

Ranking de Transparência de Contratos de Parcerias Público-Privadas no Brasil.

RICARDO DE ANDRADE PEREIRA

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE (UFF)

FREDERICO JOSÉ LUSTOSA DA COSTA

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE (UFF)

GIULIANO ALVES BORGES E SILVA

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE (UFF)

Título: Ranking de Transparência de Contratos de Parcerias Público-Privadas no Brasil.

RESUMO

Com base na metodologia de avaliação de transparência ativa e passiva, o objetivo deste estudo é verificar se diferentes entidades da administração pública brasileira, que assinaram contratos de Parceria Público-Privada, estão cumprindo a Lei de Acesso à Informação adequadamente; e estabelecer um ranking de transparência para os contratos de PPPs assinados por entidades públicas. A pesquisa enviou 115 pedidos de acesso à informação para 75 diferentes entidades da Administração Pública Brasileira, sendo 18 órgãos estaduais, 56 órgãos municipais e o DF. Os pedidos de acesso à informação enviados solicitavam documentos úteis para uma análise do grau de transparência dos contratos de PPP efetivamente assinados entre entidades públicas e privadas, com o amparo da Lei 11.079/04, dentre os quais constavam: editais e anexos do processo licitatório; contratos de PPP's; aditivos aos contratos e informações sobre a fase de execução em que se encontrava o contrato. Com a análise desses documentos e informações, o trabalho busca contribuir para a promoção de melhores práticas de transparência dentro das entidades públicas que efetivaram contratos com vultosos valores e com significativa importância para a sociedade, tendo como diretriz a aproximação, na medida do possível, de um quadro ideal de transparência e acesso à informação.

Palavras-chave: Transparência; Parceria Público-Privada; PPP; Contratos

1- Introdução

A administração pública vem passando por um processo de transformações em sua estrutura e em seus procedimentos. Essas mudanças exigem uma grande capacidade de adaptação do setor público e de respostas cada vez mais ágeis à sociedade. A busca de mecanismos capazes de lidar com essa nova realidade e desenvolver processos institucionais que promovam maior estímulo à eficiência, à produtividade, à transparência, à prestação de contas e à participação efetiva de cada cidadão na gestão pública é constante na Administração Pública contemporânea – e um dos grandes desafios do setor público (VICENTE; SCHEFFER, 2014).

O acesso da sociedade a informações referentes à administração dos recursos públicos permite a verificação dos gastos. A cobrança social por visibilidade está vinculada à necessidade de ter acesso ao conteúdo dos atos, fatos e gastos efetivados pelo Estado. Entretanto, apenas a publicidade e a disponibilidade dessas informações, por si só, não atendem às expectativas do cidadão, que, por sua vez, exige informação de qualidade, de forma tempestiva (FIGUEIREDO; GAZONI, 2016).

A transparência pública tem se expandido além da linha legal e fiscal, passando a abordar outros aspectos da gestão pública, como desempenho das entidades públicas, necessidade de respostas mais ágeis e maior clareza nas informações disponibilizadas a cidadãos cada vez mais bem informados. Essa ampliação traz novos desafios para a responsabilização pública que, na maioria das vezes, é realizada por meio de órgãos de controle e ministérios públicos. Além disso, observatórios formados por entidades não governamentais e empresas privadas especializadas em extrair dados públicos passam a avaliar se, efetivamente, as informações públicas estão acessíveis ao cidadão; seja por meio de relatórios fiscais, portais eletrônicos de transparência e até mesmo por aplicativos de telefones celulares. Surgem, assim,

novas formas de discussões de como os governos devem tratar suas informações e, principalmente, o que deve ou não ser tratado como informação exclusiva de Estado (VICENTE; SCHEFFER, 2014).

Por meio da internet, incontáveis documentos e informações são disponibilizadas ao público. Dezenas de estudos são gerados, e o tema ganha especial interesse da academia internacional e brasileira. Como um mantra, a necessidade de mais transparência é repetida, com reduzidas considerações aos seus limites (RODRIGUES, 2016).

Com intenção de contextualizar o tema, convém registrar o que se compreende por transparência ativa, por transparência passiva e os contratos de Parceria Público-Privada neste estudo. A transparência ativa ocorre quando as informações são disponibilizadas aos usuários independentemente de requisição por parte do cidadão. Já a transparência passiva prevê o direito de o cidadão realizar uma solicitação de acesso à informação, estabelecendo mecanismos para enviarem requisições diretamente ao governo, com regras claras e prazos-limite de resposta previamente estipulados. (MOHALLEM; RAGAZZO, 2017).

Na discussão sobre a natureza das atividades realizadas pelo Estado que podem ser organizadas, é bastante comum encontrar uma polarização de pensamento. Há os que defendem um Estado mais intervencionista e outros que propugnam por uma maior descentralização das atividades públicas em direção aos agentes privados. Entre uma e outra posição, o que se observa, na realidade, é que o Estado tem atuado cada vez mais em direção a parcerias e outras formas de relação com o mercado (FILGUEIRAS, 2018).

A finalidade dos acordos de PPPs é maximizar os efeitos de sinergia que poderão ser capturados por meio da realização de um negócio dessa natureza. O objetivo da parte pública é alcançar resultados que dificilmente conseguiriam se prosseguisse isoladamente na implementação da iniciativa. A parte privada procura assegurar o máximo de rentabilidade para as suas operações, criando, assim, valor para os seus acionistas. A conjugação desses interesses, que poderão em alguns momentos ser antagônicos, permitirá obter benefícios para ambas as partes (SILVA, 2016).

No Brasil, o instrumento legal que normatiza esse tipo de parceria é a Lei nº 11.079/2004. Esta norma instituiu regras gerais de contratos que se caracterizam como parceria público-privada no âmbito da administração pública, aplicável a todos os entes da federação. Desde a aprovação dessa lei, as entidades nacionais têm firmado este tipo de contrato para a prestação de serviços públicos em diversas áreas de atuação governamental (BRITO; SILVEIRA, 2005).

O presente artigo tem como objetivo estabelecer um ranqueamento de transparência ativa e passiva dos contratos de PPP realizados pelas entidades públicas da administração direta e indireta com entidades privada. Para alcançar tal objetivo foi utilizado uma metodologia prática baseada em critérios adaptados de modelos existentes, como o Ranking Nacional da Transparência do MPF e Escala Brasil Transparente da CGU. Com base nesse ranking, pretende-se demonstrar quais as entidades que assinaram contratos de PPP no Brasil são as mais transparentes. Além desse objetivo, foi possível analisar as respostas recebidas pelo e-SIC, de modo a refletir de que maneira a administração pública utiliza esse canal como instrumento de transparência.

A partir do exame das respostas aos pedidos de acesso à informação é possível aprofundar o debate sobre transparência e dialogar com outros estudos acadêmicos que pesquisam aspectos da administração pública relevantes ao tema. O interesse público inerente à divulgação de informações sobre os gastos e maneiras com que a administração pública efetua suas compras e executa seus serviços requer a divulgação apropriada nos respectivos Portais de Transparência, salvo as raríssimas exceções elencadas no próprio texto legal.

2. Breve referencial sobre Transparência, PPP's e Lei de Acesso a Informação no Brasil.

Um dos instrumentos que permite uma maior conciliação entre interesses públicos e privados são as chamadas parcerias público-privadas (PPPs). Esse tipo de parceria visa aumentar o alcance e a importância das ações do governo, aproveitando-se das competências de execução do setor privado. As PPPs diferem de outras formas de aquisição de serviços públicos por sua natureza cooperativa e de divisão de riscos. Seu conceito é bastante generalizado e varia de acordo com a legislação do país em estudo (THAMER; LAZZARINI, 2015).

As parcerias público-privadas (PPP) consistem em contratos de longo prazo firmados entre uma entidade privada e uma entidade pública para a provisão de bens ou serviços públicos, em que a entidade privada suporta riscos significativos e também responsabilidade de gestão; e a remuneração está relacionada ao equilíbrio financeiro do projeto e ao desempenho alcançado pelo operador, medido por meio de indicadores de acompanhamento predefinidos (BRITO; SILVEIRA, 2005).

A Lei nº 12.527/2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação, regulamenta o direito, previsto na Constituição, de qualquer pessoa solicitar e receber dos órgãos e entidades públicos, de todos os entes e Poderes, informações públicas por eles produzidas ou custodiadas (BRASIL, 2011).

Com a Lei de Acesso, a publicidade passou a ser a regra e o sigilo a exceção. Dessa forma, as pessoas podem ter acesso a qualquer informação pública produzida ou custodiada pelos órgãos e entidades da Administração Pública. Sendo assim, essa lei será referenciada para a coleta de informações sobre os contratos de PPPs assinados para classificar os entes em um ranking de transparência de acordo com critérios objetivos.

Segundo a LAI, para assegurar o acesso a informações públicas, é dever do Estado a criação dos Serviço de Informações ao Cidadão – SIC como ponto de contato entre a sociedade e o setor público. De acordo com esse instrumento normativo, em seus artigos 8º e 30º, existem dois tipos de transparências que devem ser devidamente desenvolvidos para o entendimento da metodologia aplicada nesse trabalho: a transparência ativa e a passiva (BRASIL, 2011).

Transparência ativa é a divulgação de dados por iniciativa do próprio setor público, ou seja, quando são tornadas públicas informações, independente de requerimento, utilizando principalmente a Internet. Um exemplo de transparência ativa são as seções de acesso à informações dos sites dos órgãos e entidades. Os portais de transparência também são um exemplo desse tipo de transparência. A divulgação proativa de informações de interesse público, além de facilitar o acesso das pessoas e de reduzir o custo com a prestação de informações, evita o acúmulo de pedidos de acesso sobre temas semelhantes (CGU, 2019).

A transparência passiva é a disponibilização de informações públicas em atendimento a demandas específicas de uma pessoa física ou jurídica. Por exemplo, a resposta a pedidos de informação registrados para determinado Ministério, seja por meio do SIC físico do órgão ou pelo e-SIC (Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão).

A transparência traz uma nova mentalidade à compreensão das ações do Poder Público, cuja base não pode mais se fixar em argumentos retóricos, mas sim em dados reais. Nesse sentido, todas as informações devem estar devidamente disponibilizadas para o cidadão. Esse pensamento vem ao encontro do que defendem alguns autores, quando argumentam que o termo transparência possui um conceito mais amplo do que publicidade, já que a informação pode ser pública, mas não ser relevante, confiável, tempestiva e compreensível (CRUZ, 2010; HOMERCHER, 2010).

Ainda se observa o grande desafio de transformar a LAI em um instrumento efetivo de apoio a um governo mais aberto e responsivo (ANGÉLICO, 2012). A coexistência de modelos que culminam em um aparato normativo, permitindo, ao menos no campo teórico, a ampliação da participação popular na gestão pública. Ainda que não tenhamos conseguido desenvolver uma cultura de observação, atualmente é possível exigir maior transparência das organizações

públicas, desenvolver *rankings*, escalas, medidas de avaliação e, assim, aperfeiçoar a gestão pública (BERNARDES; SANTOS; ROVER, 2015).

Alguns achados demonstram que órgãos públicos ainda possuem dificuldades em prover os direitos à transparência e à informação e não conseguem cumprir as determinações da LAI. Outros apresentam evidências de evolução em transparência sobre procedimentos licitatórios e disponibilização de bases de dados de acesso público. Há evidências, ainda, de pontos positivos e negativos no que tange à resposta, por parte de órgãos públicos, mediante requerimento de acesso (MEDEIROS DA ROSA et al, 2016; OLIVEIRA et al, 2018; MICHENER; CONTRERAS; NISKIER, 2018).

As entidades devem garantir a autenticidade e a integridade das informações disponíveis para acesso em seus sites. Tornar públicos dados desconexos e incompletos não é suficiente para que se tenha transparência efetiva. A transparência efetiva só se faz presente quando os dados disponibilizados são úteis e compreensíveis para os cidadãos (HOOD, 2006; MICHENER, 2013).

3. Metodologia

A metodologia adotada na parte empírica deste trabalho baseou-se nos modelos aplicados nas avaliações do Programa Escala Brasil Transparente (EBT) da Controladoria Geral da União (CGU) e no Ranking Nacional de Transparência no combate à Corrupção do Ministério Público Federal (MPF). Entretanto, adequações foram realizadas de acordo com o escopo e os objetivos dessa pesquisa.

O ranking do MPF possui uma quantidade de itens identificados como relevantes para temática da corrupção. Cada item recebe uma pontuação, de acordo com sua importância para a transparência no combate a este crime. Somados todos os itens apontados, é possível indicar qual ente da federação é considerado mais ou menos transparente, de acordo com a metodologia utilizada pelo Ministério Público. Todos os itens recebem uma pontuação para fins de ranqueamento; porém, cumpre informar que se trata de ranking da “transparência” e não um ranking de cumprimento legal (MPF, 2019).

Já a Escala Brasil Transparente (EBT) é uma metodologia para medir a transparência pública em estados e municípios brasileiros. A EBT foi desenvolvida para fornecer os subsídios necessários ao Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União (CGU) para o exercício das competências que lhe atribuem os artigos 59 da Lei Complementar 101/2000 (LRF) e 41 (I) da Lei de Acesso à Informação, assim como os artigos 68 (II) do Decreto 7.724/2012 e 18 (III), do Decreto 8.910/2016 (CGU, 2019).

Para este artigo buscou-se avaliar a transparência ativa e passiva dos contratos de parcerias público-privadas (PPP) assinados com entidades da administração pública direta e indireta por meio de critérios objetivos relacionados ao tema. Tendo em vista esse objetivo, criou-se uma metodologia baseada nos modelos existentes do MPF e CGU que estabelecem critérios objetivos de avaliação voltados para a transparência ativa e passiva. Após a escolha dos critérios, foi enviada uma solicitação de informações referentes aos contratos por meio do sistema de informação ao cidadão (e-SIC) utilizando a Lei de Acesso à Informação. Após recebimento das respostas, foi criado um *ranking* de transparência dos contratos de PPP e consequentemente das entidades.

Os critérios definidos de transparência ativa e passiva para a criação do ranqueamento estão diretamente relacionados aos Contratos de PPPs assinados. Cada critério recebeu uma pontuação de acordo com a relevância para o processo de transparência das entidades em relação aos contratos de PPP em todo Brasil.

O intuito da utilização desse critério metodológico é evidenciar, por meio do ranking, quais entes foram mais transparentes em suas repostas ao serem solicitados documentos e ações relacionadas aos contratos assinados por meio da lei das PPP's. Vale lembrar que, em uma

República Democrática, todos recursos e gastos devem ser visíveis e facilmente interpretados a todos os cidadãos para fins de controle de sua execução. Sendo assim, o presente estudo utilizou uma metodologia própria para avaliar a transparência das entidades nacionais por meio dos contratos de PPP que cada ente federativo da nação tenha realizado.

3.1. Coleta de Dados – Contratos de PPPs assinados e o e-SIC.

Para esta pesquisa buscou-se a lista de todos os contratos de PPPs assinados entre o período de dezembro de 2004 (data de promulgação da Lei das PPP's) e outubro de 2018 (data de recebimento da listagem dos contratos).

A relação dos contratos assinados foi obtida com a colaboração da consultoria Radar PPP (www.radarppp.com), empresa especializada no desenvolvimento e acompanhamento de projetos de PPPs no Brasil. Essa base de dados contém 115 contratos de PPPs assinados por entidades da administração direta (Estados, Municípios e Distrito Federal) e entidades da administração indireta. Surpreende o número baixo de contratos assinados por meio da lei das PPP's. Por isso, cabe explicar, que este estudo não avaliou a transparência dos projetos de PPP, pois a grande maioria dos projetos não se tornam contratos efetivamente assinados. Para se ter uma ideia, no ano de 2018 a consultoria Radar PPP monitorava 1.611 projetos de parceria público-privado no Brasil. Se faz mister os próximos estudos evidenciar os motivos pelos quais os projetos de PPP não se efetivarem em contratos.

A partir da lista dos contratos de PPP assinados, foi iniciado o processo de coleta de dados primários por meio da LAI. A solicitação de informações dos referidos contratos foi realizada exclusivamente por meio do sistema eletrônico do serviço de informação ao cidadão (e-SIC).

O Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC) é uma ferramenta que centraliza as entradas e saídas de todos os pedidos de acesso dirigidos ao Poder Executivo Federal. O objetivo do e-SIC é organizar e facilitar os procedimentos de acesso à informação tanto para os cidadãos quanto para a Administração Pública.

O e-SIC permite que qualquer pessoa - física ou jurídica - encaminhe pedidos de acesso à informação para órgãos e entidades do Poder Executivo Federal. Por meio do sistema também é possível consultar as respostas recebidas; entrar com recursos; apresentar reclamações; entre outras ações.

Após a definição sobre a ferramenta utilizada para coleta dos dados primários, cabe explicar os critérios utilizados para a avaliação e ranqueamento das entidades que realizaram contratos de PPPs com entidades privadas.

3.2. Avaliação da Transparência Ativa e Passiva

Para classificar os entes de acordo com critérios objetivos de transparência ativa e passiva, foram definidos itens relacionados diretamente aos contratos de PPP e que pudessem ser objetivamente mensurados para cada solicitação realizada as entidades pública via e-SIC. Para a elaboração do ranking, cada critério recebeu uma nota de avaliação para que pudesse ser classificado ao final da pesquisa. Para este estudo definiu-se a nota 1(um) para cada item atendido em sua descrição e nota 0 (zero) quando o ente não informou ou disponibilizou o critério que estava sendo avaliado. Por fim, foram determinados 10 critérios de avaliação que variaram entre pedidos de documentos (transparência passiva), observações acerca do objeto de estudo (transparência ativa) e controle de envio das respostas. Os itens avaliados nesta pesquisa estão descritos a seguir.

Tabela 01: Critérios adotados para o Ranking de Transparência dos contratos de PPP

Nº	Critério Avaliado	Descrição do Critério	Tipo de Transparência
1	Informações Gerais das entidades	Existência, no site do ente federado, de informações (endereço, telefone e horário de funcionamento) da unidade presencial de atendimento a pedidos de acesso à informação (Serviço de Informação ao Cidadão - Lei nº 12.527/11, art. 9º, inciso I).	Ativa
2	Formulário e-SIC	Existência do formulário eletrônico (e-sic) para envio de pedidos de acesso à informação pela internet (Lei nº 12.527/11, art. 10, § 2º).	Ativa
3	Solicitação do Edital e Anexos	Envio do Edital e Anexos do processo licitatório que levou à assinatura do contrato de PPP	Passiva
4	Contrato de PPP assinado	Envio do Contrato de PPP assinado.	Passiva
5	Etapa de execução do Contrato de PPP	Informação em qual etapa de execução encontra-se o Contrato no momento da solicitação;	Passiva
6	Aditivos Contratuais	Envio dos Termos Aditivos ao Contrato de PPP, caso existissem.	Passiva
7	Acompanhamento das Solicitações - Transparência Passiva	Avaliou a possibilidade de acompanhar o andamento do pedido (data da solicitação e status) no site do ente de acordo com Lei nº 12.527/11, art. 9º, inciso I, alíneas “b” e “c”.	Passiva
8	Prazo de Resposta	Avaliou se a resposta da entidade foi realizada dentro do prazo legal estabelecido.	Passiva
9	Eficácia da TP	Avaliou se entidade enviou todos os documentos solicitados e se respondeu em que fase encontra-se o contrato. (critérios 3, 4, 5 e 6).	Passiva
10	Recurso	Avaliou a possibilidade de recurso por meio do e-SIC ou site.	Passiva

Cumpra explicar que o pedido de envio do contrato de PPP assinado estava descrito no texto de forma bastante clara e objetiva, assim como as solicitações dos aditivos e sobre a fase de execução de cada contrato.

O texto abaixo foi utilizado para requerer as informações sobre os contratos de PPP que possibilitou a realização da pesquisa. Na solicitação realizada a cada entidade, foi referenciado à Lei de Acesso à Informação, além de conter explicitamente o objeto contratual e a data de assinatura do contrato que se desejava obter as informações e documentos:

Prezados Srs., bom dia/boa tarde.

Tendo em vista a realização de estudos e o acompanhamento das PPPs com contratos assinados no Brasil e, considerando o projeto de **Concessão Administrativa “Abastecimento de Água (Mauá)”**, pelo prazo de **30 anos**, com contrato(s) assinado(s) em **16/06/2016**, venho por meio deste, com base na Lei Federal n.º 12.527, de 18/11/2011, requerer a disponibilização de cópia dos seguintes documentos:

- 1) Edital e anexos da concorrência que levou à assinatura do contrato de PPP;
- 2) Contrato de PPP assinado;

Na oportunidade, face à execução contratual, venho, complementarmente, solicitar as seguintes informações:

Considerando a possível existência de etapas de execução contratual:

- 2) Em qual etapa o Contrato se encontra nesta data?
- 3) Existem Termos Aditivos ao Contrato de PPP? Se sim, solicito o envio dos Termos Aditivos.

Agradeço antecipadamente pela atenção.

Cordialmente.

4. Análise dos Resultados

Como resultado da pesquisa, foi elaborado um ranking para classificar os contratos de PPP de acordo com critérios objetivos de transparência ativa e passiva estabelecidos na metodologia.

O ranking de transparência apresentado na Tabela 02, evidenciou os desafios que administração pública deverá suplantar referente ao baixo índice de atendimento as solicitações efetuadas e a dificuldade em gerar respostas de qualidade. De todos os 115 contratos assinados, apenas 18 (16%) obtiveram a pontuação máxima. Analisando separadamente cada critério de avaliação da pesquisa, percebe-se que os itens de transparência ativa atingiram resultados bastante significativos em relação aos critérios de transparência passiva.

Tabela 02: Ranking de Transparência dos contratos de PPP

Código	Nome contrato	Ranking
A03	Aeroporto Regional da Zona da Mata (Minas Gerais)	10
A07	Casa Paulista (Estado de São Paulo)	10
A08	Central de Material Esterilizado (Amazonas)	10
A14	Complexo do Mineirão (Minas Gerais)	10
A15	Complexo Penal (Minas Gerais)	10
A16	Complexo Penitenciário (Amazonas)	10
A17	Complexos Hospitalares (Estado de São Paulo)	10
A18	Complexos Hospitalares (Estado de São Paulo)	10
A34	Frota da Linha 8 Diamante (Estado de São Paulo)	10
A37	Hospital da Zona Norte (Amazonas)	10
A42	Iluminação Pública (Belo Horizonte)	10
A47	Iluminação Pública (Marabá)	10
A67	Nova Fábrica de Produção da FURP (Estado de São Paulo)	10
A82	Resíduos Sólidos e Limpeza Urbana (Cabreúva)	10
A90	Sistema de Esgotamento Sanitário - SES Divinópolis (Minas Gerais)	10

Código	Nome contrato	Ranking
A105	Unidade de Atendimento Integrado - Municípios (Minas Gerais)	10
A106	Unidade de Atendimento Integrado - UAI da Praça Sete (Minas Gerais)	10
A111	Unidades de Atendimento Faça Fácil (Espírito Santo)	10
A12	Coleta e Destinação Final de Resíduos Sólidos (Paulista)	9
A68	Parque Olímpico (Município do Rio de Janeiro)	9
A84	Rodovia MG-050 (Minas Gerais)	8
A89	Sistema de Disposição Oceânica do Jaguaribe (Bahia)	8
A97	Sistema Produtor São Lourenço (Estado de São Paulo)	8
A102	Unidade de Atendimento Integrado - Fase 2 (Minas Gerais)	8
A103	Unidade de Atendimento Integrado - Fase 2 (Minas Gerais)	8
A104	Unidade de Atendimento Integrado - Fase 2 (Minas Gerais)	8
A112	Unidades de Ensino da Rede Municipal de Educação Básica - UMEI (Belo Horizonte)	8
A29	Esgotamento Sanitário do Município de Serra (Espírito Santo)	7
A62	Limpeza Urbana e Manejo de Resíduos Sólidos (Jacareí)	7
A64	Metrô de São Paulo - Linha 18 Bronze (Estado de São Paulo)	7
A71	Ponte Estaiada sobre o Rio Cocó (Ceará)	7
A96	Sistema Produtor Rio Manso (Minas Gerais)	7
A98	Sistema Viário BA-052 - Estrada do Feijão (Bahia)	7
A06	Aterro Sanitário (Governador Valadares)	6
A19	Corredor da PR-323, PRC-487 e PRC-272 (Paraná)	6
A30	Esgotamento Sanitário do Município de Vila Velha (Espírito Santo)	6
A65	Metrô de São Paulo - Linha 4 Amarela (Estado de São Paulo)	6
A66	Metrô de São Paulo - Linha 6 Laranja (Estado de São Paulo)	6
A79	Resíduos Sólidos (Caucaia)	6
A83	Rodovia dos Tamoios (Estado de São Paulo)	6
A88	Sistema Adutor do Agreste (Alagoas)	6
A92	Sistema de Limpeza Pública (Niterói)	6
A01	Abastecimento de Água (Mauá)	5
A02	Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário (Paraty)	5
A04	Arena Fonte Nova (Bahia)	5
A05	Arena Multiuso da Copa 2014 (Pernambuco)	5
A09	Centro Administrativo (Distrito Federal)	5
A10	Centro de Gestão Integrada (Distrito Federal)	5
A13	Complexo Datacenter (União)	5
A20	Diagnóstico por Imagem (Bahia)	5
A23	Esgotamento Sanitário (Macaé)	5
A27	Esgotamento Sanitário da Parte Alta de Maceió (Alagoas)	5
A28	Esgotamento Sanitário da Região Metropolitana do Recife e do Município de Goiana (Pernambuco)	5

Código	Nome contrato	Ranking
A31	Estádio Castelão (Ceará)	5
A33	Estádio Maracanã (Estado do Rio de Janeiro)	5
A35	Ganha Tempo (Mato Grosso)	5
A36	Gestão do Parque de Iluminação Pública (Caraguatatuba)	5
A38	Hospital do Subúrbio (Bahia)	5
A39	Hospital Metropolitano de Belo Horizonte (Belo Horizonte)	5
A40	Hospital Regional Metropolitano - HRM (Ceará)	5
A54	Instituto Couto Maia (Bahia)	5
A55	Limpeza Pública (Osasco)	5
A56	Limpeza Pública e Manejo de Resíduos Sólidos (Piracicaba)	5
A57	Limpeza Pública e Manejo de Resíduos Sólidos (São Luís)	5
A59	Limpeza Urbana e Manejo de Resíduos Sólidos (Campo Grande)	5
A61	Limpeza Urbana e Manejo de Resíduos Sólidos (Itu)	5
A70	Ponte de Acesso e Sistema Viário do Destino de Turismo e Lazer Praia do Paiva (Pernambuco)	5
A72	Porto Maravilha (Município do Rio de Janeiro)	5
A74	Rede de Atenção Primária à Saúde (Belo Horizonte)	5
A76	Resíduos Sólidos (Alfenas)	5
A81	Resíduos Sólidos (Cruz das Almas)	5
A85	Serviços de Limpeza Urbana e Manejo de Resíduos Sólidos (Taubaté)	5
A86	Shopping Popular e Manutenção de Praça (Pelotas)	5
A87	SIM da RMBS (Estado de São Paulo)	5
A94	Sistema Metroviário de Salvador e Lauro de Freitas (Bahia)	5
A95	Sistema Produtor do Alto Tietê (Estado de São Paulo)	5
A113	Vapt Vupt (Ceará)	5
A115	Veículo Leve sobre Trilhos no Eixo Anhanguera (Goiás)	5
A25	Esgotamento Sanitário (Rio Claro)	4
A26	Esgotamento Sanitário da Área Urbana (Guarulhos)	4
A32	Estádio das Dunas (Rio Grande do Norte)	4
A44	Iluminação Pública (Dom Eliseu)	4
A45	Iluminação Pública (Goianésia do Pará)	4
A46	Iluminação Pública (Guaratuba)	4
A49	Iluminação Pública (Município de São Paulo)	4
A52	Iluminação Pública (Tomé-Açu)	4
A58	Limpeza Urbana (São Carlos)	4
A69	Polo Cinematográfico e Cultural (Paulínia)	4
A75	Rede IP Multiserviços (Piauí)	4
A78	Resíduos Sólidos (Belo Horizonte)	4
A80	Resíduos Sólidos (Chapadão do Sul)	4

Código	Nome contrato	Ranking
A93	Sistema Integrado de Manejo e Gestão de Resíduos Sólidos (São Bernardo do Campo)	4
A100	Tratamento de Resíduos Sólidos Urbanos na RMBH (Minas Gerais)	4
A101	Tratamento de Resíduos Sólidos Urbanos na RMBH (Minas Gerais)	4
A114	Veículo Leve sobre Trilhos (Município do Rio de Janeiro)	4
A11	Centro Integrado de Ressocialização de Itaquitinga (Pernambuco)	3
A24	Esgotamento Sanitário (Piracicaba)	3
A41	Iluminação Pública (Açailândia)	3
A48	Iluminação Pública (Mauá)	3
A50	Iluminação Pública (São João de Meriti)	3
A51	Iluminação Pública (São José de Ribamar)	3
A60	Limpeza Urbana e Manejo de Resíduos Sólidos (Embu das Artes)	3
A73	Programas Habitacionais - Projeto Jardins Mangueiral (Distrito Federal)	3
A77	Resíduos Sólidos (Belém)	3
A107	Unidades Básicas de Saúde da Família (Manaus)	3
A108	Unidades Básicas de Saúde da Família (Manaus)	3
A109	Unidades Básicas de Saúde da Família (Manaus)	3
A110	Unidades Básicas de Saúde da Família (Manaus)	3
A21	Esgotamento Sanitário (Atibaia)	2
A22	Esgotamento Sanitário (Guaratinguetá)	2
A43	Iluminação Pública (Cuiabá)	2
A63	Limpeza Urbana e Manejo de Resíduos Sólidos (Salto)	2
A53	Iluminação Pública (Urânia)	1
A91	Sistema de Esgotamento Sanitário (Rio das Ostras)	1
A99	Tratamento de Resíduos Sólidos Urbanos (Barueri)	1

Fonte: Elaborado pelo autor, 2019.

O primeiro critério buscou identificar se as informações relativas ao endereço, telefone e horário de funcionamento da entidade estavam devidamente apresentadas nos sites das entidades que emitiram os contratos. Esse critério foi 100% atingido. De fato, essas informações constavam de maneira clara e de fácil identificação na maioria dos sites.

Já critério sobre a existência do *link* do e-SIC nos sites, obteve um percentual de 97% de todos os contratos pesquisados. Apenas os sites de 03 entes municipais não pontuaram no critério sobre a ferramenta eletrônica de solicitação de informações ao cidadão, sendo que um deles possuía o ícone do e-SIC, porém a ferramenta não funcionou corretamente, impossibilitando o envio das solicitações de dados dos contratos de PPP.

Os critérios pesquisados que obtiveram os percentuais mais baixos referem-se as solicitações de documentos. De fato, os itens de transparência passiva - aquele que requerem ação direta da entidade - obtiveram um fraco desempenho em relação aos critérios de transparência ativa. Um número expressivo de respostas informava que o pesquisador consultasse presencialmente os documentos solicitados (contratos realizados na Bahia e

Manaus por exemplo) e outras entidades informaram que por se tratar de um grande volume de documentos não seria possível o envio por meio digital.

O envio de editais e anexos (critério 03) atingiu 20% do total de contratos pesquisados. Já o envio dos contratos assinados (critério 04) totalizou 24%, ou seja, apenas 28 de todos os contratos foram enviados. O item que questionava se o contrato possuía aditivos e, caso positivo, fossem enviados os documentos, obteve 32% da totalidade dos contratos estudados. Sendo que tiveram entidades que confirmaram que os contratos possuíam aditivos, porém não enviaram os documentos. Por fim, o critério 06 que avaliou em que fase se encontra o contrato de PPP foi respondido por apenas 37% das entidades.

Os itens de transparência ativa que avaliaram se as entidades possuíam de forma clara informações de contato (endereço, telefone, horário de funcionamento e canal de comunicação) foram 100% atingidos. Outros critérios que atingiram números significativos foram as possibilidades de acompanhar as solicitações pela ferramenta e-SIC (94%) e abertura de recursos caso o cidadão não se sentisse satisfeito com a resposta (81%).

Cabe um destaque sobre o critério que avaliou se “Todas as solicitações de transparência passiva foram atendidas”. De acordo com a pesquisa, apenas 17% de todas as solicitações responderam efetivamente aos 4 critérios de transparência passiva (envio de edital, envio do contrato, em que fase se encontra o contrato e se há aditivo). Ou seja, apenas 20 entidades responderam a todos esses 4 critérios de maneira razoavelmente satisfatória. Infere-se que poucas entidades foram diligentes em suas respostas. Por exemplo, o critério que solicitava em qual fase de execução encontrava-se o contrato obteve baixo índice de resposta, e para pontuar nesse critério bastava que a entidade informasse o momento atual do contrato.

Outro critério bastante simples de pontuar e que obteve baixo resultado, foi o item que questionava se o contrato de PPP continha ou não aditivos. Caso o contrato não tivesse aditivos, bastava informar que não havia aditivo para pontuar neste critério. E se o contrato tivesse aditivo era necessário o envio do documento para pontuar nesse item. Mais uma vez a pesquisa evidenciou que a transparência passiva requer um esforço de análise maior por parte dos servidores/gestores da informação, uma vez que a resposta para este item necessitava saber se o contrato está sendo executado e principalmente se está sendo fiscalizado pela entidade que o assinou.

O critério relativo ao prazo de resposta representou 68% das solicitações. Apesar de parecer um número representativo, o fato de responder dentro do prazo não significou que as respostas enviadas pelas entidades atenderam de forma qualitativa os questionamentos realizados. A maioria dos pareceres recebidos neste estudo demonstrou que as entidades se preocupavam mais em repassar a solicitação para outro órgão e principalmente em responder que todas as informações solicitadas estavam disponíveis no site da entidade (transparência ativa). Dessa forma, foi possível fechar a solicitação e “responder” ao que foi solicitado pelo cidadão no prazo legal.

Esse pensamento vem ao encontro do que defendem alguns autores, quando argumentam que o termo transparência possui um conceito mais amplo do que publicidade, já que a informação pode ser pública, mas não ser relevante, confiável, tempestiva e compreensível (CRUZ, 2010; HOMERCHER, 2010).

5.Considerações Finais

Para futuros estudos, ficam algumas reflexões sobre a transparência para a administração pública. Responder as solicitações no prazo não significa que a resposta foi dada ao cidadão. Identificou-se que muitas respostas foram dadas apenas para fechar a solicitação no prazo legal. Além disso, a transferência das perguntas para outros órgãos, com o fechamento do pedido, demonstra que a entidade está focada em atender os indicadores de desempenho de prazo e não em atender o que foi solicitado.

Cabe apontar que os primeiros passos para tornar a administração pública mais transparente estão sendo implantados. Entidades como a CGU com o Programa Escala Brasil Transparente e o MPF com o ranking nacional de combate a corrupção estão desenvolvendo e aperfeiçoando ferramentas para ampliar o nível de transparência no país. Entretanto, é cada vez mais imperativo facilitar o acesso a informação produzida e a maneira que as entidades públicas tratam seus processos para atender os interesses de uma sociedade cada vez mais exigente e complexa.

Os desafios para as unidades que tratam das obras e infraestrutura - maior número de contratos de PPP – necessitam de uma maior organização dos documentos gerados pelos contratos, além de conhecimento das tecnologias disponíveis para repassar as informações à população. Acompanhar contratos de alta complexidade, com valores vultosos e com duração de até 35 anos, certamente requer organização, processos desenhados e indicadores simplificados. Tendo esse cenário em vista, é necessário investir na transparência ativa, ou seja, divulgar dados, mediante recursos da internet, independente de requerimentos realizados pelos cidadãos. É urgente ampliar e simplificar as formas de divulgação dos dados públicos. Enviar respostas ao usuário para que ele busque, no mesmo site, o documento que ele solicitou certamente não é ser transparente.

A pesquisa é limitada aos contratos assinados, ficando ausente do estudo todos os projetos de PPP's existentes que não culminaram em contratos e seus motivos pela não implementação, uma vez que uma das premissas dessa lei seriam as vantagens e garantias oferecidas por esse instrumento público às entidades privadas. No âmbito da transparência, faltam estudos sobre como modernizar e facilitar os processos de divulgação das informações públicas. Há muita literatura de como não ser transparente, mas poucas evidenciam de que forma a transparência dos contratos devem ser realizadas.

Foi possível observar de forma incipiente a qualidade das respostas enviadas por meio da ferramenta e-SIC. O diligenciamento sobre a execução de contratos de PPP que possuem valores extremamente altos e prazos extensos deveria ser uma atividade monitorada pelas entidades que executam contratos de tamanha complexidade. Estudar esse objeto de forma mais vertical poderia trazer repostas de como melhorar, por exemplo, o envio de documentos por meio de outras ferramentas inovadoras e mecanismos de buscas por editais e contratos de forma mais otimizada.

A publicação da Lei de Acesso a Informações significou um importante passo para a consolidação democrática do Brasil e também para o sucesso das ações de prevenção da corrupção no país. Nesse sentido, esse estudo teve a iniciativa de elucidar, por meio do ranking de transparência dos contratos de PPP no Brasil, os inúmeros desafios que as entidades públicas têm para avançar nos conceitos de transparência passiva e ativa elencadas na LAI.

6.Referências Bibliográficas

- ANGÉLICO, F. Lei de acesso à informação pública e seus possíveis desdobramentos para a accountability democrática no Brasil. Dissertação apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas. FGV: São Paulo, 2012.
- BERNARDES, M.B.; SANTOS, P.M.; ROVER, A.J. Ranking das prefeituras da região Sul do Brasil: uma avaliação a partir de critérios estabelecidos na Lei de Acesso à Informação. RAP: Revista de Administração Pública — Rio de Janeiro 49(3):761-792, maio/jun. 2015.
- BRASIL. Presidência da República. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Senado Federal: Brasília, 1988. Disponível em:<

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm> Acesso em: mai. 2019.

BRASIL. Presidência da República. Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dão Outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: abr. 2019.

BRASIL. Presidência da República. 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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/111079.htm>. Acesso em: maio 2018.

BRASIL. Presidência da República. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil03/Ato2007-2010/2010/Decreto/D7185htm>>. Acesso em: mar. 2019.

BRITO, Barbara Moreira Barbosa de; SILVEIRA, Antônio Henrique Pinheiro. Parceria público-privada: compreendendo o modelo brasileiro. Revista do Serviço Público, Brasília, v. 56, n.1, p. 7-21 Jan/Mar 2005.

CGU. CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Orientações para implementação da Lei de Acesso à Informação nas ouvidorias públicas. 2012. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/publicacoes/ColecaoOGU/Arquivos/OGU-Implementacao_LAI.pdf>. Acesso em: abril. 2019.

CRUZ, C.F. Transparência da gestão pública municipal: referenciais teóricos e a situação dos grandes municípios brasileiros. 2010. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Administração e Contabilidade da Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010.

FIGUEIREDO, V.; GAZONI, R. Transparência nos sites do estado do Rio de Janeiro. Revista Contabilidade e Controladoria, v. 8, n. 1, p. 130-143, maio/ago. 2016.

FILGUEIRAS, Fernando. Indo além do gerencial: a agenda da governança democrática e a mudança silenciada no Brasil. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro. 52(1):71-88, jan. - fev. 2018

HOMERCHER, Evandro T. O princípio da transparência e o direito fundamental à informação administrativa. Porto Alegre: Padre Reus, 2010.

HOOD, C.; HEALD, D. Transparency: the Key to Better Governance? Series: Proceedings of the British Academy. Oxford University Press for The British Academy: Oxford, 2006.

LUSTOSA DA COSTA, F. História, narrativa e representações da administração pública brasileira. Revista Do Serviço Público, 69, p. 31-52. 2018.

MEDEIROS DA ROSA, M. et al. A Lei de Acesso à Informação como instrumento de controle social: diagnóstico dos municípios do sul do Brasil à luz do artigo 8º da lei 12527/2011. Navus. Florianópolis-SC, v. 6, n. 1, p. 72 – 87, jan./mar. 2016.

MICHENER, G.; BERSCH K. Identifying transparency. Information Polity. vol. 18, no. 3, pp. 233-242, 2013.

MICHENER, G.; CONTRERAS, E.; NISKIER, I. Da opacidade à transparência? Avaliando a Lei de Acesso à Informação no Brasil cinco anos depois. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro 52(4):610-629, jul. - ago. 2018

MOHALLEM, Michael Freitas; RAGAZZO, Carlos Emmanuel Joppert. Diagnóstico institucional: primeiros passos para um plano nacional anticorrupção. Rio de Janeiro: Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getulio Vargas, 2017.

OLIVEIRA, L.A. et al. A Lei de Acesso à Informação e sua Aplicação: Análise da Transparência nos Cinco Maiores Municípios do Alto Paranaíba. Revista Brasileira de Gestão e Engenharia, v.1, n. 18, 2018.

RODRIGUES, K.F. Desvelando o Mito da Transparência nas Democracias. Working Paper apresentado no XL EnAnpad, 2016.

SILVA, José Manuel Braz da. Parcerias Público-Privadas. Coleções Manuais Profissionais. Lisboa: Almedina: 2016.

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

VICENTE, E. F. R.; SCHEFFER, E. D. O. Governança e Internet: um estudo de caso sobre a divulgação de dados da Administração Pública sob a ótica dos princípios da governança. Universitas: Gestão e TI, 3(2). 2014.