, sobretudo nas etapas de modelagem e contratação do parceiro privado, parece ter sido fluido. Os órgãos em questão dialogaram de maneira oportuna, com o IEF repassando ao Núcleo PPP da SEDE as demandas necessárias à elaboração de uma PPP eficiente sob o ponto de vista da gestão de UCs. Por outro lado, a despeito da importância dada à atividade turística como um dos eixos balizadores do Projeto, percebe-se relativamente pouca participação da SETUR nas etapas de modelagem e contratação da PPP. Nota-se, na modelagem do contrato, relevante presença de indicadores relacionados ao turismo nas UCs. Entretanto, não há evidências que a elaboração e inclusão de tais indicadores tenha acontecido por iniciativa da SETUR, nem que os mesmos se alinhem com as diretrizes do órgão responsável pelas políticas de turismo no estado de Minas Gerais. A contratação da PPP da Rota Lund parece ter se tornado responsabilidade do IEF/SEMAD por conta do foco na gestão de UCs – que são responsabilidade desses órgãos – e pela maior capacidade arrecadatória e orçamentaria dos mesmos. É razoável considerar a centralidade de tais órgãos no que diz respeito às decisões tomadas no projeto da PPP da Rota Lund. Todavia, a maior responsabilização não impede um relacionamento intersetorial envolvendo órgãos

estaduais de áreas afins a PPP. Prova disso é a participação da SEDE como especialista em Parcerias Público-Privadas no estado que, ao contrario da SETUR, dialogou ativamente com o IEF/SEMAD durante a modelagem e execução contratual da PPP da Rota Lund. A pouca participação da SETUR é evidenciada quando se analisa a Tabela 2, que apresenta o número de entrevistados que responderam o quão importante julgavam a participação do órgão na PPP da Rota Lund – em uma graduação que envolveu os níveis: muito importante, importante, pouco importante e nada importante – e qual foi a percepção que tiveram com relação à participação da SETUR na PPP da Rota Lund – em uma graduação que envolveu os níveis: muita participação, média participação, pouca participação e nenhuma participação. Todos os nove entrevistados julgam a participação do órgão na PPP como muito importante ou importante. Entretanto, apenas um percebeu muita participação da SETUR no projeto, três média participação, dois pouca participação e dois entrevistados não perceberam nenhuma participação, conforme sistematizado na tabela 2.

Tabela 2 - Percepção dos entrevistados quanto a importância e efetiva participação da SETUR na PPP

<b>Importância da participação da SETUR na PPP</b>	<b>Muito Importante</b>	<b>Importante</b>	<b>Pouco Importante</b>	<b>Nada Importante</b>
<b>Participação da SETUR percebida na PPP</b>				
<b>Muita Participação</b>	<b>1</b>	—	—	—
<b>Média Participação</b>	<b>3</b>	<b>1</b>	—	—
<b>Pouca Participação</b>	<b>2</b>	—	—	—
<b>Nenhuma Participação</b>	—	<b>2</b>	—	—

Fonte: Elaboração própria

A participação da SETUR na modelagem e execução da PPP da Rota Lund parece ter se limitado a contribuições pontuais em alguns momentos, oscilando conforme o envolvimento pessoal dos muitos gestores do projeto dentro da Secretaria. Essa alta rotatividade no órgão é apontada como um dos principais dificultadores do comprometimento da SETUR nos processos da PPP. Em decorrência das várias trocas

de gestores do projeto e da carência de uma “cultura de gestão do conhecimento” adequada, a Secretaria se distanciava das principais tomadas de decisão relativas à PPP. Os servidores que chegavam para substituir os que haviam deixado o órgão encontravam as etapas já em andamento e tinham poucas condições de acompanhar as ações de maneira tempestiva. Alguns entrevistados chamam a atenção para o fato de que a iniciativa de cada servidor com relação ao projeto teria tido muita influência na assiduidade de cada um deles nas reuniões e ações, o que justificaria os níveis de participação distintos da SETUR durante as etapas – em alguns momentos, o gestor à época estava disposto a se empenhar mais com o Projeto da PPP da Rota Lund; em outros, tal empenho já não era tão evidente. As queixas com relação à alta rotatividade se mostram pertinentes, uma vez que, segundo dados disponibilizados em novembro de 2015 pela Diretoria de Recursos Humanos da SETUR, o órgão conta com 51 servidores de recrutamento amplo e apenas 31 efetivos – sendo que destes, 10 estão à disposição de outros órgãos e apenas 21 permanecem na Secretaria. Além disso, a grande maioria desses servidores efetivos exercem cargo de área meio, havendo apenas dois técnicos turismólogos concursados. Desde sua criação em outubro de 1999, a SETUR realizou apenas um concurso público para cargos efetivos. A proporção de servidores efetivos e de recrutamento amplo é muito pouco razoável, o que explicaria o grande número de trocas no corpo funcional. Fica claro, portanto, que muito do papel limitado desempenhado pela SETUR no Projeto Rota Lund é explicado pela ausência de servidores efetivos alocados no órgão, fazendo com que concursos públicos sejam urgentes caso a SETUR queira se legitimar como Secretaria eficiente e confiável na gestão de projetos estratégicos. Houve também reclamações com relação ao não cumprimento de prazos em algumas demandas, o que teria desgastado a imagem da SETUR frente aos outros órgãos.

Outro elemento chave para se entender a pouca participação da SETUR na PPP da Rota Lund é o entendimento, por parte dos gestores de outros órgãos, de que profissionais do IEF ou da SEMAD, enquanto turismólogos, supririam as demandas relativas ao turismo no Projeto Rota Lund. É importante notar que Cecília Vilhena, figura importante envolvida com a PPP no IEF, é turismóloga, e como dito por ela em entrevista, sua equipe era composta por alguns turismólogos. Portanto, a sensação de alguns entrevistados é de que esses servidores cumpriram o papel de apontar soluções para as problemáticas relativas ao turismo que eventualmente surgiram. Entretanto, faz-se mister a

diferenciação entre o posicionamento profissional de um servidor público estadual – mesmo havendo formação em turismo - e a posição do órgão público responsável pelas políticas de turismo no estado de Minas Gerais. Por mais competente e engajado com a política de turismo do estado, não parece razoável que um servidor alocado em outro órgão responda pela política estadual de turismo – função que cabe à SETUR. Uma vez identificado como uma política para o desenvolvimento do turismo, o Projeto da PPP da Rota Lund deveria se alinhar às estratégias definidas pela SETUR para tal desenvolvimento. Parece claro que tal alinhamento só poderia acontecer com a participação de servidor designado na Secretaria de Turismo para este fim.

Uma vez identificada a pouca participação da SETUR tanto na concepção, quanto na modelagem e execução contratual da PPP da Rota Lund o questionamento com relação à possibilidade de incremento desse envolvimento se coloca: uma vez firmado o contrato, qual papel caberia à Secretaria de Turismo na gestão da PPP da Rota Lund? Seria possível envolver a SETUR na referida gestão, com vistas a um alinhamento do projeto com a política estadual de turismo?

## **6 - A intersetorialidade e a possível participação da SETUR na gestão da PPP da Rota Lund**

Como visto anteriormente, o modelo de concessão por Parceria Público-Privada prevê contraprestações pecuniárias pagas pelo poder concedente à concessionária condicionadas ao seu desempenho. Assinado o contrato, uma série de desafios se colocam ao poder concedente envolvendo dispêndio financeiro; alocação de pessoal para a gestão interna do contrato e monitoramento do parceiro privado; avaliação de indicadores e cálculo de coeficiente de remuneração; contratação de Verificador Independente para os casos previstos; resolução de problemas com relação ao equilíbrio econômico-financeiro do contrato; elaboração de termos aditivos contratuais se necessário; solução de possíveis conflitos; entre outros desafios, sobretudo de cunho financeiro e/ou jurídico.

No caso da PPP da Rota Lund, a Minuta de Contrato - documento anexo ao Edital da PPP da Rota Lund – em seu capítulo V.3, define algumas obrigações do poder concedente com relação à gestão do contrato, entre elas:

V.3.1.1 acompanhar e fiscalizar o fiel cumprimento deste CONTRATO, bem como analisar as informações de natureza contábil, econômica e financeira prestadas pela CONCESSIONÁRIA;

V.3.1.2 regulamentar as atividades desenvolvidas nas ÁREAS DA CONCESSÃO, observado o disposto na Cláusula VI.1.2.8 e VI.1.2.10 deste CONTRATO;

V.3.1.3 efetuar, nos prazos estabelecidos neste CONTRATO, os pagamentos decorrentes da CONTRAPRESTAÇÃO PECUNIÁRIA devida à CONCESSIONÁRIA, nos termos deste CONTRATO e do Anexo VI - Remuneração da Concessionária.

V.3.1.4 manter, durante todo o período de vigência deste CONTRATO, a GARANTIA DE ADIMPLEMENTO DO CONTRATO PELO PODER CONCEDENTE em pleno vigor e eficácia;

V.3.1.5 acompanhar e, se for o caso, apoiar a CONCESSIONÁRIA, no âmbito de suas atribuições institucionais, nas ações junto aos órgãos e entidades competentes; (MINAS GERAIS, 2013b, p.30)

Outras atribuições do contratante – no caso em questão, o IEF – no que diz respeito à gestão do contrato, como o reequilíbrio econômico-financeiro, manual para cálculo dos indicadores e formas de remuneração da concessionária, estão contemplados no Edital da PPP da Rota Lund e em seus anexos. O papel da SEDE, através da Unidade PPP,

consiste, principalmente, em assessorar o IEF jurídica e economicamente, através do seu *know-how* com os contratos de PPP do estado.

O modelo de gestão de contratos de PPP adotado pelo governo de Minas Gerais, como já mencionado nesse trabalho, envolve a formação de Unidades Setoriais responsáveis pela gestão do contrato no órgão contratante. De acordo com o Manual de Operações do Programa Estadual de Parcerias Público-privadas de Minas Gerais as Unidades Setoriais “[...] tratam-se de unidades integradas preferencialmente por equipe multidisciplinar de técnicos [...] (MINAS GERAIS, 2013b, p.9)”. A multidisciplinaridade e a intersetorialidade estão, portanto, previstas na gestão de qualquer contrato de PPP no estado de Minas Gerais. Especialmente em um contrato que envolve áreas de conhecimento e atuação distintas, como no caso da PPP da Rota Lund, é desejável que haja diálogo o mais harmonioso possível entre tais áreas – e conseqüentemente, entre os órgãos estaduais responsáveis por essas áreas – de modo que a gestão do contrato envolva, de maneira adequada, todas as disciplinas trabalhadas pelo parceiro privado na concessão. O corpo técnico da Unidade Setorial no IEF, responsável pela PPP da Rota Lund, deverá incluir profissionais habilitados nas áreas de gestão ambiental e turismo, - sobretudo para monitorar os indicadores e fiscalizar a atuação do parceiro privado na PPP - além de servidores responsáveis pelas necessidades jurídicas e econômicas relativas ao contrato. A presença de turismólogo na equipe é justificada pelo grande número de indicadores relacionados a atividade turística e na relevância do turismo no funcionamento da PPP enquanto negócio sustentável. Entretanto, a PPP da Rota Lund não se limita a sua funcionalidade como instrumento de gestão alternativa para as três UCs envolvidas, e muito menos a uma simples rota com alguns produtos turísticos. A grandiosidade da quantia investida por parte do estado de Minas Gerais e o discurso do mesmo com relação a importância da Parceria para o desenvolvimento do turismo na região, definem a PPP da Rota Lund como uma grande e promissora política de turismo no estado. Assim sendo, o alinhamento com a política estadual de turismo é fundamental para que se justifique os grandes gastos decorrentes do empreendimento e garanta sua efetividade enquanto política. A SETUR é o órgão responsável pelas diretrizes e políticas de turismo no estado de Minas Gerais e seus servidores são, portanto, os agentes responsáveis e mais indicados pela elaboração e execução de tais políticas em território mineiro. Desse modo, a simples designação de um turismólogo alocado no IEF ou SEMAD na Unidade Setorial da PPP da Rota Lund não parece ser o suficiente para que se gerencie o

contrato da Parceria de maneira a assegurar sua eficácia como política de turismo – a própria etapa de modelagem da PPP, como visto neste trabalho, prova ser possível a atuação de turismólogo profissionalmente capacitado mas não necessariamente vinculado às diretrizes da política de turismo do estado.

Algumas soluções se apresentam frente o dilema da participação da SETUR na Unidade Setorial da PPP da Rota Lund. Uma alternativa menos complexa mas, ao mesmo tempo, menos intersetorial, seria o diálogo entre IEF e SETUR no que diz respeito ao perfil do turismólogo a ser alocado na Unidade Setorial. Nesse caso, havendo contratação de servidor, a SETUR participaria da seleção do perfil do profissional a ser contratado pelo IEF. Caso se designasse servidor já constante nos quadros do IEF, se permitiria à SETUR certo poder de interferência no caso do órgão não considerar seus interesses representados por tal servidor. Levando-se em conta uma alternativa que envolvesse maior participação da SETUR e um ganho intersetorial maior na gestão do contrato, a alocação de técnico já vinculado à SETUR na Unidade Setorial da PPP da Rota Lund, através de disposição, se mostra mais razoável. Tal disposição é regulamentada pelo Decreto Estadual nº 45055 de 10 de março de 2009, que delega aos Secretários de Estado competência de disposição de servidor entre Secretarias. Sabendo-se, entretanto, da carência de servidores estáveis na SETUR, a disposição de servidor do já limitado quadro funcional do órgão pode ser problemática – o que poderia ser solucionado com a contratação, por parte da SETUR, de servidor estatutário. A necessidade de concurso público fica mais uma vez evidente, considerando-se a alternativa de cessão de servidor para outro órgão. Entretanto, apesar de problemática, tal alternativa não parece impossível e sem dúvida se apresenta como o melhor caminho para que se garanta uma participação satisfatória da SETUR na gestão do contrato – provavelmente alocando no IEF servidor já alinhado com as diretrizes da SETUR, e realizando-se concurso público para que se ocupe o seu antigo cargo ou função na SETUR.

O Modelo de Governança anexo ao Edital define a Rota Lund como um projeto interdisciplinar e que necessita de gestão intersetorial do contrato, citando o turismo como uma dessas disciplinas compreendidas pela Rota:

Considerando a interdisciplinaridade da ROTA DAS GRUTAS PETER LUND e a necessidade de gestão integrada do CONTRATO, propõe-se que a estrutura de governança esteja alinhada às áreas de interesse



direto do empreendimento: Gestão, Meio Ambiente e Proteção do Patrimônio Cultural e Turismo. Propõe-se que esse alinhamento ocorra através da interlocução com o órgão gestor das Unidades de Conservação da Rota Lund, no caso o IEF - Instituto Estadual de Florestas de Minas Gerais, e deste para com os demais organismos técnicos de interesse do processo, sempre que necessário realizar consultas e buscar informações que orientem às tomadas de decisão e deliberações necessárias ao cumprimento dos propósitos do concessionário e do PODER CONCEDENTE.” (MINAS GERAIS, 2013b, p.12)

Outro ponto que demonstra a necessidade de trabalho intersetorial e participação da SETUR na gestão do contrato da PPP da Rota Lund é a presença, em documento anexo ao Edital, de instruções que indicam a necessidade de consulta à SETUR. O Modelo de Governança - no seu item II. Grupo Técnico – Organizações de Consulta – cita a Secretaria de Turismo como “[...]parte de um elenco de colaboradores e órgãos de consulta técnica quando necessário à gestão do CONTRATO” (p.5) tendo como órgãos interlocutores o IEF e a SEMAD. O Manual de Indicadores de Desempenho, também anexo ao Edital, aponta a SETUR como órgão beneficiado pela gestão do contrato e pela boa operação do parceiro privado, uma vez que o indicador “Disponibilidade do Sistema de Registro de Visitantes” define a disponibilização de dados tanto ao IEF, quanto à SETUR: “Dessa maneira espera-se que a CONCESSIONÁRIA realize o registro contínuo dos visitantes das UCs concessionadas, traçando o seu perfil em uma base de dados a ser disponibilizada diretamente para o PODER CONCEDENTE (principalmente IEF e Secretaria de Turismo). (MINAS GERAIS, 2013b, p.5)”

O Manual de Indicadores de Desempenho também trata de questão delicada relativa à gestão do contrato e que parece carecer de participação da SETUR em sua condução. O documento cita a política setorial da SETUR através dos circuitos turísticos: “A concessão deverá trazer benefícios indiretos à política de uso público das unidades de conservação do Estado de Minas Gerais e às políticas setoriais promovidas pela Secretaria de Turismo no Circuito Turístico das Grutas de Lund.” (MINAS GERAIS, 2013, p.5). Alguns agentes entrevistados que tiveram contato direto com os atores locais durante os processos de consulta e audiência públicas, apontaram o diálogo com o Circuito Turístico das Grutas como um dos elementos mais controversos de todo o processo. Tais controvérsias envolveriam um temor de perda de importância por parte do Circuito ou de possíveis conflitos com o parceiro privado. Os mesmos entrevistados apontaram como fundamental a participação da SETUR na resolução desses conflitos. É então, recomendável,

participação ativa da SETUR na gestão do contrato com vistas a lidar com eventuais problemas de articulação entre a concessionária e o Circuito Turístico das Grutas ou qualquer ator local, sobretudo os envolvidos com a atividade turística.

Todos os entrevistados percebem importância na participação da SETUR na gestão do contrato da PPP da Rota Lund, sobretudo no que diz respeito ao monitoramento dos indicadores e fiscalização das atividades turísticas a serem desenvolvidas pelo parceiro privado. Cecília Vilhena sugere a disposição de profissional da SETUR na formação da Unidade Setorial. Segundo ela, a SEC, por exemplo, não teria demonstrado tanto interesse na gestão do contrato, uma vez que suas ações são pontuais, mas vê que, no caso do turismo, por ser uma atividade importante exercida na PPP, a participação da SETUR é relevante. Todavia, ela ressalta que, uma vez que a responsabilidade pelo contrato é do IEF, a participação de outras Secretarias aconteceria de maneira operacional: “[...]Não adianta também querer ter um contrato com vários caciques, precisa de gente para de fato operacionalizar o contrato e trabalhar o dia a dia naquilo.”(informação verbal. VILHENA, Cecília. 2015). Maria Emília Bittar também considera fundamental a participação de um profissional de turismo na composição da Unidade Setorial, de preferência servidor da SETUR. Ela entende que essa participação deve acontecer principalmente pelo peso dos Indicadores de Desempenho da concessionária que envolvem o turismo e acredita que a participação da SETUR deveria se dar inclusive no desenho do termo de referência do Verificador Independente. Mariana Rocha afirma que a participação da SETUR deve acontecer sobretudo porque se deseja aumentar o número de visitas nas UCs, mas com qualidade, preservando-se as riquezas naturais. Segundo ela: “[...]a SETUR entende que a gestão das UCs deve ser feita principalmente pelo IEF, mas quer estreitar laços. A SETUR quer participar da gestão da parte do uso público porque assume o potencial turístico desses espaços. A SETUR quer participar como um apoio ao IEF”.(informação verbal. ROCHA, Mariana. 2015) A entrevistada afirma que um dos motivos pelos quais se pensou a Rota Lund foi a integração necessária para que o turista de fato permanecesse nos municípios da Rota, utilizando os equipamentos turísticos locais, se hospedando nessas cidades e gerando desenvolvimento e renda. Portanto, a despeito de uma participação não tão marcante da SETUR nos processos de concepção, modelagem e execução contratual da PPP da Rota Lund, a gestão pode ser uma oportunidade de aumentar tal envolvimento e otimizar os ganhos relativos ao turismo na Parceria. Ela vê tal possibilidade não só no monitoramento

dos Indicadores de Desempenho, como no papel articulador com os atores do entorno das UCs:

"Não tem como corrigir mais (a pouca participação da SETUR), agora é daqui pra frente." [...] A SETUR é uma articuladora, ela é a responsável pelo turismo no estado. Ela pode favorecer essa articulação com o circuito turístico das grutas, com as comunidades locais, com a promoção da região. Isso tudo vai influenciar no próprio indicador." (informação verbal. ROCHA, Mariana. 2015)

Apesar da participação limitada da SETUR nos processos que antecedem a gestão do contrato da PPP da Rota Lund, uma nova porta se abre para a ação da Secretaria de Turismo na Parceria. Uma boa gestão do contrato da PPP da Rota Lund envolve processos que claramente necessitam não apenas expertise na atividade turística, mas também alinhamento com a política estadual de turismo. É fundamental, portanto, grande envolvimento da SETUR nessa etapa de monitoramento e fiscalização visando o bom andamento da PPP, garantindo que não apenas o propósito de conservação e gestão ambiental ideais seja concretizado, mas que o planejado para o desenvolvimento do turismo local também tenha sua execução realizada de maneira positiva.

Para que se garanta tal participação esbarra-se novamente no problema da baixa proporção de pessoal efetivo nos quadros da SETUR. Entretanto, mesmo com esse elemento dificultador, a participação de servidor da SETUR na Unidade Setorial da PPP da Rota Lund parece fundamental para a boa gestão da Parceria. Outros mecanismos que envolvam a intersetorialidade, o diálogo, não apenas com a SETUR, mas com qualquer órgão necessário ao bom funcionamento da PPP, deverão ser desenvolvidos para que se otimize o monitoramento do parceiro privado e as eventuais colaborações do setor público no funcionamento da PPP. Para tanto, é necessário que haja apoio político e participação mais ativa da alta cúpula da SETUR nesse projeto e em qualquer outro em que o órgão deseje ter maior poder participativo. Há que se questionar também se uma modelagem que considerasse uma concessão patrocinada – tendo na tarifa de visitação e atividades nas áreas de uso público sua grande fonte de receita – não seria o ideal visando uma política de desenvolvimento do turismo. Tal situação obrigaria o parceiro privado a realizar investimentos ainda mais expressivos e inteligentes na promoção e fomento do turismo na Rota, uma vez que sua remuneração estaria muito mais amarrada ao seu desempenho nesse aspecto que no caso da concessão administrativa adotada na PPP da Rota Lund. Todavia, uma vez que a modelagem da PPP e todos os processos

precedentes já foram realizados cabe buscar uma maior participação da SETUR na gestão do contrato, buscando agregar maior intersetorialidade ao projeto.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A PPP da Rota Lund é um projeto interdisciplinar, que envolve, principalmente, a gestão e preservação de Unidades de Conservação e a exploração das áreas de uso público dessas UCs através do turismo, com fins na valorização da riqueza histórica e cultural dessas localidades e no seu desenvolvimento socioeconômico. Tal interdisciplinaridade sugere um arranjo intersetorial no tocante à elaboração, execução e gestão da PPP, envolvendo os diversos órgãos necessários para que se otimize os ganhos do poder público e se justifique os altos valores investidos nas contraprestações pecuniárias. O meio ambiente, o desenvolvimento econômico e o turismo parecem ser as áreas mais caras no discurso do governo de Minas Gerais e que fundamentam a opção pela adoção de uma concessão administrativa nas três UCS: uma gestão de parques inovadora já era vislumbrada pelo IEF/SEMAD e a ocasião de encontrar o governo estadual disposto a apostar em uma PPP parece ter aparecido no momento certo; a SEDE e sua Unidade PPP, com sua experiência na implantação de PPPs em Minas Gerais, tem na PPP da Rota Lund a oportunidade de aumentar seu portfólio de projetos executados no estado; e a SETUR vê na Rota Lund uma possibilidade de raro aporte financeiro e dedicação substancial do governo estadual em uma significativa política de turismo.

Durante as etapas de concepção, modelagem e execução contratual da PPP da Rota Lund o IEF e a SEMAD tiveram papel central nos processos, garantindo que o projeto fosse executado de forma a manter o seu objetivo principal - uma gestão inovadora para as UCs do estado – afinal era o órgão contratante e que arcaria com um eventual fracasso. A SEDE e a Unidade PPP cumpriram, da forma prevista, seu papel de auxílio e eventual interferência nas ações relativas à PPP, sobretudo na sua modelagem. A SETUR, porém, teve participações pontuais, e a importância da atividade turística no projeto, apontada nos documentos oficiais, parece ter sido parcialmente desconsiderada quando se analisa o papel secundário da SETUR em todas as etapas.

Os motivos para o envolvimento tímido da SETUR são diversos e parecem ter relação tanto com questões internas da Secretaria, quanto com uma setorialidade excessiva na condução do projeto. O problema da alta rotatividade e conseqüente perda de envolvimento de servidores da SETUR com o projeto é um elemento chave para se entender a (pouca) participação do órgão na PPP da Rota Lund. O fato de uma Secretaria

de Estado, criada há 16 anos, ter realizado apenas um concurso público para cargos efetivos é sintomático. Além disso, a já pouca importância dada à indústria do turismo dentro do Estado, somada aos possíveis atrasos nas entregas e pouca pressão política para protagonizar o projeto, parecem ser os principais elementos internos relativos ao problema. Ao mesmo tempo, externamente, tem-se a resistência do IEF em abrir espaços participativos, em parte porque, de fato, é quem teria maior capacidade técnica (considerando-se a SETUR e o IEF/SEMAD como os órgãos que participaram do nascimento do projeto Rota Lund) entre os dois órgãos, para gerir Ucs. Mas também não se deve ignorar que um projeto dessa magnitude envolve um alto prestígio, e é politicamente interessante, para qualquer um dos envolvidos, sua gestão. Durante a modelagem do contrato, a inclusão de vários indicadores e obrigações ligadas ao bom exercício do turismo nas UCs demonstra uma atenção à atividade que não deve ser desconsiderada. Os elementos incluídos mostram preocupação com a disciplina. Assim, a significância do turismo na PPP da Rota Lund a configura como uma política de turismo, e como tal, deveria se alinhar com as diretrizes do órgão estadual responsável pelas políticas de turismo. Tendo em vista que tais elementos que valorizam a atividade turística na PPP foram considerados, principalmente, por meio da participação de servidores do IEF/SEMAD - alguns inclusive com formação em Turismo - e não da SETUR, pode-se afirmar que a Secretaria de Turismo esteve menos envolvida com a PPP do que deveria. Um servidor do IEF/SEMAD, por mais comprometido com a atividade turística, não responde institucionalmente pelas políticas de turismo de Minas Gerais.

É importante, contudo, lembrar que práticas setorializadas não são exclusividade do projeto da PPP da Rota Lund; ao contrário, são comuns na Administração Pública brasileira, e ainda assim, no que tange ao diálogo entre IEF/SEMAD e SEDE, parece ter havido uma relação intersetorial fluida e positiva. Cabe também apontar para um fator importante no que diz respeito a intersetorialidade na PPP da Rota Lund. Desde a concepção do projeto até os passos acompanhados por este trabalho, os três setores (governo de Minas Gerais, Instituto Semeia e empresa licitante) aparentam ter tido relação intersetorial considerável, fazendo com que não se possa classificar a PPP como um projeto completamente ausente de práticas intersetoriais.

Se houve, então, diálogos intersetoriais convenientes e, ainda assim, a SETUR esteve a margem dos processos da PPP da Rota Lund, há que se repensar o cuidado que o

governo de Minas Gerais tem dado ao turismo no estado. O Projeto da Rota Lund, que antecede a Parceria Público-Privada, tinha no turismo um dos eixos de sustentação, e com o passar do tempo, a atenção dada à pasta se esvaziou. A PPP da Rota Lund não é exceção e o pouco poder institucional dos órgãos relacionados à atividade turística é uma constante na história da Administração Pública brasileira. Graças à riqueza ambiental, cultural, histórica e paleontológica da região da Rota – atrativos turísticos - um estrangeiro viajante se sentiu impelido a fixar moradia e realizar grandes feitos ali, nomeando hoje o projeto da Rota das Grutas Peter Lund. Espera-se portanto que a gestão do projeto leve em conta a importância do turismo para a própria razão de ser da Rota.

A gestão do contrato da PPP da Rota Lund é agora o desafio. Se espera uma maior intersetorialidade nessa fase do projeto. Para tanto é necessário compreender o papel do turismo não apenas enquanto disciplina, mas sua importância institucional dentro do governo do estado. A gestão da Rota Lund vai além de monitorar e fiscalizar as ações do parceiro privado – o poder público deve ser propositivo e compreender, de forma afirmativa, que os altos montantes investidos são justificados na PPP da Rota Lund como política de desenvolvimento. Agregar os órgãos e atores que influenciam e são influenciados pelas atividades desempenhadas na PPP, de maneira interdisciplinar, transversal e intersetorial é, não apenas condição crucial para o sucesso do empreendimento, mas obrigação para que se garanta a predominância do interesse público. Em tempos de crise do Estado, a Administração Pública não pode se dar ao luxo de perder oportunidades de solução de problemas. Tem-se na PPP da Rota Lund um projeto grandioso, inovador e que tem na intersetorialidade peça chave para seu sucesso. Afinal, como dito por um dos entrevistados neste trabalho, Mário Oliveira: “Se todo mundo trabalhar junto; SEMAD, SETUR e cultura, o Estado é muito mais poderoso.”. E acrescento: o trabalho intersetorial dos órgãos públicos torna o Estado, além de mais poderoso, mais eficiente e útil ao cidadão.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, Fernando. **Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas.** Rio de Janeiro, 2007

ALVES, T. **Uma análise sobre a constitucionalidade do Fundo Garantidor na Parceria Público-Privada.** In: Revista eletrônica de Direito. n. 22. Belo Horizonte: Centro Universitário Newton Paiva. 2014. Disponível em: <<http://npa.newtonpaiva.br/direito/?p=1675>>. Acesso em nov. de 2015.

ANGELI, Mario. **Globalização e pós-moderno.** In: Rev. Mediações, Londrina, v. 1, n. 2, p.13-20, jul./dez. 1996. Disponível em: <<http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/mediacoes/article/view/9376>>. Acesso em ago. de 2015.

BAUMANN, Renato. **A crise do Estado brasileiro e as privatizações: rumos e metamorfoses.** In: Revista da Fundação de Economia e Estatística do Rio Grande Do Sul, v. 22, n. 2. Porto Alegre. 1994. Disponível em : <<http://revistas.fee.tche.br/index.php/indicadores/issue/view/40>>. Acesso em out. De 2015.

BENI, M. C. **Análise Estrutural do Turismo.** São Paulo: SENAC, 1997

BITTAR, Maria Emília Barbosa. **Unidade de Conservação Ambiental: Concessão Administrativa para o ente privado.** Monografia para graduação em Administração Pública. Belo Horizonte: Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação Fundação João Pinheiro, 2014.

BITTAR, Maria Emília. **Entrevista [outubro 2015].** Entrevistador: André Port Torres. 1 arquivo .mp3 (61 min.). Belo Horizonte, 2015.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em jun. de 2015.



BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, 1993. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm)>. Acesso em ago. de 2015.

BRASIL. **Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995**. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Brasília, 1995. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8987cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8987cons.htm)>. Acesso em set. de 2015.

BRASIL. **Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004**. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. [Brasília, 2004. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/l11079.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l11079.htm)>. Acesso em jun. 2015.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Estatísticas Básicas de Turismo no Brasil**. Brasília. 2014. Disponível em: <[http://www.dadosefatos.turismo.gov.br/dadosefatos/estatisticas\\_indicadores/estatisticas\\_basicas\\_turismo/](http://www.dadosefatos.turismo.gov.br/dadosefatos/estatisticas_indicadores/estatisticas_basicas_turismo/)>. Acesso em jul. de 2015.

CHEVITARESE, L. **As 'Razões' da Pós-modernidade**. In: Analogos. Anais da I SAF-PUC. Rio de Janeiro: Booklink. 2001.

CRUZ, Rita C. A. **Planejamento governamental do turismo: convergências e contradições na produção do espaço**. In: LEMOS, A. I. G.; ARROYO, M.; SILVEIRA, M. L. América Latina: cidade, campo e turismo. São Paulo: Clacso, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2006.

DENUCCI, Renata. **Entrevista [novembro 2015]**. Entrevistador: André Port Torres. 1 arquivo .mp3 (25 min.). Belo Horizonte, 2015.

DIAS, R. **Turismo Sustentável e Meio Ambiente**. São Paulo: Atlas, 2003.

DREHER, T.; BADEL, D. **Desarrollo regional del turismo y sustentabilidad del território**: la SDR del Blumenau-Brasil y las acciones intersectoriales em el turismo de naturaleza. 2009. Disponível em: <<http://www.estudiosenturismo.com.ar/PDF/v18n6a3.pdf>> Acesso em: ago. de 2015.

FORRER, John *et al.* **Public–Private Partnerships and the Public Accountability Question**. In: Public Administration Review . May – June. George Washington University, 2010.

GIL, A. C. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. São Paulo: Atlas, 1999.

GONZÁLEZ REY, F. **Lo cualitativo y lo cuantitativo en la investigación de la psicología social**. Psicologia & Sociedade. São Paulo, 1999.

INTERNATIONAL FINANCIAL SERVICES LONDON. **Public private partnerships**. In: Asociaciones público privadas – experiência del Reino Unido para los mercados internacionales, 2003. Disponível em: <[http://www.alide.org.pe/DataBank2007/RecInformation/2APP\\_Infraestructure/42PPPgriffiths.pdf](http://www.alide.org.pe/DataBank2007/RecInformation/2APP_Infraestructure/42PPPgriffiths.pdf)>. Acesso em set de 2015.

JUNQUEIRA, L. ; INOJOSA, R.; S. KOMATSU. **Descentralização e intersectorialidade na gestão pública municipal no Brasil**: A experiência de Fortaleza. XI Concurso de Ensayos del CLAD “El Tránsito de la Cultura Burocrática al Modelo de la Gerencia Pública: Perspectivas, Posibilidades y Limitaciones”. Caracas, 1997. Disponível em: <[http://nute.ufsc.br/bibliotecas/upload/junqueira\\_inojosa\\_komatsu\\_1997.pdf](http://nute.ufsc.br/bibliotecas/upload/junqueira_inojosa_komatsu_1997.pdf)>. Acesso em set. De 2015.

LADEIRA, Helena. **Entrevista [outubro 2015]**. Entrevistador: André Port Torres. 1 arquivo .mp3 (10 min.). Belo Horizonte, 2015.

LAKATOS, E. M. & MARCONI, M. A.: **Fundamentos de Metodologia Científica**. São Paulo: Atlas, 1985.

LAZZARINI, S. ; A. MINARDI; L. PONGELUPPE. **Instituto Semeia: Construindo as Bases para Investimentos de Impacto nas Unidades de Conservação Brasileiras.** Case Studies, Instituto de Cidadania Empresarial. 2013. Disponível em: <<http://www.impactinvesting.com.br/#!case-studies/c1lqr>>. Acesso em out. de 2015.

MADUREIRA, Ana Amaral. **Metodologia qualitativa:** Epistemologia positivista e instrumentalismo metodológico: a metodologia como o “caminho para a verdade”. 2000. Disponível em <<https://docs.google.com/document/d/1vjQ7lsNnz9xkhjXG1AE64k9hT93gRahnp6W-TYumCko/edit?pli=1#>>. Acesso em jul. de 2015.

MATOS, P & LINCONL, C. L.. **A entrevista não-estruturada como forma de conversação:** razões e sugestões para a sua análise. Revista de Administração Pública, jul-ago, 2005.

MINARDI, Juliana. **Entrevista [novembro 2015].** Entrevistador: André Port Torres. 1 arquivo .mp3 (30 min.). Belo Horizonte, 2015.

MINAS GERAIS. **Decreto Estadual nº 43.702, de 16 de dezembro de 2003.** Instala o Conselho Gestor de Parcerias Público Privadas e dá outras providências. Belo Horizonte, 2003. Disponível em: <[http://www.planejamento.gov.br/hotsites/ppp/conteudo/legislacao/arquivos\\_down/031216\\_dec\\_43702.pdf](http://www.planejamento.gov.br/hotsites/ppp/conteudo/legislacao/arquivos_down/031216_dec_43702.pdf)> Acesso em out. de 2015.

MINAS GERAIS. **Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI 2007-2023).** Belo Horizonte, 2007. Disponível em: <[http://www.planejamento.mg.gov.br/images/documentos/pmdi/pmdi\\_2007-2023.pdf](http://www.planejamento.mg.gov.br/images/documentos/pmdi/pmdi_2007-2023.pdf)>. Acesso em set. de 2015.

MINAS GERAIS. **Lei nº18.348, de 25 de agosto de 2009.** Define como Unidade de Proteção Integral, na categoria Monumento Natural Estadual, a área denominada Gruta Rei do Mato, no Município de Sete Lagoas. Belo Horizonte, 2009. Disponível em: <<http://www.sbe.com.br/leis/Lei18348-09mg.html>>. Acesso em set. 2015.

MINAS GERAIS. **Lei Delegada nº 180, de 20 de Janeiro de 2011.** Dispõe sobre a estrutura orgânica da Administração Pública do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais e dá outras providências. Belo Horizonte, 2011. Disponível em: <<http://www.siam.mg.gov.br/sla/download.pdf?idNorma=16134>> . Acesso em out. 2015.

MINAS GERAIS. Secretaria de Turismo e Esportes. Observatório do Turismo de Minas Gerais. **Estratégia de Desenvolvimento Turístico Rota das Grutas de Lund**, v.1, Belo Horizonte, 2011a. Disponível em: <[http://www.minasgerais.com.br/observatorioturismomg/?page\\_id=282](http://www.minasgerais.com.br/observatorioturismomg/?page_id=282)> Acesso em jul. de 2015.

MINAS GERAIS. **Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI 2011-2030).** Belo Horizonte, 2011b. Disponível em: <<http://www.mg.gov.br/governomg/portal/c/governomg/governo/acoes-do-governo/5802-pmdi/515539-plano-mineiro-de-desenvolvimento-integrado-pmdi-2011-2030/5794/5040>>. Acesso em set. de 2015.

MINAS GERAIS. Secretaria de Desenvolvimento Econômico. Unidade Central de PPP. **Manual de padronização de regras chave de Parcerias Público-Privadas do Governo do Estado de Minas Gerais..** Belo Horizonte, 2013. Disponível em: <[http://www.ppp.mg.gov.br/images/documentos/Projetos/em\\_elaboracao/manual\\_ppp/MANUAL%20DE%20PADRONIZACaO%20DE%20REGRAS%20CHAVES%20DE%20PPP-%20Versao%20Pos%20Consulta%20Publica.pdf](http://www.ppp.mg.gov.br/images/documentos/Projetos/em_elaboracao/manual_ppp/MANUAL%20DE%20PADRONIZACaO%20DE%20REGRAS%20CHAVES%20DE%20PPP-%20Versao%20Pos%20Consulta%20Publica.pdf)> . Acesso em ago. de 2015.

MINAS GERAIS. Secretaria de Desenvolvimento Econômico. Unidade Central de PPP. **Edital e Anexos.** Belo Horizonte, 2013b .Disponível em: <<http://www.ppp.mg.gov.br/sobre/projetos-de-ppp-em-elaboracao/rota-lund>>. Acesso em abr. 2015.

MINAS GERAIS. Secretaria de Desenvolvimento Econômico. Unidade Central de PPP. **Projetos de PPP concluídos: PPP do Complexo Penal.** Belo Horizonte, 2014a. Disponível em <<http://www.ppp.mg.gov.br/sobre/projetos-de-ppp-concluidos/ppp-complexo-penal/page/97?view=page>>. Acesso em ago. de 2015.

MINAS GERAIS. Secretaria de Desenvolvimento Econômico. Unidade Central de PPP. **Projetos de PPP concluídos: PPP do Mineirão.** Belo Horizonte, 2014b. Disponível em <<http://www.ppp.mg.gov.br/sobre/projetos-de-ppp-concluidos/ppp-mineirao>>. Acesso em ago. de 2015.

MINAS GERAIS. Secretaria de Desenvolvimento Econômico. Unidade Central de PPP. **Projetos de PPP Concluídos.** Belo Horizonte, 2014c Disponível em <<http://www.ppp.mg.gov.br/sobre/projetos-de-ppp-concluidos>>. Acesso em set. de 2015.

MINAS GERAIS. Secretaria de Desenvolvimento Econômico. Unidade Central de PPP. **Unidade PPP: Atribuições.** Belo Horizonte, 2014d. Disponível em <<http://www.ppp.mg.gov.br/cidadao/atribuicoes>>. Acesso em ago. de 2015.

MINAS GERAIS. Secretaria de Transporte e Obras. **Governo cria grupo para reformular PPPs.** Belo Horizonte, 11 de ago. de 2015a. Disponível em <<http://www.setop.mg.gov.br/decretos/story/1990%20governo-cria-grupo-para-reformular-ppps%20e%20>>. Acesso em ago. de 2015.

MINAS GERAIS. Secretaria de Turismo. Informações Administrativas: **O que é um circuito turístico?**, Belo Horizonte, 2015b. Disponível em: <<http://www.turismo.mg.gov.br/circuitos-turisticos/informacoes-administrativas>> Acesso em nov. de 2015.

MORESI, Eduardo (org.). **Metodologia de Pesquisa.** Programa de Pós-Graduação em Gestão do Conhecimento e Tecnologia da Informação. Brasília: Universidade Católica de Brasília. 2003. Disponível em: <<http://www.inf.ufes.br/~falbo/files/MetodologiaPesquisa-Moresi2003.pdf>> . Acesso em jul. de 2015.

NASCIMENTO, Sueli. **Reflexões sobre a intersetorialidade entre as políticas públicas.** São Paulo: Serviço Social & Sociedade, n. 101, jan/mar. De 2010.

NETO, Mario & BATISTA, Adrian. **Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI):** Diálogos com a iniciativa privada. In: III Congresso Consad de Administração Pública. Brasília, 2010. Disponível em:

<[http://www.escoladegoverno.pr.gov.br/arquivos/File/Material\\_%20CONSAD/paineis\\_III\\_congresso\\_consad/painel\\_44/procedimento\\_de\\_manifestacao\\_de\\_interesse\\_dialogos\\_com\\_a\\_iniciativa\\_privada.pdf](http://www.escoladegoverno.pr.gov.br/arquivos/File/Material_%20CONSAD/paineis_III_congresso_consad/painel_44/procedimento_de_manifestacao_de_interesse_dialogos_com_a_iniciativa_privada.pdf)>. Acesso em out. De 2015.

OLIVEIRA, Mário. **Entrevista [outubro 2015]**. Entrevistador: André Port Torres. 1 arquivo .mp3 (70 min.). Belo Horizonte, 2015.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE TURISMO. **Introdução ao turismo**. São Paulo: Rocca, 2001.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE TURISMO. Programa Volunteers OMT – 2010: **Plano Estratégico para o desenvolvimento turístico 'Rota das Grutas de Lund'**. . Belo Horizonte. 2011.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE TURISMO. **Compendium of tourism statistics Data 2009 – 2013**. 2015. Disponível em: <<http://www.e-unwto.org/doi/book/10.18111/9789284416387>>. Acesso em jul. de 2015

PASIN, Jorge A. B. **Caminhos e desafios das PPPs patrocinadas no Brasil**. In: Revista do BNDES, n.38, Dez. p. 51-84. 2012.

PECI, Alketa. & SOBRAL, Filipe. **Parcerias Público-Privadas: análise comparativa das experiências britânica e brasileira**. In: Cadernos EBAPE, v. 5, n. 2, jun. 2007.

PENA, Fernando E. **Das privatizações às parcerias público-privadas: o Brasil numa perspectiva comparada**. Dissertação de Mestrado em Administração Pública. Belo Horizonte: Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro, 2008. Disponível em: <[http://biblioteca.cdtm.br/cdtm/arpel/adobe/Dissertacao\\_Fernando\\_EPena.pdf](http://biblioteca.cdtm.br/cdtm/arpel/adobe/Dissertacao_Fernando_EPena.pdf)> Acesso em jul. de 2015.

PEREIRA, Maria Honorina. **Entrevista [outubro 2015]**. Entrevistador: André Port Torres. 1 arquivo .mp3 (39 min.). Belo Horizonte, 2015.

RADAR PPP. **Oportunidade de negócios em infraestrutura e PPPs**: encontro com as referências mundiais sobre o tema. Brasília: 2015a. Disponível em: <<http://infraestruturaeppps.com.br/Portugues-CBIC-Radar-PPP.pdf>>. Acesso em ago. de 2015.

RADAR PPP. **Portal Radar PPP**. 2015b. Disponível em: <<http://www.radarppp.com>>. Acesso em out. de 2015.

RIBEIRO, Rodrigo. **Meio ambiente: uma transversalidade no currículo da educação básica**. In: Revista do Instituto de Geociências – USP. v.6. p. 63-74, São Paulo. 2013.

ROCHA, Mariana. **Entrevista [outubro 2015]**. Entrevistador: André Port Torres. 1 arquivo .mp3 (27 min.). Belo Horizonte, 2015.

ROSSA, Fernando. **A Concessão de Serviço Público (Concessão Comum) e a Parceria Público-Privada (Concessão Administrativa e Patrocinada)**. 2011. Disponível em <<http://fernandorossa.blogspot.com.br/2011/11/concessao-de-servico-publico-concessao.html>>. Acesso em out. de 2015.

SANTOS, Natalia. **A intersetorialidade como modelo de gestão das políticas de combate à pobreza no Brasil**: o caso do programa Bolsa Família no município de Guarulhos. Dissertação de Mestrado. São Paulo: Escola de Administração de Empresa de São Paulo. Fundação Getúlio Vargas. 2011. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/8225/62090100009.pdf?sequenc>>. Acessado em set .de 2015.

SILVA, Jan. **A expansão da teoria do agenda-setting em sistemas informativos da Web**. São Paulo: Galaxia. n.28. Dez. de 2014. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/gal/v14n28/v14n28a21.pdf>>. Acesso em set. de 2015.

SILVA, Marco Aurélio. **Parcerias Público-Privadas no Brasil – o papel didático da lei do estado de Minas Gerais**. In: Cadernos BDMG, Belo Horizonte, n. 16, p. 7-28, abr. De 2008. Disponível em:

<<http://www.bdmg.mg.gov.br/BancoDesenvolvimento/CadernoEconomico/Cadernos%20BDMG%20-%20Ed.%2016%20-%20Abril%202008.pdf>>. Acesso em jul. de 2015.

SOLHA, Karina T. **Órgãos públicos estaduais e o desenvolvimento do turismo no Brasil**. Tese de doutorado. Escola de Comunicação e Artes, USP: São Paulo, 2004.

SOUTO, M. J. V. **Direito Administrativo das Parcerias**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2005.

SPOSATI, Aldaíza. **Gestão pública intersetorial: sim ou não?** Comentários de experiência. São Paulo: Serviço Social & Sociedade, n. 85, mar. de 2006.

TAVARES, Rogério. **Entrevista [outubro 2015]**. Entrevistador: André Port Torres. 1 arquivo .mp3 (111 min.). Belo Horizonte, 2015.

THIESEN, Juarez. **A interdisciplinaridade como um movimento articulador no processo ensino-aprendizagem**. In: Revista Brasileira de Educação. v.13. n.39, São José, 2008.

TOLEDO, Margherita C. A **Sociedade de Propósito Específico no âmbito do Direito Empresarial brasileiro**. Dissertação de Mestrado. Nova Lima: Faculdade Milton Campos, 2009. Disponível em: <<http://www.mcampos.br/posgraduacao/mestrado/dissertacoes/2011/margheritacoelholedosociedadepropositoesspecificoambitodireitoempresarialbrasileiro.pdf>>. Acesso em nov. de 2015.

TOMAR, M. **A entrevista semi-estruturada**. Dissertação de mestrado em Supervisão Pedagógica. Lisboa: Universidade Aberta, 2005.

VILHENA, Cecília. **Entrevista [outubro 2015]**. Entrevistador: André Port Torres. 1 arquivo .mp3 (42 min.). Belo Horizonte, 2015.



## ANEXO

### GUIA DE ENTREVISTA

Nome:

Órgão:

Profissão:

Função:

- 1) Qual a relação funcional com a PPP da Rota Lund?
- 2) Qual a relação do órgão em que trabalha com a concepção da PPP da Rota Lund?
- 3) Qual a relação do órgão em que trabalha com a modelagem da PPP da Rota Lund?
- 4) Qual a relação do órgão em que trabalha com a execução da PPP da Rota Lund?
- 5) Qual a relação do órgão em que trabalha com a possível gestão da PPP da Rota Lund?
- 6) Como foi percebida a intersectorialidade nos processos relativos à PPP da Rota Lund?
- 7) Julga importante a participação da SETUR nesses processos?
  - Muito importante
  - Importante
  - Pouco Importante
  - Nada importante
- 8) Qual a percepção com relação à participação da SETUR na concepção da PPP da Rota?
- 9) Qual a percepção com relação à participação da SETUR na modelagem da PPP da Rota?
- 10) Qual a percepção com relação à participação da SETUR na execução da PPP da Rota?
- 11) Aponte pontos positivos e negativos relativos à essa participação percebida.
- 12) Você acha que a SETUR teve relativamente pouca ou muita participação nos processos da PPP?
  - Muita participação
  - Média participação
  - Pouca participação
  - Nenhuma participação
- 13) Na sua opinião, qual deveria ser a participação da SETUR na gestão da PPP?