



Revista de Administração Pública - RAP

ISSN: 0034-7612

rap@fgv.br

Escola Brasileira de Administração

Pública e de Empresas

Brasil

Melo-Silva, Gustavo

Redes de investimento e o financiamento de campanhas em Minas Gerais

Revista de Administração Pública - RAP, vol. 50, núm. 4, julio-agosto, 2016, pp. 689-709

Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas

Rio de Janeiro, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=241046758008>

- ▶ Como citar este artigo
- ▶ Número completo
- ▶ Mais artigos
- ▶ Home da revista no Redalyc

redalyc.org

Sistema de Informação Científica

Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe , Espanha e Portugal  
Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto

# **Redes de investimento e o financiamento de campanhas em Minas Gerais**

Gustavo Melo-Silva

*Universidade Federal de São João del-Rei / Departamento de Ciências Administrativas e Contábeis / Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional (Profiap)  
São João del-Rei / MG – Brasil*

*Universidade Federal de Lavras / Programa de Pós-Graduação em Administração Pública  
Lavras / MG – Brasil*

O estado de Minas Gerais foi pioneiro no país a adotar um marco legal sobre as parcerias público-privadas (PPPs). A modernização do Estado, por um lado, teve como um de seus fiadores as relações de parceria entre o Estado e o mercado que, por outro lado, podem indicar a existência de dilemas sociais da democracia brasileira, como no financiamento privado das campanhas eleitorais. Por meio da sociologia estrutural dos relacionamentos, foram analisadas redes interorganizacionais de investimentos compostas por 127 atores, entre 2000 e 2014, com a identificação de quais atores financiaram candidatos a governador e partidos políticos nas eleições de 2002, 2006 e 2010. A pesquisa evidenciou a modernização do Estado com a especialização das organizações e indicou a influência do poder econômico no atendimento das demandas públicas e no financiamento privado das campanhas eleitorais.

**PALAVRAS-CHAVE:** parcerias público-privadas; investimentos; reformas da administração pública; financiamento de campanhas eleitorais.

## **Redes de inversión y financiación de campañas en Minas Gerais**

El estado de Minas Gerais fue pionero en el país en adoptar un marco jurídico sobre las asociaciones público-privadas (APP). La modernización del Estado, por una parte, tuvo como uno de sus relaciones garantes de asociación entre el Estado y el mercado, por otro lado, puede indicar la existencia de dilemas sociales de la democracia brasileña, por ejemplo, en la financiación privada las campañas electorales. A través de la sociología estructural de las relaciones, se analizaron las redes inter-organizacionales de las inversiones realizadas por 127 actores, entre los años 2000 y 2014, con la identificación de los

---

DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-7612149215>

Artigo recebido em 1º maio 2015 e aceito em 23 jun. 2016.



Sou grato aos pareceristas e à equipe de editoração da RAP por suas contribuições, à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais (Fapemig) e ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) que financiaram os projetos de pesquisa e as bolsas de iniciação científica de Emanuelle Coelho Gomes, Lucas Conde Stocco, Marcelo Siqueira Rennó e Wagner de Carvalho Baracat.

actores que financiaron los candidatos a gobernador y partidos políticos en las elecciones de 2002, 2006 y 2010. La investigación mostró la modernización del Estado con la experiencia de las organizaciones e indicó la influencia del poder económico para satisfacer las demandas del público y la financiación privada de las campañas electorales.

**PALABRAS CLAVE:** alianzas público-privadas; inversión; reforma de la administración pública; financiamiento de campañas electorales.

#### **Investment networks and campaigns financing in Minas Gerais**

The state of Minas Gerais was a pioneer in Brazil in adopting a legal framework governing public-private partnerships (PPPs). While the modernization of the state had, as one of its main pillars the partnership between it and the markets, at the same time this suggested the existence of certain social dilemmas facing Brazil's democracy, such as the private financing of electoral campaigns. Using the structural sociology of relationships, certain inter-organizational investment networks were analyzed, made up of 127 actors and covering the period between 2000 and 2014, to identify which of these actors helped finance candidates for governor and/or political parties in the 2002, 2006 and 2010 elections. The survey showed evidence of the modernization of the state through the expertise of organizations and indicated the influence of economic powers in meeting public demands and the private financing of election campaigns.

**KEYWORDS:** public-private partnerships; investment; reform of public administration; election campaign financing.

## **1. Introdução**

As parcerias entre a esfera pública e o interesse privado, nesta pesquisa, foram analisadas por meio de relacionamentos econômicos. No discurso de seus promotores, a principal justificativa para esses arranjos organizacionais entre o Estado e o mercado está, por um lado, na necessidade de investimentos em infraestrutura e, por outro lado, nas limitações orçamentárias que obrigam os governos a recorrer ao setor privado para construção, operação e manutenção de serviços de utilidade pública. As relações entre o Estado e o mercado envolvem, por exemplo, parcerias público-privadas (PPPs), compras governamentais e concessões públicas. Essas relações econômicas podem ser representadas por meio de uma estrutura social entre agentes públicos e privados.

Independente do projeto político-partidário, as parcerias entre o Estado e a iniciativa privada são propostas como uma opção de compartilhamento da operacionalização de suas ações por meio de parcerias reguladas contratualmente. A intensificação dos relacionamentos entre o interesse público e privado ocorre em uma agenda de modernização do Estado e de reforma da administração pública. O processo de construção social da administração pública brasileira passou por pressões de interesses da sociedade que influenciaram modelos administrativos patrimonialistas, burocráticos, gerenciais e pró-governança pública (Abrucio, 2007; Costa, 2008; Paiva, 2009; Secchi, 2009).

No início deste século, outro aspecto socioeconômico evidente foi a intensificação do financiamento privado de campanhas eleitorais de candidatos. A intensificação das relações econômicas entre Estado e mercado proporcionou a intensificação do financiamento privado do processo político-eleitoral. Nesse caso, a relação entre dinheiro e política está para a sociedade brasileira contemporânea como um fato a ser pautado e discutido nos fóruns competentes. Vale ressaltar que a administração pública, em vários aspectos de seu desenvolvimento, se depara com consequências intencionais e não intencionais que podem, de alguma forma, influenciar o processo democrático. A modernização do Estado, via reformas da administração pública, consolidou avanços nos relacionamentos público-privados. Relacionamentos que emergem de normas de convívio coletivo expressas em contratos de trocas de serviços econômicos. As atividades econômicas expressam a confiança existente entre as partes envolvidas em instrumentos jurídico-legais e de convívio coletivo. Entretanto, a confiança existente, entre os agentes do setor público e privado, não se restringe aos seus interesses econômicos diretos, por exemplo, nas parcerias público-privadas. Essas relações também podem influenciar o financiamento das campanhas eleitorais. Diversos estudos (Cervi, 2010; Lemos, Marcelino e Pederiva, 2010; Peixoto, 2009; Rubio, 2005; Zovatto, 2005) reconhecem os relacionamentos entre candidatos e partidos políticos com os financiadores de suas campanhas eleitorais.

A modernização do Estado, por um lado, teve como um de seus fiadores as relações de parceria entre o Estado e o mercado que, por outro lado, podem indicar a existência de dilemas sociais da democracia brasileira, como no financiamento privado das campanhas eleitorais. É sobre esse fenômeno, especificamente a partir das PPPs do estado de Minas Gerais, que emerge a pergunta que norteou este trabalho: quais foram as redes interorganizacionais de PPPs e que campanhas eleitorais foram financiadas na primeira década do século XXI em Minas Gerais?

Diante desse problema, definiu-se como objetivo geral deste trabalho a análise das redes interorganizacionais de parcerias entre o Estado e a iniciativa privada em Minas Gerais, por um lado, como consequência intencional de um processo de modernização do Estado por meio da reforma da administração pública e, por outro lado, com a identificação do financiamento privado das campanhas eleitorais. Para tanto, os objetivos específicos do presente trabalho foram: 1) identificar os serviços públicos licitados e concedidos e as parcerias público-privadas firmadas entre os anos de 2000 e 2010 em Minas Gerais; 2) identificar as empresas e os consórcios vencedores dos processos licitatórios; 3) representar graficamente as redes interorganizacionais e indicar, por meio de medidas de centralidade, o posicionamento relativo das organizações na estrutura em rede; 4) identificar os financiadores dos candidatos a governador e partidos políticos nas campanhas eleitorais dos anos de 2002, 2006 e 2010.

Para tanto, foi desenvolvida uma seção teórica que abordou a modernização do Estado e de suas relações econômicas com o mercado. A pesquisa utilizou uma abordagem metodológica sociométrica que possibilitou a identificação dos relacionamentos socioeconômicos,

entre o público e o privado, com o financiamento de campanhas eleitorais no Estado de Minas Gerais na primeira década do século XXI.

## **2. Reforma administrativa do Estado: modernização e relacionamentos socioeconômicos**

As reformas administrativas do aparato burocrático do Estado estão relacionadas com o contexto político, social e cultural dos países, portanto, não se restringem aos aspectos legais e técnicos da administração pública (Costa, 2008; Paiva, 2009). Na história do Brasil existiram, desde a colônia até os dias atuais, três modelos de administração pública: o patrimonialista, o burocrático e o gerencial. Os momentos político-administrativos, em que emergiram do contexto nacional esses modelos administrativos, têm como marcos históricos, por exemplo, o Império, a República Velha, o período Vargas, os governos militares e o período de redemocratização. As reformas que ocorreram nestes mais de 200 anos possibilitaram centralizações e descentralizações do processo decisório do Estado, criações, fusões e extinções de órgãos da administração pública direta e indireta e a construção do serviço público nacional (Costa, 2008).

Conforme Paiva (2009), a organização da administração pública brasileira tem sua gênese na implementação de um governo central português nos assuntos locais da Colônia brasileira e posteriormente do Império Unido. Desde o período colonial até meados da primeira metade do século XX, a transformação de um modelo patrimonialista para um burocrático ocorreu com a construção de um Estado nacional e, consequentemente, de sua estrutura como um processo amplo e relativamente contínuo. As reformas administrativas implementadas desde a década de 1990 trouxeram, conforme Abrucio (2007), avanços e inovações, mas também apresentaram resultados desiguais e fragmentados para o conjunto do Estado.

A “Nova Gestão Pública”, que foi o principal foco das reformas dos últimos 20 anos no país, foi espelhada em reformas de outros países, principalmente de origem nórdica. As reformas buscam instrumentos gerenciais e democráticos para o combate aos problemas que o Estado enfrenta no mundo contemporâneo (Abrucio, 2007). A partir do final dos anos 1980 começa a emergir, em paralelo com a pressão social pela abertura política e pela redemocratização, a demanda por um novo modelo de administração pública no país que rompa com as limitações do modelo burocrático. A realidade nacional e o cenário internacional influenciaram as reformas no país em direção a uma série de conceitos de atuação e gestão da máquina pública que foram denominados como New Public Management (NPM). Esse modelo de administração pública teve como objetivo viabilizar a apropriação, por parte do Estado, de um pragmatismo gerencial que viabilizasse administradores públicos mais autônomos e responsáveis, e as agências executoras dos serviços públicos mais descentralizadas e eficientes. Nesse sentido, nas últimas décadas ocorreu no Brasil uma reforma administrativa do Estado que buscou modificar a forma de administrar a oferta dos serviços públicos. Conforme Bresser-Pereira (1998) e Martins (1997), as técnicas de inovação nas práticas da administração

pública nacional foram introduzidas ao mesmo tempo que se implantavam programas de ajuste estrutural de enfrentamento da crise fiscal do Estado.

A reforma da administração pública no final do século XX pode ser caracterizada pelo esforço dos dirigentes públicos e pela transição de um modelo essencialmente burocrático para um modelo de gerenciamento público. Os principais fatores impulsionadores foram a necessidade de priorização dos gastos, aumento da eficiência do recolhimento de impostos e economicidade no uso dos recursos, com responsabilidade fiscal e estabilização macroeconômica. A priorização dos gastos foi justificada pela consideração da relação entre os cidadãos beneficiados e os interesses públicos atendidos. O modelo questionava a gestão pública em relação aos custos e benefícios das opções (Martins, 1997).

## ***2.1 Parcerias público-privadas: modernização e estreitamento das relações entre Estado e mercado***

A partir da década de 2000, com a iniciativa governamental do Estado subnacional de Minas Gerais, foi instituída no país uma normatização específica para parcerias público-privadas. Especificamente neste trabalho foi abordada a alavancagem da capacidade de investimentos dos níveis de governo por meio de parcerias público-privadas (PPPs), concessões e compras governamentais. A viabilização de investimentos, de interesse do Estado e da sociedade, via relacionamentos econômicos com o mercado, foi, conforme Abrucio (2007), um caminho da reforma administrativa gerencial dos últimos 20 anos que propôs, de forma estruturada, o compartilhamento de tarefas com o setor privado para fortalecimento da ação governamental.

A relação público-privada e o redirecionamento das operações do Estado abriram espaços para a atuação do setor privado em atividades tradicionalmente exclusivas de empresas estatais na América Latina. Nesse contexto e dando continuidade à modernização do Estado, as parcerias público-privadas (PPPs), por um lado, consolidaram as políticas de liberalização das atividades do Estado (Broadbent e Laughling, 2003). Por outro lado, foram uma alternativa para a crescente demanda da população por serviços públicos. A instituição da nova forma de relacionamento socioeconômico ocorreria em termos de valores e resultados dos serviços públicos. Para Broadbent e Laughling (2003), as PPPs incluem novas possibilidades para prestação de serviços públicos, advindos de organizações que exploram as relações interinstitucionais entre o Estado e o mercado. As atividades exploradas por essas organizações, inclusive as privadas, possibilitaram a exploração de serviços que antes eram de propriedade e controle do setor público. A modernização do Estado caminhou no sentido de apontar que com as PPPs esses serviços poderiam ser de propriedade e controlados tanto pelo Estado como pela iniciativa privada ou até mesmo de forma compartilhada entre Estado e mercado. Vale ressaltar, fazendo uso de Joyner (2007), que vários fatores estimulam essa dinâmica socioeconômica de compartilhamento de interesses entre o público e o privado, como alguns serviços que nem o governo ou o setor privado sozinho poderiam oferecer de maneira eficaz e eficientemente para a sociedade.

Na primeira década do século XXI, por meio de PPPs, as organizações públicas e privadas brasileiras tiveram a oportunidade econômica, a partir das normatizações legais criadas, de fomentar iniciativas socioeconômicas que foram efetivadas por consórcios empresariais em relações contratuais com o Estado. Conforme Brito e Silveira (2005) e Trosa (2001), a parceria público-privada é uma concepção de um modelo institucional transparente, eficiente e decorrente do aprimoramento do modelo contratual da administração pública. A legitimação da interseção da ação pública com a iniciativa privada em relações contratuais é justificada, conforme Brito e Silveira (2005), pela crescente complexidade das relações sociais e pela demanda da população por serviços e produtos públicos, cada vez mais especializados. As demandas públicas aliadas à escassez orçamentária pressionam o Estado brasileiro às novas formas de organização que integram, em arranjos com interesses diversos, a esfera pública e a privada da sociedade brasileira.

A análise das relações existentes, entre os interesses do Estado e do mercado, pode considerar o desenvolvimento institucional e as relações de poder interorganizacionais. A modernização do Estado com a formalização da organização explícita com o mercado pode ser questionada, conforme Moore (2007), a partir da definição do valor público a ser produzido a partir das parcerias. De acordo com Moore (2007), ao longo da história capitalista, o público e o privado vêm cooperando em grandes empreendimentos econômicos e no estabelecimento da ordem social e devem ser reconhecidos em macroarranjos institucionais. Vale ressaltar, ainda conforme Moore (2007), que as PPPs explicitam relacionamentos em microarranjos, negociações específicas estabelecidas entre representantes, de um lado, de organizações do setor privado, classes de dirigentes do mercado e, do outro lado, de organizações do setor público, burocratas e políticos.

Outro aspecto relevante dos relacionamentos entre o Estado e o mercado é a concentração de poder nas classes dirigentes. As organizações públicas e privadas desempenham papel político estratégico na organização da vida cotidiana dos cidadãos, da burguesia — formada por empresários e rentistas — e da burocracia política — constituída por burocratas profissionais e políticos eleitos. Nesse sentido, essa realidade aponta o poder das classes dirigentes do mercado e dos burocratas e políticos do Estado. Tanto os dirigentes, da iniciativa privada, como os burocratas, da estrutura administrativa do Estado, têm consciência de que seu poder e prestígio dependem, essencialmente, da autonomia e da força do Estado-nação que dirigem. Portanto, o interesse na autonomia e força do Estado-nação os leva a ter interesses comuns que superam eventuais divergências ideológicas (Bresser-Pereira, 2007).

A intensificação dos relacionamentos entre Estado e mercado, de acordo com Moore (2007), chama atenção pela diferenciação na sociedade em microarranjos e, conforme Bresser-Pereira (2007), pelo poder das classes dirigentes, tanto da administração pública como das empresas privadas.

A adequação burocrática do Estado e do mercado em relacionamentos organizacionais pode ser compreendida a partir dos relacionamentos sociais em mercados, que são efetivados

na vida cotidiana, por meio dos contratos de PPPs, concessões e compras governamentais. Estes contratos interorganizacionais foram intensificados com a reforma administrativa e modernização do Estado e possuem sua sociologia estrutural e de posicionamento de poder.

## **2.2 Relacionamentos sociais em mercados**

As relações econômicas não são precedentes a outros tipos de relações sociais. Os mercados só operam bem quando estão sustentados por redes sociais compostas de laços individuais polivalentes. As atividades econômicas ocorrem tanto por trocas instrumentais como por trocas sociais. É um equívoco sustentar que o elemento de ordem que efetivamente existe em uma sociedade diferenciada com uma ampla extensão de relações de troca pode derivar dos interesses imediatos das partes nessas relações (Raud-Mattedi, 2005).

No contexto das relações contratuais, a análise de redes de relacionamentos pode contribuir para estudos que se diferenciem a partir do fato de essa categoria analítica constituir, conforme Swedberg (2004), uma ferramenta flexível por meio da qual se pode lidar com um número considerável de fenômenos sociais e econômicos de mercado. A análise de redes tem sido usada, por exemplo, para explorar diversos tipos de interações econômicas que não podem ser classificadas nem como costumes nem como algum tipo de organização econômica. Essas formas sociais intermediárias são, por vezes, referidas como formas de organização em rede (Swedberg, 2004). Essas análises têm, conforme Swedberg (2009), dado ênfase aos fenômenos de médio alcance e mostram que os interesses são socialmente definidos e que só podem ser concretizados por meio de relações sociais.

A análise de redes sociais considera as interações concretas entre indivíduos e grupos, trazendo respostas alternativas a uma série de problemas-chave da teoria econômica. Como é o caso do mercado de trabalho, desenvolvimento econômico, êxito de micro e pequenas empresas, grupos econômicos, confiança e oportunismo, ou ainda da própria formação de preços, questão central da teoria neoclássica econômica. Para Swedberg e Granovetter (1992), a rede é um conjunto regular de contratos ou conexões sociais similares entre indivíduos e grupos. Como o que Granovetter (1973) identifica no mercado de trabalho em que é menos importante estar fortemente inserido numa rede de amigos ou de parentes do que ter acesso, por meio de laços fracos, ou seja, de conhecidos, a várias redes. Os laços fracos são decisivos porque estabelecem pontes entre as redes, por permitir o acesso a universos sociais diversificados e a uma maior variedade de informações (Granovetter, 1973).

É importante salientar que as relações sociais não passam necessariamente por relações pessoais. Por exemplo, a dimensão social das relações econômicas decorre do fato de que, no quadro da troca mercantil, os atores não levam em conta somente seus interesses próprios, mas também o contexto institucional, em particular as regras jurídicas, morais e tradicionais (Raud-Mattedi, 2005). Um dos aspectos importantes que a perspectiva de rede retoma na discussão da sociologia econômica clássica é o papel da confiança entre os atores, principalmente, como uma forma social objetiva de regulação das partes. Conforme Granovetter (1973),

a confiança é estimulada e a desconfiança desestimulada quando as ações de mercado estão inseridas em estruturas mais amplas de relações pessoais e intercâmbios sociais.

A evolução econômica e seus problemas demandam soluções institucionalizadas socialmente. Relações sociais institucionalizadas em arranjos ou moralidades generalizadas que são responsabilidade da produção e também da vida econômica. A estrutura do mercado no interior de uma indústria, em sua cadeia de produção ou em determinado arranjo entre o interesse público e o privado, tanto do lado da demanda como do lado do fornecimento de insumos, pode ser compreendida pelos custos de transações existentes que demandam estruturas organizacionais e de grupos sociais. Conforme Granovetter (2002), a estrutura do mercado se materializa em redes de firmas geradas por oportunidades de transações, que não podem ser compreendidas em uma corporação única, pois o mercado se estrutura em integrações verticais e horizontais, que consideram as estruturas intermediárias entre as firmas que viabilizam sua integração. Nesse contexto socioeconômico, o comportamento humano não pode ser tratado simplesmente como uma relação interpessoal e não social do ponto de vista da ação humana (Granovetter, 2002). Portanto, vale ressaltar que as redes sociais, a geração e o contexto cultural têm influência central no mercado (Smelser e Swedberg, 1994).

Conforme Scott (2000), a análise de redes sociais pode ser realizada a partir da representação gráfica da estrutura dos vínculos e de medidas sociométricas referentes à posição dos atores. As medidas sociométricas a serem utilizadas são apropriadas para características da relação abordada nesta pesquisa, que é uma relação de dois níveis, ou seja, o ator organização privada possui vínculos em momentos de oferecimento de seus serviços para o Estado que podem ser expressos, conforme Hanneman e Riddle (2009), por meio de uma matriz binária de afiliação. A elaboração de matrizes possibilita a representação gráfica, a demonstração da densidade da rede e da centralidade dos atores. As redes podem ser analisadas pela medida de densidade e as organizações podem ser medidas pelo grau de centralidade (*degree*), proximidade (*closeness*) e intermediação (*betweenness*) dos atores na rede (Hanneman e Riddle, 2009).

A densidade da rede é uma representação numérica da proporção de vínculos existentes em relação ao total de vínculos possíveis (Hanneman e Riddle, 2009). O conceito de centralidade é o mais expressivo indicador, a ser extraído de uma rede por mostrar posições desempenhadas pelo ator na estrutura social (Freeman et al., 1980; Freeman, 2002; Hanneman e Riddle, 2009; Nadel, 2002). O grau de centralidade ou *degree* de um ator representa as ligações diretas que são definidas pelo número de conexões de um nó (ator) com os demais nós (atores) da rede: quanto maior o grau, maior a centralidade do ator. O *degree* de um ponto é simplesmente uma contagem que representa a proporção de vínculos existentes em relação ao total de vínculos possíveis do ator com outros atores. O ator que possui mais vínculos tem a possibilidade de ser terceiro e permite intermediar relações entre outros, portanto, podendo se beneficiar dessa posição (Hanneman e Riddle, 2009).

O grau de centralidade considera os vínculos imediatos do ator. Portanto, essa medida é limitada por não considerar os vínculos indiretos dos atores. Para as relações indiretas dos atores nas redes, as medidas de centralidade são *closeness* e *betweenness* (Hanneman e Riddle, 2009).

O grau de proximidade ou *closeness* de um ator representa, conforme Hanneman e Riddle (2009), quão perto ele está de todos os outros atores da rede, incluindo os vínculos diretos

e indiretos, e é definido a partir do somatório dos menores caminhos entre um nó (ator) e no mínimo mais dois nós (atores) da rede; quanto maior o grau, maior a proximidade do ator com os demais. Ou seja, essa medida é definida a partir da distância geodésica média entre um nó (ator) com relação aos demais, pela posição que ele ocupa na curva de menor comprimento que une dois pontos adjacentes.

O grau de intermediação ou *betweenness* de um ator representa o número de geodésicos usando o nó (ator) como passagem para outros nós (atores), ou seja, o ator em posição de intermediação tem a possibilidade de mais de um caminho na rede. Portanto, em uma posição de intermediador da rede social, quanto maior o grau, maior a intermediação do ator com os demais pela posição que ele ocupa na curva de menor comprimento que une dois pontos adjacentes. O grau de intermediação indica a posição favorável na medida em que o ator está situado entre os caminhos geodésicos entre outros pares de atores da rede (Hanneman e Riddle, 2009).

### **3. Percurso metodológico**

Por meio da pesquisa, foram representados graficamente e descritos sociometricamente os relacionamentos entre o Estado e o mercado nas parcerias público-privadas (PPPs) e nos investimentos para a Copa do Mundo Fifa de 2014 no território de Minas Gerais. Identificados os atores privados, foi verificada sua participação no financiamento privado do processo eleitoral em Minas Gerais entre os anos de 2000 e 2010.

A pesquisa ocorreu com recortes geográficos, temporais e para o cargo eletivo de governador. A delimitação geográfica do estado de Minas Gerais ocorreu, por um lado, pelo pioneirismo na implementação de uma legislação específica para o instituto das PPPs no Brasil.<sup>1</sup> Por outro lado, conforme o Tribunal Superior Eleitoral, esse estado é o segundo colégio eleitoral do país. De forma geral, a delimitação temporal foi definida a partir da data da aprovação da legislação sobre PPPs e da copa do Mundo Fifa de 2014. Especificamente, o recorte temporal dos contratos de investimentos foi definido a partir da data de instituição das PPPs até a efetivação das ações necessárias para o evento esportivo na cidade-sede de Belo Horizonte (MG). Já o recorte eleitoral abrangeu a eleição anterior à implementação da lei das PPPs até a última eleição para cargos eletivos com prestação de contas efetivada em 2014. A escolha pelo governador de Estado considerou o cargo político ter como função exercer o poder da administração estadual e a representação do Estado em suas relações jurídicas, políticas e administrativas, além de ser ocupado pelo candidato com a maioria dos votos em uma eleição. As doações para as campanhas eleitorais foram analisadas para o candidato ao cargo de governador e para seus partidos políticos e coligações partidárias.

Fazendo uso de Vergara (2007), esta pesquisa pode ser categorizada a partir da estratégia descritivo-analítica, por ter como objetivo a descrição de características de determinada população ou fenômeno, ou então o estabelecimento de relações entre variáveis. A descrição

---

<sup>1</sup> Lei Estadual nº 14.868 sancionada em 16 de dezembro de 2003.

e a análise das relações caracterizam este trabalho como um estudo de caso que é, conforme Morra e Friedlander (1999), um meio de aprendizagem acerca de um objeto complexo, baseado num amplo entendimento por meio de uma descrição extensiva e de análise em determinado contexto (Morra e Friedlander, 1999).

A pesquisa contou, para a coleta de dados, com a análise dos processos licitatórios e de contratos publicados no *Diário Oficial do Estado de Minas Gerais* e de documentos oficiais relacionados com as PPPs e outros investimentos realizados para a Copa do Mundo Fifa de 2014 na cidade de Belo Horizonte. Os dados referentes às doações das campanhas eleitorais foram obtidos por meio da prestação de contas dos candidatos ao governo do Estado e dos partidos políticos disponíveis no site do Tribunal Superior Eleitoral.<sup>2</sup> Os dados foram coletados a partir da execução das seguintes atividades: identificação das parcerias público-privadas contratadas pelo Estado de Minas Gerais entre 2000 e 2010 por meio dos contratos publicados no *Diário Oficial*; análise de documentos sobre processos licitatórios, compras governamentais e parcerias público-privadas divulgados no site *Copa Transparente* e *Copa 2014*;<sup>3</sup> identificação das empresas e consórcios formados para prestação dos serviços públicos; representação gráfica das redes, PPPs e de PPPs e investimentos para a Copa do Mundo Fifa de 2014; descrição das medidas de centralidade dos atores; e identificação das concessionárias e empresas que participaram do financiamento do processo eleitoral para o cargo de governador e para os partidos políticos nas eleições de 2002, 2006 e 2010, por meio dos números do Certificado Nacional de Pessoal Jurídica (CNPJ) via prestação de contas dos candidatos e partidos no site do TSE.

Os dados secundários foram agrupados e organizados em tabelas com a identificação das relações entre as organizações, dos setores econômicos e da atuação no estado de Minas Gerais e na Prefeitura Municipal de Belo Horizonte. Eles foram analisados a partir da frequência encontrada entre empresas, setores e administração pública, direta e indireta, com o objetivo de caracterizar o mercado dos serviços públicos concedidos. Os dados das organizações públicas e privadas disponíveis nos contratos foram sistematizados por: código alfanumérico, denominação da organização, CNPJ, representantes, Certificado de Pessoa Física, intervenientes anuentes ou fiadores com CNPJ e valor do contrato.

Para a análise sociométrica, a organização e a sistematização dos dados foi evidenciada em uma rede de PPPs e uma de PPPs e investimentos, que foram representadas graficamente, e as medidas de densidade da rede e de posição dos atores (centralidade, proximidade e intermediação) foram analisadas por meio do software *Ucinet for Windows*. Para facilitar a representação gráfica, as organizações foram caracterizadas com códigos alfanuméricos, sendo definidas letras para categorias organizacionais e números sequenciais para as organizações em suas categorias. As categorias organizacionais e seus respectivos códigos alfabéticos foram

<sup>2</sup> A prestação de contas de candidatos e partidos está disponível em: <[www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-anteriores/eleicoes-anteriores](http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-anteriores/eleicoes-anteriores)>.

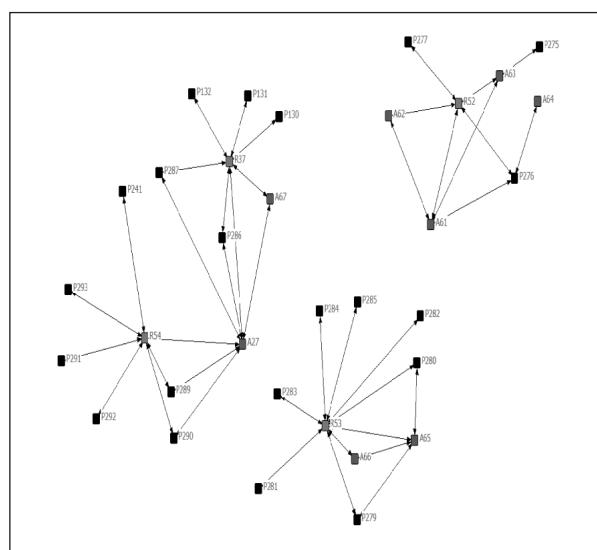
<sup>3</sup> Os gastos por estados-membro, com documentação referente às PPPs, compras governamentais, análises do Tribunal de Contas da União entre outros documentos, foram consultados de março de 2014 até 15 de outubro de 2014 e estão disponíveis nos sites: <[www.copatransparente.gov.br/homecopa](http://www.copatransparente.gov.br/homecopa)>, <[www.portaltransparencia.gov.br/copa2014/home.seam](http://www.portaltransparencia.gov.br/copa2014/home.seam)> e <[www.copa2014.gov.br/pt-br](http://www.copa2014.gov.br/pt-br)>.

os seguintes: organizações públicas — letra A; empresas privadas — letra P; consórcios empresariais — letra R; e bancos, públicos e privados — letra V.

#### **4. Parcerias entre Estado e mercado e o financiamento de campanhas em Minas Gerais**

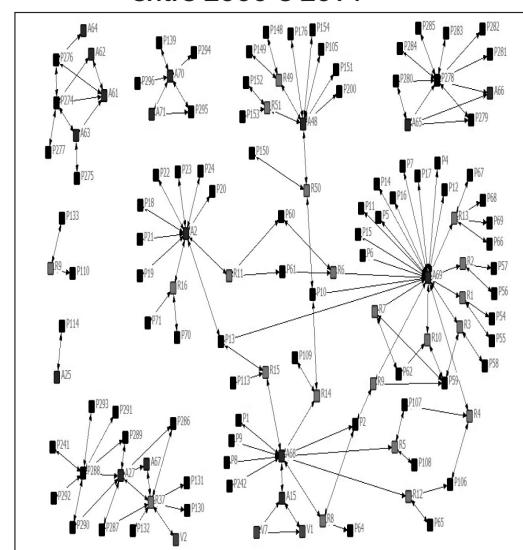
As redes analisadas apresentam similaridades e diferenciações em suas estruturas e posicionamento de atores. Foram representadas graficamente duas redes. A rede de PPPs em Minas Gerais entre 2000 e 2010 (figura 1) e a rede de PPPs e investimento para a Copa do Mundo Fifa de 2014 (figura 2). A rede das PPPs (figura 1) foi formada por organizações públicas do Estado de Minas Gerais, consórcios e empresas responsáveis por investimentos em arena esportiva, rodovias, sistema prisional e atendimento integrado em Minas Gerais. A rede de PPPs e investimentos para Copa do Mundo Fifa (figura 2) foi formada pelos integrantes da rede de PPPs e por organizações públicas da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, consórcios e empresas responsáveis pelos investimentos em aeroportos e mobilidade urbana. A representação gráfica das redes está apresentada nas figuras 1 e 2.

**Figura 1**  
**Rede de PPPs em Minas Gerais entre 2000 e 2010**



- Organizações públicas
- Empresas privadas

**Figura 2**  
**Rede de PPPs e investimentos para a Copa do Mundo Fifa em Minas Gerais entre 2000 e 2014**



- Consórcios empresariais
- Bancos (públicos e de economia mista)

Fonte: Elaboradas pelo autor.

A rede de 4 PPPs em Minas Gerais (figura 1), entre 2000 e 2010, era composta por 33 atores. O valor financeiro aproximado dos contratos foi de 3,9 bilhões de reais. Por um lado, no dos atores eram públicos. Por outro lado, existiam quatro concessionárias e 21 empresas ou grupos empresariais. A rede de PPPs e investimentos para a Copa do Mundo Fifa de 2014 era composta por 127 atores. O valor total aproximado dos contratos foi de 6,7 bilhões de reais. Por um lado, 16 atores eram públicos e, por outro lado, existiam 25 concessionárias, 83 empresas ou grupos empresariais e três bancos.

Os 10 maiores graus de centralidade, proximidade e intermediação normalizados dos atores das redes público-privadas em Minas Gerais entre 2000 e 2014 estão descritos na tabela 1.

Tabela 1  
Redes, por tipos de investimentos e medidas de centralidade (2014)

REDE	MEDIDAS DE CENTRALIDADE					
	<i>nDegree</i>		<i>nCloseness</i>		<i>nBetweeness</i>	
	Ator	Grau	Ator	Grau	Ator	Grau
PPP	R53	28.13	A27	5.20	A27	10.28
	A27	21.87	R54	5.18	R54	9.37
	R54	21.87	R37	5.17	R37	7.56
	R37	21.87	P289	5.14	R53	6.35
	R52	15.63	P290	5.14	R52	2.02
	A61	12.5	P286	5.13	A63	1.21
	A65	12.5	A67	5.13	P276	1.21
	A63	9.38	P287	5.13	A61	0.81
	P276	9.38	P291	5.07	A65	0.30
	A67	6.25	P293	5.07	-	-
PPP e Copa Fifa de 2014	A69	2.72	A69	2.12	A69	28.17
	A15	1.70	P10	2.11	P10	13.85
	V7	1.58	P13	2.11	P13	11.70
	V1	1.58	R9	2.10	R50	11.37
	A68	1.36	R4	2.10	A68	10.43
	A2	1.36	R14	2.10	A48	10.40
	R53	1.02	R15	2.10	A2	10.07
	A48	0.90	R13	2.10	R14	4.92
	R37	0.90	R6	2.10	R15	4.57
	A27	0.79	R7	2.10	R13	3.98

Fonte: Elaborada pelo autor.

Na rede representada na figura 1 o ator que tinha o maior número de relações possuía nove e o que tinha o menor número de relações, uma. Na tabela 1 foram destacados em negrito os atores frequentes em mais de uma medida de centralidade da rede. Entre os 10 atores com maior grau de centralidade (*nDegree*), cinco eram organizações públicas, três consórcios

empresariais e duas empresas privadas. Na rede representada na figura 2 o ator que tinha o maior número de relações possuía 24 e o que tinha o menor número de relações, uma. Na figura 2 foram destacados em negrito os atores frequentes em mais de uma medida de centralidade da rede. Entre os 10 atores com maior grau de centralidade (nDegree), seis eram organizações públicas, dois consórcios empresariais e dois bancos públicos.

Os atores com maior centralidade se diferenciam dos demais a partir do maior grau e, consequentemente, por possuírem mais poder, conforme Hanneman e Riddle (2009), por terem mais oportunidades e alternativas que os outros atores. Nesse sentido, as oportunidades e alternativas da rede da figura 1 estão concentradas nas concessionárias Gestão Prisionais Associadas S.A. (R53), Minas Cidadão Central de Atendimento (R54) e Minas Arena Gestão de Instalações Esportivas S.A. (R37) e na Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (A27). Da figura 2, na Secretaria Municipal de Obras do Município de Belo Horizonte (A69) e na própria Prefeitura Municipal de Belo Horizonte (A15). Na rede da figura 1 foram destaque as organizações responsáveis por investimentos nas áreas de atendimento ao cidadão, esporte e segurança pública, e na rede da figura 2, as organizações responsáveis por investimentos em mobilidade urbana. Em ambas as redes, as PPPs e demais investimentos representavam a maior parte dos contratos entre o Estado e o mercado, portanto, tiveram mais oportunidades e alternativas que os demais atores da rede. O grau de centralidade da rede representada na figura 1 foi de 21,67% e na figura 2 foi de 2,43%. Esses dados indicam que existe, de forma comparativa, conforme Hanneman e Riddle (2009), alta concentração ou centralização na rede da figura 1 e pouca concentração ou centralização na rede da figura 2. Portanto, na rede da figura 1, o poder dos atores individuais não varia e as vantagens posicionais estão concentradas, e na rede da figura 2, o poder dos atores individuais varia e as vantagens posicionais não estão concentradas.

O grau de proximidade (nCloseness) representa a soma da distância de cada ator com relação aos demais atores da rede. A rede representada na figura 1 possuía gráficos desconectados, o que não permitiu a análise do índice de centralidade da rede baseado na proximidade. A rede tem, entre os 10 atores com maior grau de proximidade, duas organizações públicas, seis empresas privadas e dois consórcios empresariais. A rede representada na figura 2 também possuía gráficos desconectados, o que não permitiu a análise do índice de centralidade da rede baseado na proximidade. Essa rede tem, entre os 10 atores com maior grau de proximidade, uma organização pública, duas empresas privadas e sete consórcios empresariais.

Os atores com maior proximidade se diferenciam dos demais a partir do maior grau e, consequentemente, por possuírem mais poder, conforme Hanneman e Riddle (2009), por terem mais possibilidade de relacionamento e de proximidade com outros atores encurtando os caminhos e exercendo, portanto, poder de referência. Nesse sentido, as referências organizacionais da rede da figura 1 eram Minas Cidadão Central de Atendimento (R54) e Minas Arena Gestão de Instalações Esportivas S.A. (R37) e a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (A27). E da rede da figura 2, a Secretaria Municipal de Obras do Município de Belo Horizonte (A69) e as empresas Construtora Cowan S.A. (P10) e Peltier Comércio e Indústria Ltda (P13). As referências da rede da figura 1 foram organizações responsáveis por investi-

mentos nas áreas de atendimento ao cidadão e esporte. E na rede da figura 2, as organizações responsáveis por investimentos em mobilidade urbana. Em ambas as redes, as PPPs e demais investimentos representavam maior possibilidade de caminhos mais curtos entre os atores das redes entre o Estado e o mercado, portanto, exerciam poder de referência sobre os demais atores da rede. A partir do grau de proximidade, conforme Hanneman e Riddle (2009), considerando as relações indiretas e o poder de referência dos atores, por um lado, confirma-se o poder de atores identificados no grau de centralidade. E, por outro lado, foram evidenciados atores na rede da figura 1 que atuaram principalmente como gestores privados de oferta de serviços públicos (R37 e R54) e na rede da figura 2 como construtor (P10) e empresa responsável pela implantação de tecnologia e acesso a informação (P13) nos investimentos em mobilidade urbana.

O grau de intermediação evidencia e confirma a posição de alguns atores e apresenta outros atores que não foram identificados como influentes, por meio do grau de centralidade, ou de referência, por meio do grau de proximidade. A rede representada na figura 1 tinha nove atores intermediadores, aproximadamente 27% dos atores. Entre os atores intermediadores, quatro eram organizações públicas, uma empresa privada e quatro consórcios empresariais. A rede representada na figura 2 tinha 44 atores intermediadores, aproximadamente 35% dos atores. Entre os 10 atores com maior grau de intermediação, quatro organizações públicas, duas empresas privadas e quatro consórcios empresariais.

Os atores com maior grau de intermediação se diferenciam dos demais a partir do maior grau e, consequentemente, por possuírem mais poder por serem passagem, conforme Hanneman e Riddle (2009), para outros nós intermediando relacionamentos com outros atores, exercendo, portanto, poder de intermediação. Neste sentido, na rede da figura 1, os atores com maiores graus de intermediação eram, em ordem decrescente, a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (A27) e as concessionárias Minas Cidadão Central de Atendimento (R54), Minas Arena Gestão de Instalações Esportivas S.A. (R37) e Gestão Prisionais Associadas S.A. (R53). Da rede da figura 2, a Secretaria Municipal de Obras do Município de Belo Horizonte (A69), as empresas Construtora Cowan S.A. (P10) e Peltier Comércio e Indústria Ltda (P13). Os atores intermediadores da rede da figura 1 foram organizações responsáveis por investimentos nas áreas de atendimento ao cidadão, esporte e segurança pública. Na rede da figura 2 as organizações responsáveis por investimentos em mobilidade urbana. Em ambas as redes, as PPPs e demais investimentos intermediavam relacionamentos dos atores das redes entre o Estado e o mercado, portanto, exerciam poder de intermediação sobre os demais atores da rede. A partir do grau de intermediação, conforme Hanneman e Riddle (2009), considerando as relações e o poder de intermediação, por um lado, confirma-se, tanto da rede das figuras 1 e 2, o poder dos atores centrais e próximos. E, por outro lado, evidencia na figura 1 o poder da organização pública que foi responsável pelo desenvolvimento e gestão dos contratos do Governo do Estado de Minas Gerais (A27). E na figura 2 evidencia atores que atuam principalmente como contratantes públicos e sociedades de propósito específico.

A posição dos atores na estrutura da rede representada nas figuras 1 e 2 apresenta características estatísticas que devem ser consideradas. Para tanto, devem-se considerar a

média, o desvio-padrão e a variância das medidas de centralidade da rede de investimentos que estão descritos na tabela 2.

**Tabela 2**  
**Redes de investimento por medidas de centralidade e estatísticas (2014)**

REDES E MEDIDAS DE CENTRALIDADE	ESTATÍSTICAS		
	Média	Desvio-padrão	Variância
PPP	<i>nDegree</i>	7.77	6.67
	<i>nCloseness</i>	4.50	0.57
	<i>nBetweeness</i>	1.18	2.77
PPP e Copa FIFA 2014	<i>nDegree</i>	0.30	0.14
	<i>inCloseness</i>	1.64	0.59
	<i>nBetweeness</i>	1.13	3.47
			12.05

Fonte: Elaborada pelo autor.

As estatísticas descritivas das medidas de centralidade indicam algumas características dos relacionamentos analisados e respectivamente de sua estrutura, como também algumas limitações. Na rede da figura 1, a medida de centralidade (*nDegree*) apresenta grandezas relativamente elevadas em comparação com a proximidade e intermediação, além de as estatísticas indicarem grande variância e desvio-padrão na centralidade. Na rede da figura 2, a medida de intermediação (*nBetweeness*) apresenta grandezas numéricas relativamente elevadas em comparação com a centralidade e proximidade, além de as estatísticas indicarem grande variância e desvio-padrão na intermediação. Na rede da figura 2 existiam 44 atores ou 35% intermediando relacionamentos.

A proposição da aplicação de categorias analíticas da sociologia econômica para a descrição e a análise das relações socioeconômicas entre o Estado e o mercado, como evidenciado nas análises anteriores, indica que a renovação da agenda das reformas administrativas e de modernização do Estado brasileiro aponta para a efetivação da divisão do trabalho social entre Estado e mercado, em que empresas passam a ter papéis centrais na operacionalização do atendimento de demandas sociais induzidas por projetos de governo nacionais, por meio da atuação de entes federados distintos e financiadas com recursos públicos. Como apresentado no parágrafo anterior, os nós/atores que se destacam por meio das medidas de centralidade (*degree*, *closeness* e *betweenness*) foram, pelo lado público, organizações responsáveis pela regulação e oferta dos serviços públicos e, do lado privado, organizações que compartilharam os investimentos, no caso das sociedades de propósito específico, as concessionárias que exploraram as PPPs, as construtoras que foram responsáveis pela execução dos investimentos e empresas de prestação de serviços. Também ficou evidente a própria divisão do trabalho entre os entes federados, estado e município. Em que o ente federado estado ficou responsável por investimentos mais gerais, como atendimento ao cidadão, esporte e segurança pública, e o

ente federado municipal ficou responsável pelos investimentos específicos, como o de mobilidade urbana.

A análise sociométrica da rede apresentou resultados em consonância com os trabalhos de Bresser-Perreira (1998), Martins (1997) e Broadbent e Laughling (2003), entre outros, apontando que o Estado passa a agir como um agente regulador e financeiro, nesses casos em diferentes níveis, sejam eles órgãos de estados-membro da federação ou de municípios, que gerenciam publicamente o atendimento das demandas da sociedade, especificamente em Minas Gerais, aqui representada por investimentos em arena esportiva, mobilidade urbana, rodovias, sistema prisional e atendimento integrado. Utilizando da abordagem de Swedberg (2009), podemos considerar que essas relações contratuais fortalecem a economia como um processo que começa na produção e prossegue com a distribuição para atender o consumo, nestes casos de serviços públicos, por exemplo, de entretenimento, segurança e de transporte urbano.

A modernização do Estado brasileiro, portanto, tem continuidade como uma construção social em que o mercado passa a exercer papel fundamental no desenvolvimento de atividades do Estado. Como evidenciado nesta pesquisa, atividades do Estado passam a ser intermediadas com a sociedade por meio de PPPs, concessões e compras governamentais; portanto, por meio de contratos administrativos que, por sua vez, proporcionam a satisfação de atendimentos públicos em troca de lucratividade do interesse privado. Nesse caso e recorrendo a Granovetter (1973), podemos compreender que esses relacionamentos contratuais foram estimulados para uma liberação das atividades do Estado por meio de ações de mercado inseridas em estruturas mais amplas de relações e intercâmbios sociais.

Entretanto, a confiança subjacente, conforme Granovetter (1993), entre os atores públicos e privados pode não se exaurir somente nas relações contratuais existentes entre eles nas PPPs, concessões e compras públicas. De acordo com Raud-Mattedi (2005), aspectos morais entre os atores podem fomentar as relações entre o Estado e o mercado, possibilitando que os relacionamentos formalmente descritos, por exemplo, nos contratos das PPPs extrapolem a atividade econômica e possibilitem o financiamento de partidos e campanhas eleitorais. Portanto, a rede, conforme Granovetter (1973, 2002), Swedberg e Granovetter (1992) e Swedberg (2004, 2009), apresentada nas figuras 1 e 2, pode extrapolar os interesses econômicos dos atores privados e de atendimento dos interesses públicos, viabilizando os interesses de grupos de poder de dirigentes públicos (burocratas e políticos).

As prestações de contas dos anos de 2002, 2006 e 2010 dos candidatos, para o governo do estado, e dos partidos políticos foram analisadas e confirmam a relação de empresas, que exploraram as PPPs e concessões, com o financiamento privado das campanhas.

No ano de 2002 foram identificadas doações no valor total de R\$ 54.000,00 para o candidato da situação. Esse valor correspondia aproximadamente a 0,5% do valor arrecadado pelo candidato. No ano de 2006 foram identificadas doações no valor total de R\$ 623.100,00 para o candidato da situação. O valor foi doado por cinco empresas que exploraram os investimentos públicos, e delas somente a Construtora Cowan S.A. (P10) foi identificada com alto grau de proximidade e intermediação. Esse valor correspondia aproximadamente a 3,2% do

valor arrecadado pelo candidato. No ano de 2010 foram identificadas doações no valor de R\$ 1.673.901,00 para o candidato da situação e R\$ 1.080.000,00 para candidato da oposição. Esses valores correspondiam aproximadamente e respectivamente a 4,4% e 4,3% do total arrecadado pelos candidatos. No ano de 2010 as doações identificadas para os dois candidatos foram realizadas por oito empresas e nenhuma destas foi relacionada com posições centrais nas redes das figuras 1 e 2.

Nos anos de 2002 e 2006 não foram identificados doadores, pessoa jurídica, para os partidos políticos relacionados com os contratos administrativos pesquisados. No ano de 2010 foram identificadas doações no valor total de R\$ 1.420.000,00 aos três partidos que apoiavam o candidato da situação e de R\$ 1.000.000,00 a um partido do candidato da oposição. A doação partidária no ano de 2010 chama atenção por dois aspectos. Primeiro, o valor doado pelas empresas para a coligação da situação correspondia aproximadamente a 2,3% do valor total arrecadado. E para a coligação do principal candidato da oposição correspondia aproximadamente a 21% do total arrecadado. Outro aspecto foi que as empresas doadoras fazem parte de concessionárias que pelo método sociométrico foram indicadas como poderosas (R37 e P278) pela posição que ocupam na rede de PPPs (figura 1).

Ficou evidente que as campanhas eleitorais financiadas foram tanto de candidatos da situação como do principal candidato oposicionista. Portanto, as doações das empresas pertencentes às concessionárias ocorreram, após a aprovação da legislação sobre PPPs em Minas Gerais, independentemente da ideologia partidária. Outro fato foi que não houve congruência entre os atores mais bem posicionados nas redes com os doadores para o processo eleitoral.

Os dados das campanhas eleitorais apresentados confirmam a existência de relações entre o interesse privado com o processo político eleitoral no território subnacional em que as empresas exploraram atuações compartilhadas com o Estado. Considerando, fazendo uso aqui de Bresser-Pereira (2007), que as classes dirigentes públicas e privadas desempenham papel político estratégico, podendo exercer seu poder e se apropriar da confiança, existente entre os atores das PPPs e os investimentos em Minas Gerais, para geração de vantagens comparativas, pelo lado dos dirigentes públicos no processo eleitoral democrático e pelo lado dos dirigentes privados na exploração das atividades públicas. Essa indicação confirma que a relação entre dinheiro e política está para a sociedade brasileira contemporânea como um fato a ser pautado e discutido nos fóruns competentes (Cervi, 2010; Lemos, Marcelino e Pederiva, 2010). Entretanto, a modernização da administração pública dos entes federados, especificamente, o estado de Minas Gerais e a Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, foi o fato mais relevante identificado.

## **5. Considerações finais**

Este trabalho analisou o fenômeno das parcerias interorganizacionais entre o estado de Minas Gerais, prefeitura de Belo Horizonte e a iniciativa privada, por meio de contratos de PPPs e dos investimentos para a Copa do Mundo Fifa de 2014, com a representação gráfica, com a

análise de medidas de centralidade de atores e seu relacionamento com o financiamento de campanhas eleitorais na primeira década do século XXI. O estreitamento da relação entre o Estado e o mercado e sua intensificação foram compreendidos, neste trabalho, como um esforço de continuidade da reforma da administração pública brasileira. Para tanto, foram: i) identificados os serviços públicos concedidos, as parcerias público-privadas firmadas e os investimentos para a Copa do Mundo Fifa entre os anos de 2000 e 2014; ii) identificadas as empresas e os consórcios vencedores dos processos licitatórios com a definição de possíveis divisões do trabalho entre as organizações; e iii) confirmado o relacionamento de empresas das concessionárias com as campanhas eleitorais nos anos de 2002, 2006 e 2010.

A rede entre o estado e o mercado em Minas Gerais entre os anos de 2000 e 2014 indica que o Estado passa a exercer uma função no mercado de gestor público de serviços ofertados à população. Essa indicação é possível a partir da evidência de que o ator público mais poderoso na rede representada graficamente na figura 1 é a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, que exerceu a função de solicitante de duas PPPs. As demais solicitantes foram a Secretaria de Estado de Transportes e Obras Públicas e a Secretaria de Estado de Defesa Social. Comparando com a rede representada pela figura 2, ficou evidente que o Estado brasileiro se apropria de sua composição federativa para dividir o trabalho conforme a especificidade da demanda social. O estímulo aos investimentos por meio de PPPs e para a realização da Copa do Mundo Fifa de 2014 evidenciou que o governo do estado atendeu demandas de atendimento ao cidadão, esportes, rodovias e segurança pública, o município atendeu a mobilidade urbana e a união, os aeroportos.

Portanto, os dados evidenciaram que o estado, ao invés de atuar no mercado, por exemplo, como prestador de serviços, passa a solicitar do mercado a satisfação de necessidades da população, exercendo, portanto, um papel de gestor público, podendo inclusive definir quais as prioridades de gastos e de atuação. Outro aspecto é que o estado passa a se relacionar com maior intensidade com o mercado demandando que empresas se apropriem e explorem atividades inicialmente públicas.

Os resultados da rede de relacionamentos entre o estado e o mercado apontam o poder dos atores privados que dominam a rede de PPPs e investimentos a partir de suas funções de intermediação e por estarem mais próximos dos solicitantes e dos demais concessionários. Entretanto, vale ressaltar que, mesmo em menor número absoluto, as organizações públicas estão bem posicionadas nas redes (figuras 1 e 2), ocupando posições centrais.

O estreitamento e a intensificação das relações entre estado e mercado também podem ser identificados nos dados apresentados sobre o financiamento das campanhas eleitorais. O financiamento privado do processo eleitoral nas campanhas para o governo do estado indica que a confiança necessária para execução dos contratos das PPPs extrapola as relações econômico-comerciais e vai para o campo da política. Portanto, os resultados alimentam os dilemas envolvidos na priorização dos interesses públicos em detrimento de interesses privados e até mesmo no atendimento de grupos de poder.

A representação gráfica das estruturas de relacionamento entre o Estado e o mercado, nesta pesquisa, teve como enfoque contribuir com um novo instrumento de transparência da

administração pública e que pode ser justificado como um esforço para dar significado gráfico para relações da gestão pública. O método de análise de redes pode contribuir para a transparência das relações contratuais entre o interesse público e o privado, não só com a representação gráfica das redes sociais, mas também com a definição das posições de centralidade, proximidade e intermediação dos seus atores. Esse método também pode melhorar a eficácia da transparência como também da prestação de contas da administração pública. Portanto, sua aplicação à gestão pública pode propiciar um melhor controle por parte da sociedade, que atualmente se restringe à fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do estado. Nesse sentido, a existência de uma agenda de pesquisa que dê conta de identificar e representar graficamente os investimentos em PPPs pode proporcionar uma evidente transparência no deslocamento do poder de monopólios do estado para a iniciativa privada, em determinados setores com possíveis concentrações em atores privados. Uma possível contribuição seria então dar continuidade nas relações indiretas entre os atores mais centrais das redes, por exemplo, com o poder de influência em determinados governos e no processo democrático brasileiro.

## Referências

- ABRUCIO, Fernando L. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. *Rev. Adm. Pública*, v. 41, n. spe, p. 67-86, 2007.
- BRITO, Barbara M. B.; SILVEIRA, Antônio H. P. Parceria público-privada: compreendendo o modelo brasileiro. *Revista do Serviço Público*, v. 56, n. 1, p. 7-21, 2005.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz C. Burocracia Pública e Classes Dirigentes no Brasil. *Revista de Sociologia e Política*, n. 28, p. 9-30, 2007.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz C. Uma reforma gerencial da administração pública no Brasil. *Revista do Serviço Público*, v. 49, n. 1, p. 5-42, 1998.
- BROADBENT, Jane; LAUGHLIN, Richard. Public private partnerships: an introduction. *Accounting, Auditing and Accountability Journal*, v. 16, n. 3, p. 332-341, 2003.
- CERVI, Emerson U. Financiamento de campanhas e desempenho eleitoral no Brasil: análise das contribuições de pessoas físicas, jurídicas e partidos políticos às eleições de 2008 nas capitais de estado. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 4, p. 135-167, 2010.
- COSTA, Frederico L. Brasil: 200 anos de Estado, 200 anos de administração pública, 200 anos de reformas. *Rev. Adm. Pública*, v. 42, n. 5, p. 829-874, 2008.
- FREEMAN, Linton C. Centrality in social networks: conceptual clarification. In: SCOTT, John (Ed.). *Social network: critical concepts in sociology*. Londres: Routledge, 2002. v. 1, cap. 11, p. 238-263.
- FREEMAN, Linton C.; ROEDER, Douglas; MULHOLLAND, Robert R. Centrality in social networks: ii. experimental results. *Social Networks*, v. 2, n. 2, p. 119-141, 1980.

- GRANOVETTER, Mark. Economic action and social structure: the problem of embeddedness. In: BIGGART, Nicole W. (Ed.). *Readings in economic sociology*. Malden, MA: Blakwell Publishers, 2002. cap. 5, p. 69-93.
- GRANOVETTER, Mark. The strength of weak ties. *American Journal of Sociology*, v. 78, n. 6, p. 1360-1380, 1973.
- HANNEMAN, Robert A.; RIDDLE, Mark. *Introduction to social network methods*. Riverside, CA: University of California. Disponível em: <[www.faculty.ucr.edu/~hanneman](http://www.faculty.ucr.edu/~hanneman)>. Acesso em: 18 maio 2009.
- JOYNER, Kate. Dynamic evolution in public-private partnerships: the role of key actors in managing multiple stakeholders. *Managerial Law*, v. 49, n. 5, p. 206-217, 2007.
- LEMOS, Leany B.; MARCELINO, Daniel; PEDERIVA, João H. Porque dinheiro importa: a dinâmica das contribuições para o Congresso Nacional em 2002 e 2006. *Opinião Pública*, v. 16, n. 2, p. 366-393, 2010.
- MARTINS, Humberto F. Burocracia e a revolução gerencial: a persistência da dicotomia entre política e administração. *Revista do Serviço Público*, v. 48, n. 1, p. 42-78, 1997.
- MOORE, Mark H. Criando valor público por meio de parcerias público-privadas. *Revista do Serviço Público*, v. 58, n. 2, p. 151-179, 2007.
- MORRA, Linda; FRIEDLANDER, Amy C. *Case study evaluations*. Working Paper Series. Washington, DC: World Bank, 1999.
- NADEL, Sigfried F. Degrees of abstraction. In: SCOTT, John (Ed.). *Social network: critical concepts in sociology*. Londres: Routledge, 2002. v. 1, cap. 3, p. 53-59.
- PAIVA, Carlos H. A. A burocracia no Brasil: as bases da administração pública nacional em perspectiva histórica (1920-1945). *História*, v. 28, n. 2, p. 775-796, 2009.
- PEIXOTO, Vitor M. Financiamento de campanhas: o Brasil em perspectiva comparada. *Perspectivas*, v. 35, p. 91-116, 2009.
- RAUD-MATTEDI, Cécile. A construção social do mercado em Durkheim e Weber: análise do papel das instituições na sociologia econômica clássica. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 20, n. 57, p. 127-208, 2005.
- RUBIO, Delia F. Financiamento de partidos e campanhas: fundos públicos *versus* fundos privados. *Novos Estudos*, n. 73, p. 5-15, 2005.
- SCOTT, John. *Social network analysis*. 2. ed. Londres: Sage, 2000.
- SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. *Rev. Adm. Pública*, v. 43, n. 2, p. 347-369, 2009.
- SMELSER, Neil; SWEDBERG, Richard. The sociological perspective on the economy. In: SMELSER, Neil; SWEDBERG, Richard (Org.). *The handbook of economic sociology*. Princeton; Nova York: Princeton University Press, 1994. cap. 1, p. 3-26.

SWEDBERG, Richard. A sociologia econômica do capitalismo: uma introdução e agenda de pesquisa. In: MARTES, Ana C. B. (Org.) *Redes e sociologia econômica*. São Carlos: EdUFSCAR, 2009. cap. 5, p. 161-197.

SWEDBERG, Richard. Sociologia econômica: hoje e amanhã. *Tempo Social*, v. 16, n. 2, p. 7-34, 2004.

SWEDBERG, Richard; GRANOVETTER, Mark. Introduction. In: GRANOVETTER, Mark; SWEDBERG, Richard (Ed.). *The sociology of economic life*. Boulder: Westview Press, 1992. p. 1-26.

TROSA, Sylvie. *Gestão pública por resultados*: quando o Estado se compromete. Tradução de M. L. Carvalho. Rio de Janeiro: Revan; Brasília, DF: Enap, 2001. [Obra original publicada em 1999].

VERGARA, Sylvia C. *Projetos e relatórios de pesquisa em administração*. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

ZOVATTO, Daniel. Financiamento dos partidos e campanhas eleitorais na América Latina: uma análise comparada. *Opinião Pública*, v. 11, n. 2, p. 287-336, 2005.

Gustavo Melo-Silva é doutor em sociologia e professor adjunto do Departamento de Ciências Administrativas e Contábeis da Universidade Federal de São João del-Rei (UFSJ), docente permanente do Programa de Pós-Graduação em Administração Pública da Universidade Federal de Lavras (Ufla) e coordenador acadêmico local do Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional (Profiap/UFSJ). E-mail: gustavomelosilva@yahoo.com.br.