

# Parcerias Público-Privadas: o Controle Externo atuando em críticas e polêmicas fronteiras

Luis Wagner Mazzaro Almeida Santos

## INTRODUÇÃO

O objetivo deste ensaio é estudar o cenário do controle externo das parcerias público-privadas, questão que se configura como importantíssima e crítica para os tribunais de contas brasileiros das diversas esferas de governo.

Não serão incluídos estudos de casos específicos para determinados tribunais de contas nem estabelecidos vínculos com legislação ou normas que poderão ser modificadas, contornando assim a possibilidade de que tenhamos um estudo muito restrito ou mesmo **datado**.

O que caracteriza, de modo geral, as relações de parceria público-privada? Que reflexos tem este instrumento de rápida e recente evolução para a gestão pública brasileira e como evitar possíveis efeitos sociais, políticos e econômicos nocivos? Qual poderia ser a estrutura básica de planejamento das ações das casas de controle externo no acompanhamento operacional e de legalidade dessa área? Estas são as questões básicas de nosso estudo.

Teremos como fundamentos de análise as seguintes premissas:

- embora as parcerias público-privadas sejam uma tendência inexorável de gestão, não pode o interesse público colocar-se em pedestal inferior a modelos aplicáveis apenas à cultura privada, como o lucro, o imediatismo e a pouca transparência de processos;
- a atuação dos órgãos de controle externo, sempre em patamar de igualdade, deve buscar a assimilação de conceitos da cultura privada que devem ser usados no acompanhamento das parcerias público-privadas;

Luis Wagner Mazzaro Almeida Santos é servidor do TCU, graduado em Engenharia Eletrônica, especialista em Didática do Ensino Superior e Mestre em Educação pela Universidade Estácio de Sá, Participou de programa de Pós - Graduação em Ética Pública na Universidade Gama Filho pela ação de *Pós nos Estados*, coordenada pelo Instituto Serzedello Corrêa.

- educação, saúde e meio ambiente são áreas estratégicas da gestão pública e acabarão inseridas nas questões das parcerias com o setor privado;
- a soberania nacional, como valor perene e independente de modismos, deve ser colocada como ponto prioritário no difuso terreno das fronteiras entre o público e o privado;
- o controle social, a transferência de tecnologia, o amplo acesso a todas as classes socioeconômicas e a permanência da qualidade do desempenho dos projetos devem ser pilares de sustentação nas parcerias público-privadas.

Acreditamos que estas questões podem deflagrar interessantes e produtivas discussões que extrapolem a mera apresentação de definições e de partes da legislação, iniciando, sim, uma evolução e resultados concretos para os tribunais de contas e, por fim, para o cidadão, como cliente final desse controle sobre a operação das organizações públicas.

## 2. PONTOS CRÍTICOS DAS FRONTEIRAS ENTRE O PÚBLICO E O PRIVADO

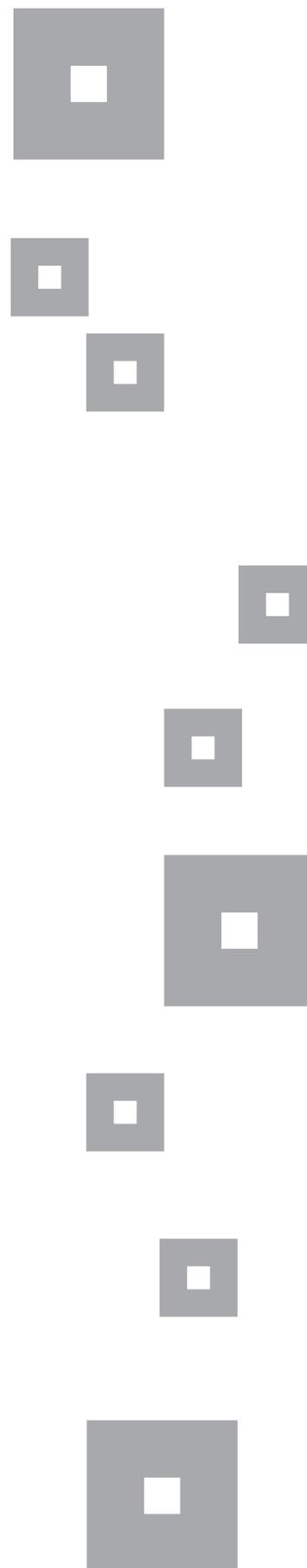
### 2.1. A DIFICULDADE DE SE ESTABELECEM AS FRONTEIRAS

Não é difícil identificar, já em uma primeira reflexão sobre as parcerias público-privadas, que as fronteiras entre as duas vertentes envolvidas são muito difíceis de serem estabelecidas, tanto em termos de responsabilidades e poderes de gestão, de fontes e aplicações financeiras como também de comprometimento para metas socioeconômicas. É fácil, também, constatar que todos estes cenários de contato têm total correlação com ações de órgãos de controle externo.

Os tribunais de contas diante, muitas vezes, de barreiras de legislação ou de posições restritivas por parte dos responsáveis pelos projetos cobertos por uma PPP, fatores esses que acabam por se realimentarem mutuamente, não conseguem transitar de forma efetiva por essas fronteiras, mesmo quando o que já se afigura difícil, na maior parte dos casos, elas ficam mais seguramente delimitadas (CARDOSO, 1983).

Como veremos adiante, surgem assim questões como:

- Recursos oriundos de fontes essencialmente públicas continuam sendo assim fiscalizados ao ingressar em um projeto de parceria público-privada?
- Projetos que têm, prioritariamente, focos sociais de tangência com áreas de educação, saúde e meio ambiente, passam a ser alvo de ações operacionais de controle externo público?



- O chamado **terceiro setor** é clientela de ações de controle público, por congregar entidades de caráter ou fonte de financiamento mistos?

São pontos que, certamente, acabam por fortalecer uma das premissas básicas de nossa discussão das PPPs, qual seja, a de que o controle externo público brasileiro transita seguramente por fronteiras tênues e dinâmicas, críticas e polêmicas.

## 2.2. O TERCEIRO SETOR E A CIRCULAÇÃO DE RECURSOS PRIVADOS POR INSTITUIÇÕES PÚBLICAS

O terceiro setor, que abrange, em uma definição genérica, as instituições com face privada mas com atuação em áreas tipicamente públicas e fontes de recursos com caráter misto, é cenário já tradicional de parcerias público-privadas e pode, certamente, servir de campo de estudo para simulações de ocorrências de gestão que surgirão também nas PPPs, do tipo que mais recentemente surgiram, o qual tem foco de atuação em grandes projetos de infra-estrutura.

Tomando, por exemplo, o caso das organizações não-governamentais (ONGs) e fundações de apoio a universidades e centros de pesquisa públicos, já se identifica toda uma problemática que envolve os órgãos de controle externo.

Muitas situações têm ocorrido, em termos de dificuldades, para criar condições de fiscalização, auditoria e acompanhamento de processos em que recursos financeiros de origem orçamentária ou gerados em atividades desenvolvidas em espaço público foram classificados, quase mesmo **carimbados** como essencialmente privados, o que, segundo alguns, faria com que estivessem fora da área de abrangência desse controle por tribunais de contas, mesmo diante do inegável foco social de efetividade e objetivos dessas ações típicas de **terceiro setor**. Essa posição, crítica em termos de dificuldades para o controle externo, tende a, paradoxalmente, quase que fazer desaparecer essa terceira vertente, pois o enfoque estaria, novamente, voltado a um raciocínio típico de setor privado, a despeito do envolvimento inegável do setor público. (QUASQUE, 1998)

## 2.3. A QUALIDADE SOCIAL COMO FATOR DE SOLUÇÃO NO IMPASSE DE FRONTEIRAS PÚBLICO-PRIVADAS

Como outra premissa do presente estudo que permeará as considerações feitas nos capítulos adiante desenvolvidos, acreditamos que a identificação do foco social dos projetos das PPPs poderá servir como balizamento e justificativa das ações de controle externo público que devem acompanhar quaisquer ações de gestão nessas novas áreas de administração pública.

Afinal, mais do que as tradicionais formas de busca de qualidade empresarial industrial, comercial ou de serviços, pelas quais os responsáveis pelas PPPs muitas vezes procuram guiar seus objetivos e seus controles, há uma **qualidade social** a ser intensamente buscada pelos gestores públicos, os quais, com certeza, são os mentores originais desses projetos. Essa qualidade social deve se sobrepôr às análises custo/benefício guiadas apenas por resultados a curto e médio prazos e deve também adequar-se às indispensáveis bases de transparência, cidadania e controle social que não são exigíveis, de forma explícita, em questões de gestão essencialmente privada. (ANDERSON, 1998)

### 3. CINCO PILARES DE SUSTENTAÇÃO NAS ANÁLISES DAS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS

#### 3.1. A FUNDAMENTAÇÃO AMBIENTAL

A questão ambiental ou, como está sendo mais recentemente denominada, a questão da Comunidade da Vida, é um ponto em que a maior parte dos estudiosos qualifica como essencialmente ligada à área pública. Isto se deve ao fato de, apesar dos muitos e frutíferos esforços de conscientização, esta área ainda ser considerada como de peso menor frente às questões meramente econômicas.

Assim, existe forte dependência das ações das instituições públicas para deflagrar efetiva defesa dos valores ambientais que poderiam perecer diante de frias análises custo/benefício oriundas de interesses privados mais imediatistas (LIMA, 2001).

#### 3.2. A NECESSIDADE DA PERMANÊNCIA SOCIAL DOS RESULTADOS DOS PROJETOS

Também derivado do enfoque mais imediatista dos interesses privados envolvidos em uma PPP, surge o quesito da permanência social dos projetos que serão cobertos por essas parcerias.

Isso é algo que deve também fazer parte das análises dos órgãos de controle externo, em especial nas auditorias de natureza operacional em organizações, áreas, projetos e programas de governo que sejam atingidos, direta ou indiretamente, pelas PPPs.

Existe aqui direta conexão com a já mencionada Qualidade Social, ponto que ainda aprofundaremos adiante. Exemplo de inserções da permanência social de um projeto nas matrizes de planejamento e de risco de trabalhos de controle externo em PPPs, são os referentes a taxas de retorno de investimentos, de cálculos de taxas de pedágio em rodovias, custos de utilização de grandes obras ao longo do tempo e custo dos serviços prestados por empreendimentos resultantes de investimentos mistos.

É necessário um criterioso estudo sobre as taxas temporais de lucro esperadas pelos parceiros privados em confronto com os resultados sociais de um simples investimento público ou ainda de uma comparação com empréstimos obtidos pelas instituições públicas amortizados pelas contribuições, taxas e impostos das comunidades atingidas, tudo à luz de comparações cruzadas, adicionalmente com outros fatores críticos citados neste e em outros capítulos deste ensaio (ARAÚJO, 1997).

#### 3.3. GLOBALIZAÇÃO E NACIONALISMO, FALÁCIAS ULTRAPASSADAS OU PARÂMETROS A CONSIDERAR

Embora muitas vezes tratada ideologicamente como algo retrógrado e mesmo como um **pecado** nos estudos de gestão pública atual, a questão que podemos genericamente denominar de **nacionalismo** assume contornos de ponto crítico estratégico quando se fala de parcerias público-privadas.

Afinal, mesmo levando em consideração os indelévels parâmetros de globalização trazidos pela geopolítica atual, é essencial, especialmente para agentes de controle externo público, trazer à mente que empreendedores multinacionais podem não ter, propriamente, uma **sede** formal mas têm, com certeza, pessoas, capitais e interesses com determinadas nacionalidades (ANDERSON, 1998).

Desta forma, apresenta-se aos tribunais de contas uma oportunidade para a verificação de quesitos de segurança para as operações de parcerias público-privadas no que tange à defesa de interesses sociais, políticos e econômicos estratégicos para o País.

É claro que isso traz um desafio adicional para os profissionais de controle externo, pois nem sempre é possível, apenas à luz de critérios de legalidade, vislumbrar os instrumentos de defesa de interesses nacionais. Porém, acreditamos que isso não seja motivo para apenas delegar, tacitamente, essa tarefa para outras instituições que enfrentarão, certamente, as mesmas dificuldades. Muitas ações de controle, em especial as auditorias de cunho operacional, permitem a aferição desses interesses por critérios, por exemplo, de efetividade, publicidade e ética.

O importante é atentar para o fato de que as PPPs são, talvez, o cenário de gestão pública mais propício à ocorrência de interferências viciadas e danosas aos interesses estratégicos do País (RIBEIRO, 1986).

### 3.4. A TRANSPARÊNCIA COMO PREMISSA BÁSICA

Um outro pilar básico de análise de operações público-privadas é o que se refere à existência de uma efetiva transparência nas fases de elaboração, desenvolvimento e acompanhamento dos acordos e projetos.

Tendo em vista que, como já apontamos, existe nas PPPs a convivência de duas culturas de gestão, pode ocorrer a prevalência da orientação para que nem todas as bases de uma parceria sejam discutidas, aprimoradas, registradas e divulgadas de forma ampla para todos os segmentos da sociedade, em especial os diretamente envolvidos e também os órgãos de controle interno e externo, como preconiza o princípio de publicidade dominante nas operações públicas.

A verificação dessa efetiva transparência torna-se, desse modo, tarefa prioritária nas tarefas de controle externo, preferencialmente aliada a quesitos de controle social, que tenderão a tornar-se mecanismos auto-alimentados de constante acompanhamento (ALMEIDA, 2001).

### 3.5. O DESAFIO CONSTANTE DAS FRONTEIRAS PÚBLICO-PRIVADAS

Uma quinta e última base de sustentação que julgamos interessante para aqui ser discutida, também já introduzida em tópico anterior, é a da

importância de se ter ações de controle externo que não se rendam a alegações iniciais de barreiras que tenham gênese na possível imunidade de recursos que transitam pelas PPPs às ações de tribunais de contas.

Afinal, qualquer parceria público-privada tem origem em algum ato autorizativo do poder público e tem, fundamentalmente, um foco social envolvido. Assim, os recursos com origem privada ou pública acabam por se mesclar em um projeto que, ainda que se torne uma espécie de **caixa-preta** onde se torna difícil identificar com clareza o nascedouro de fontes financeiras, não traz o impedimento de que exista fiscalização de órgãos públicos de controle, como defensores constitucionais dos interesses da sociedade na utilização de recursos com finalidade pública.

O uso da PPP deve ser motivado por razões de eficiência na prestação do serviço e no uso dos recursos públicos, e não pela aparente solução do problema do financiamento.

## 4. IDÉIAS E PROPOSTAS PRÁTICAS PARA UMA CAPACITAÇÃO INSTITUCIONAL FRENTE ÀS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS

### 4.1. CRIAÇÃO DE NÚCLEOS DE CONHECIMENTO – SUPORTE

É interessante para as casas de controle externo que sejam implantados núcleos com profissionais especializados em áreas as quais tenham ou possam vir a ter potencial para criação de parcerias público-privadas.

A formação desses grupos pode ser feita a partir da formação de graduação ou pós-graduação do profissional, de organizações onde ele possa ter trabalhado antes de ingressar no seu tribunal de contas, de pesquisas próprias que tenha realizado, de formação autodidata em alguma área de interesse especial e outras formas correlatas.

O importante é que se tenha disponível um banco de conhecimento e de profissionais que possa ser alocado a trabalhos especializados de análise e acompanhamento de PPPs, poupando esforços, recursos e tempo de capacitação.

Algumas áreas que podem constituir temas para esses grupos de suporte são as de obras públicas, energia e petróleo, infra-estrutura aeroportuária, estradas de ferro e rodoviárias, hospitais, escolas e universidades.

#### 4.2. CAPACITAÇÃO COM RELAÇÃO AO MERCADO

É essencial que o profissional de controle externo que venha a lidar com PPPs seja incentivado a procurar capacitação, ou que esta seja a ele levada, em termos de áreas até então estranhas à cultura do controle da administração pública.

Como exemplos temos o *marketing* institucional, a contabilidade ambiental, projetos de engenharia financeira, estudos de financiamentos internacionais, *joint ventures*, segmentação de mercados e estudos de viabilidade e retorno financeiro de negócios.

Os setores de educação profissional dos tribunais de contas ou seus institutos de formação continuada devem prover os instrumentos para essa capacitação externa e posterior multiplicação interna, para uma efetiva adequação ao novo cenário de fiscalização e acompanhamento de PPPs.

#### 4.3. EQUIPES ESTAGIÁRIAS

Uma idéia que pode se mostrar interessante é a criação de **equipes estagiárias**, que fiquem **residentes** por um período de tempo, por meio de acordos de cooperação, em universidades ou organizações públicas ou privadas, assimilando em tempo real e no próprio cenário de operações, conhecimento sobre alguma área potencial de PPPs.

Exemplos dessas áreas foram listados em item anterior e as empresas que poderiam servir de base a essas equipes seriam, é claro, algumas das atuantes em cada área potencial.

#### 4.4. ACOMPANHAMENTO DE NEGOCIAÇÕES

Os tribunais de contas devem envidar todos os esforços possíveis no sentido de acompanhar o desenvolvimento de uma parceria público-privada, para o qual serão, certamente, convocados mais adiante, desde as fases de negociação iniciais.

Esse acompanhamento inicial é crítico para minimizar muitos dos problemas potenciais já aqui apontados e que seriam de solução muito difícil se não abordados nas fases que antecedem os contratos propriamente ditos.

Muitas vezes, essa participação requer um esforço político intenso, a ser deflagrado pela alta direção e pelo colegiado dos tribunais de contas.

#### 4.5. ACOMPANHAMENTO DE DESEMPENHO

O planejamento de auditorias operacionais de desempenho é ação obrigatória no controle externo das PPPs, pois seria utópico um efetivo acompanhamento que se baseasse apenas em informações documentais, em especial diante do fato de se lidar com organizações privadas com naturais interesses de lucro e não necessariamente balizadas pelos princípios constitucionais que regem os parceiros públicos.

É imprescindível que, nesses acompanhamentos, exista a **escuta** dos beneficiários dos projetos da PPP, por meio de entrevistas e indicadores apurados no próprio cenário de operação.

Daí a escolha, como prioritário, do instrumento das auditorias de natureza operacional, em relação aos tradicionais métodos de exame documental de contas e relatórios.

#### 4.6. ACOMPANHAMENTO DE QUESTÕES TRIBUTÁRIAS

Os órgãos de controle externo devem buscar capacitação e posterior formação de grupos especialistas em questões tributárias, vertente que adquire caráter especial ao se tratar de PPPs. Isso permitirá a detecção de lacunas e omissões no funcionamento das estruturas tributárias e de benefícios fiscais, que permitirão a verificação desses sistemas não só no âmbito dos agentes privados envolvidos como também na efetividade do trabalho dos órgãos públicos responsáveis pela arrecadação e gestão dessas taxas, tributos e renúncias fiscais.

#### 4.7. ACOMPANHAMENTO DE QUESTÕES AMBIENTAIS

Como foi bastante enfatizado em capítulos anteriores, a questão ambiental merece, também, a criação de grupos de especialistas nos órgãos de controle externo, principalmente nas atividades ligadas a PPPs, devido à presença de diversos e fortes interesses movidos pelo lucro imediatista e não comprometidos com o desenvolvimento realmente sustentável.

A atuação do controle externo nessa área pode trazer relevante sucesso na tentativa de compatibilizar esses interesses econômicos com os preceitos ideais estabelecidos na legislação, assim como com o enfoque dos valores naturais como patrimônio público e com a contabilidade ambiental.

#### 4.8. ENTREVISTAS COM ATINGIDOS

A inserção de técnicas de entrevista bem elaboradas e realmente abrangentes, em termos de segmentos ligados à PPP, sob análise de um tribunal de contas, deve ser incentivada nas matrizes de planejamento das respectivas auditorias operacionais de desempenho.

Isto requer, além da respectiva capacitação nas metodologias de construção e aplicação de entrevistas, a disseminação da motivação para realmente utilizá-las, vencendo a inércia muitas vezes característica da cultura clássica dos profissionais de controle externo, às vezes conservadores quando se trata de quebrar algumas barreiras de formalismo profissional.

#### 4.9. ESTUDOS CUSTO / BENEFÍCIO

O trabalho de apuração da relação custo/benefício de uma parceria público-privada é algo extremamente complexo, pois combina, além de técnicas estatísticas, econômicas e geopolíticas, importantes quesitos de sensibilidade política e social e, adicionalmente, ponderações qualitativas nem sempre fáceis de compor em conjunto com essas sofisticadas análises.

Essencial é, também, que o numerador relativo aos custos da PPP leve em conta não só parâmetros financeiros, mas alguma espécie de quantificação de custos sociais, ambientais e culturais, por exemplo.

Este é um grande desafio mas também forte fator instigador para os órgãos de controle externo em suas avaliações técnicas de parcerias público-privadas.

#### 4.10. CAPACITAÇÃO EM QUESTÕES SOCIOECONÔMICAS E GEOPOLÍTICAS

A partir de tudo que foi dito, não é difícil notar que é essencial para os setores ou institutos de capacitação e educação institucional dos órgãos de controle externo propiciar, para seus profissionais, cursos que tragam conhecimentos socioeconômicos e geopolíticos avançados, pelo menos para equipes de suporte ao trabalho de fiscalização e auditoria de processos de parcerias público-privadas.

Caso essas instituições se quedem diante das dificuldades em se chegar a conhecimentos tão complexos e ainda um pouco distanciados de seus cenários, não haverá profundidade e credibilidade nos trabalhos técnicos e, mais ainda, estará sendo perdida uma oportunidade de defesa do interesse público e de apoio às organizações, oportunidade esta que talvez seja quase que cativa dos tribunais de contas, devido à sua independência e abrangência administrativa de atuação, certamente fatores críticos de sucesso em se tratando de parcerias público-privadas.

#### CONCLUSÕES

Esperamos ter conseguido reflexão e delineamento de ações práticas na área de parcerias público-privadas, mais especificamente sobre o controle externo desse instrumento ainda recente no Brasil.

Buscamos dar caráter prospectivo ao estudo, fugindo à simples descrição das leis que regem essas PPPs, à repetitiva e pouco crítica apresentação de vantagens e, também, fugindo à tentação de não ousar propostas evolutivas.



Foram estes os nossos compromissos e alvos maiores do trabalho:

- demonstrar que o interesse público não deve, como ocorre na cultura privada, render-se a paradigmas como o lucro, o imediatismo e a pouca transparência de processos;
- lembrar que é indispensável capacitação técnica dos tribunais de contas para conceitos de gestão privada que devem ser apurados no acompanhamento das parcerias público-privadas, para não deixar de perceber lacunas e indícios de irregularidades;
- ressaltar que a boa condução das áreas de educação, saúde e meio ambiente devem ser cláusulas pétreas da gestão pública e também de suas parcerias com o setor privado;
- relembrar, sem injustificada timidez ou receio de parecer anacrônico, a soberania nacional como valor perene e independente de modismos, em especial no pouco iluminado terreno da fronteira entre o público e o privado;
- apontar o controle social, a transferência de tecnologia, o amplo acesso a todas as classes socioeconômicas e a permanência da qualidade do desempenho dos projetos como princípios das parcerias público-privadas e tarefas de verificação para o controle externo.

Esperamos ter atingido nossos objetivos e, principalmente, ter deixado alguns pontos para que se ouse efetivas experiências nos tribunais de contas brasileiros, na medida em que forem se multiplicando as experiências de parcerias público-privadas. Seria frustrante permanecer nas sementes de idéias sem podermos colher, adiante, frutos das ações.

Ter, enfim, nossos tribunais de contas, que tantos resultados evolutivos já deixaram na gestão pública de nosso país, preparados para agir diante deste grande desafio: o entendimento de que as parcerias público-privadas significam um controle externo atuando em críticas, polêmicas... mas não intransponíveis fronteiras!

#### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALMEIDA, Francisco Carlos Ribeiro de. *A renúncia de receita como política pública* : uma análise de efetividade e eficácia. Rio de Janeiro: UFRJ-EPPG, 2001.
- ANDERSON, Perry. *Neoliberalismo* [notas de aula]: origens e conseqüências. 1998. Curso de Especialização em Políticas Públicas.
- ARAÚJO, Marcos Valério de. *Programas de qualidade no serviço público*: em busca do tempo perdido. In: PRÊMIO Serzedello Corrêa 1997: monografias vencedoras. Brasília: Tribunal de Contas da União, 1997.
- \_\_\_\_\_. *Auditoria ambiental*: emergente forma de controle do patrimônio público. In: PRÊMIO Serzedello Corrêa 1996: monografias vencedoras. Brasília: Tribunal de Contas da União, 1997.
- CARDOSO, Fernando Henrique. *Política e sociedade*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1983.
- GUASQUE, Luiz Fabião. *Notas sobre a atuação do Ministério Público junto a fundações e instituições de controle social*. Rio de Janeiro: MPERJ, 1998.
- LIMA, Luiz Henrique. *Controle do patrimônio ambiental brasileiro*: a contabilidade como condição para o desenvolvimento sustentável. Rio de Janeiro: Eduerj, 2001.
- SANTOS, Luis Wagner Mazzaro Almeida. *Um programa de qualidade e capacitação*: caminho para um TCU preparado para novos desafios. In PRÊMIO Serzedello Corrêa 1996: monografias vencedoras. Brasília: Tribunal de Contas da União, 1997.

