



As Parcerias Público-Privadas sob a óptica da Gestão

Edvar da Silva Medeiros

Engenheiro Mecânico

Administrador de Empresas

Mestre em Gestão e Modernização Pública

Diretor da 2ª Inspeção de Controle Externo

O setor público brasileiro, nos três níveis executivos de governo, vive grave crise provocada pela falta de recursos financeiros para investimento na infra-estrutura. A combinação do elevado custo da dívida pública, das imposições da lei de responsabilidade fiscal, da necessidade de produzir *superavit* fiscal, associados às despesas legais vinculadas à Educação e Saúde foi determinante para originar esse quadro de crise. Em decorrência, as disponibilidades de recursos financeiros para investimento exaurem-se a cada ano.

Com efeito, a fragilidade financeira do setor público acentua-se ano após ano, pela escassez de recursos demonstrada na disparidade existente entre as previsões orçamentárias e as suas necessidades, que impossibilita o atendimento adequado das necessidades nacionais, regionais e locais, no que respeita, principalmente, às atividades de transporte e energia, indutoras do desenvolvimento, fato que inviabiliza o crescimento econômico sustentável.

Então, qual é a solução válida para assegurar esses recursos? Recorrer ao endividamento financeiro para financiar projetos não é a solução adequada, uma vez que o custo da dívida pública é tão alto que o Governo gasta parcelas crescentes da arrecadação (quase 5% do PIB) para evitar o descontrole da dívida. O calote da dívida é impraticável por motivos óbvios. Aumentar tributos, também, é uma solução impensável, visto que a carga tributária já é superior à cifra dos 35% do PIB, quase insuportável pelos setores produtivos.

Há, portanto, duas realidades com que se deparam os governantes:

- a primeira é a situação de crise financeira, constatando que o Poder Público não tem condições de assegurar a contento sua função constitucional para alocar recursos, no que se refere à situação de investimento na infra-estrutura econômica;
- a segunda é a procura por soluções viáveis, por meio de medidas de administração inovadoras, que permitam ao Ente público enfrentar essa circunstância.

Nesse cenário, as parcerias as público-privadas surgem como opção válida. Parte-se

da premissa de que, se de um lado os agentes públicos são incapazes de alocar recursos para promover os investimentos necessários à infra-estrutura, de outra parte, há capacidade empresarial e financeira disponível no setor privado a fim de operar essas incursões.

Inicialmente, é conveniente ressaltar que, para tornar viável esse instrumento da gestão, é necessário que exista um ambiente cooperativo entre os setores privados e públicos. Ambos são movidos por interesses divergentes, têm características e objetivos próprios, exclusivos e diferenciados. Enquanto o primeiro possui escopos primordialmente econômicos (interesse particular), o segundo tem objetivos basicamente sociais (interesse público). É sabido que a cooperação entre dois setores econômicos só ocorre quando ambos satisfazem seus interesses; e que só é possível contornar essa adversidade, associando as vantagens que cada setor terá com esse pacto, unindo-os em benefícios mútuos, sem deixar que os proveitos particulares suplantem o interesse público, que é a razão de ser do Estado. Assim sendo, une-se a vantagem do setor público em utilizar as competências da gestão do setor privado para aumentar a eficiência dos serviços, com a vantagem do âmbito privado, pela possibilidade de ganhos com oportunidades de investimentos em áreas que até então eram monopólio do investimento público.

Sob essa óptica foi que o modelo brasileiro, instituído pela lei nº 11.079/04, definiu a parceria público-privada como um contrato administrativo de concessão (art. 2º), onde as partes contratantes são de um lado os entes públicos (parceiros públicos) e, do outro, os entes privados (parceiros privados), objetivando implantar ou gerir, no todo ou em parte, empreendimentos e atividades de interesse público, podendo essa concessão, ocorrer na modalidade patrocinada ou administrativa.

A parceria público-privada patrocinada foi definida como a concessão de serviços públicos ou obras públicas quando envolver, adicionalmente, a tarifa cobrada aos usuários, contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro particular. Nessa concepção, o parceiro privado investe e depois recupera esse investimento com receitas de tarifas ou taxas pagas pelos usuários, mais uma contraprestação paga pelo setor público. Há, portanto, nessa modalidade, duas fontes de pagamento: uma proveniente dos usuários, quando usufruírem dos serviços, e outra proveniente do poder público.

A parceria público-privada administrativa, por sua vez, foi definida como um contrato de prestação de serviço, do qual o ente público é usuário, direta ou indiretamente, ainda que envolva somente o fornecimento e a instalação de bens (equipamentos) ou a execução de uma obra. Aqui, o empreendedor investe e recebe como recuperação do capital investido apenas a contraprestação paga pelo Poder Público, uma vez que a cobrança de tarifa ou taxa ao usuário pelo parceiro privado é impossibilitada, visto que a prestação do serviço pelo Governo ao cidadão deverá ser gratuita.

Apresentadas as definições, resta agora averiguar se essa é, realmente, do ponto de vista da gestão, uma solução adequada, para enfrentar as contingências orçamentárias e que seja capaz de garantir os recursos imprescindíveis à prestação dos serviços universais, de forma continuada e eficiente, conforme previsão constitucional.

Como em toda atividade administrativa, as parcerias de cunho público-privado estão submetidas a variáveis contingentes, as quais deverão ser consideradas fatores críticos de sucesso. Assim sendo, as parcerias público-privadas deverão ser analisadas no contexto atual, identificando-se esses fatores, que deverão ser estudados, analisados e atendidos pelo modelo instituído, de forma a remover barreiras e obstáculos que se antepõem à consecução dos seus objetivos. A seguir, identificaremos, descreveremos e analisaremos as formas de atendimento dispensadas aos três principais fatores pelo modelo brasileiro que, se não atendidos, podem comprometer a eficiência desse instrumento da gestão.

O primeiro fator crítico de sucesso é a baixa credibilidade do Governo em honrar contratos firmados de longo prazo. Nesse aspecto, quais são as garantias que o empreendedor terá ao investir seu capital em um empreendimento, cujo retorno se dará em décadas? O segundo fator é o pretexto que abre para que alguns governantes gastem demais e fujam dos compromissos impostos pela lei de responsabilidade fiscal. O terceiro é o controle da qualidade dos serviços prestados pelas entidades privadas.

No modelo brasileiro, para atender o primeiro fator, foram instituídos mecanismos de compartilhamento de riscos entre os parceiros públicos e privados, de forma que o primeiro ofereça garantias especiais ao segundo. Dentre essas garantias, podemos citar: a criação de um fundo garantidor, cuja finalidade é oferecer garantias de pagamento aos parceiros privados, nos termos pactuados nos contratos entre eles concluídos; a admissão de contraprestação adicional ao valor da tarifa (modalidade patrocinada); a arbitragem privada, para promover a solução mais rápida de conflitos. Dessa forma, o parceiro privado implanta a infra-estrutura necessária, explora o serviço dela decorrente e tem assegurado o retorno do investimento realizado, com garantias de rentabilidade, oferecidas pelo parceiro público, compatíveis com o retorno do capital que teria em outros investimentos oferecidos pelo mercado. O parceiro privado teve, portanto, resguardados seus interesses e direitos pelo parceiro público, mantendo, assim, o equilíbrio econômico-financeiro do contrato que tem previsão constitucional.

No que se refere ao atendimento do segundo fator, foi instituída a vinculação a determinado valor (superior a 20 milhões de reais), que tende a evitar abusos cometidos nos municípios pequenos, restringindo, assim, o universo de parcerias públicas em políticas duvidosas. Além disso, impõe ao ente público duas modalidades de limitações: a primeira, consiste no fato de que, uma nova contratação de parceria público-privado só poderá ocorrer quando, no exercício anterior, a soma das parcelas de caráter continuado, efetuadas em

virtude dos contratos já firmados, não superarem o percentual de 1% da receita corrente líquida no exercício em que se pretende efetuar a nova contratação. A segunda limitação ocorre quando o ente público é obrigado a realizar projeção de receitas *versus* despesas por dez exercícios financeiros futuros, sendo que as despesas anuais dos contratos vigentes, nos dez anos subseqüentes, não devam exceder a 1% da receita corrente líquida projetada para os respectivos exercícios. Portanto, o modelo atende as exigências contidas na lei de responsabilidade fiscal, principalmente no que alude à contenção do crescimento da dívida pública, confirmando que a parceria público-privada é um instrumento da gestão responsável na condução das ações estatais.

Quanto ao atendimento ao terceiro fator, foi instituída a avaliação constante de performance, permitindo a admissão da remuneração variável, as quais decorrem de critérios objetivos de avaliação do desempenho do parceiro privado, prevendo o pagamento, a ele, de remuneração variável conforme o seu desempenho, atendendo a metas e padrões de qualidade bem definidos; foi criada, também, a figura do órgão gestor, incumbido de apreciar os relatórios de acompanhamento, durante a execução dos contratos. Há, portanto, a preocupação do modelo instituído com a qualidade dos serviços oferecidos pelo parceiro privado, vinculando o seu pagamento ao desempenho, o qual deve ser acompanhado pelo órgão gestor.

Pelo exposto, é pertinente asseverar que o modelo instituído contempla o atendimento aos três principais fatores, criando a ambiência cooperativa entre os setores público e privado, requisito essencial para o sucesso das parcerias público-privadas.

Nessa perspectiva, se a qualidade da obra estiver diretamente relacionada aos custos do serviço a oferecer pelo parceiro privado, nas condições desejadas pelo parceiro público, e se essas condições puderem ser expressas em contrato antes da realização da obra, a parceria público-privada será um eficiente mecanismo da gestão, porque faz com que o parceiro privado, recebendo incentivo do parceiro público, possa minimizar o custo da obra e maximizar sua qualidade, sem que seja necessária a fiscalização por parte do parceiro público, uma vez que o custo de manter a qualidade do serviço pactuada no contrato depende diretamente da qualidade da obra. O ente público terá apenas que verificar se os indicadores de qualidade do serviço estão sendo devidamente cumpridos, após o início da operação.

Na concepção das parcerias público-privadas, o ente privado que constrói a obra é o mesmo que irá utilizá-la para oferecer o serviço, que é o objeto do contrato. Como não existe separação das duas atividades - pois o contrato só deve ser utilizado para a construção e operação do bem pelo mesmo agente privado - a qualidade da obra aumentará, uma vez que o custo de sua manutenção e conservação dependerá da qualidade da sua edificação.

Em síntese, com o atendimento dos fatores de risco, há fortes motivos para se acreditar que a cooperação entre os setores público e privado, para a realização de obras e prestação de serviços públicos, seja valioso instrumento da gestão. Primeiro, porque possibilita ao setor privado transferir para o setor público características estimuladoras da inovação e habilidades gerenciais que, combinadas, incorporam um nível mais elevado de eficiência nos serviços públicos. Dessa forma, os dois setores realizam investimentos em parceria, associando a eficiência do setor privado à visão de longo prazo do setor público. Segundo, porque o setor público transfere os riscos de construção e operação ao setor privado, cabendo àquele compartilhar os riscos de demanda, viabilizando, assim, os investimentos aplicados. E terceiro, porque, sendo introduzidos recursos do setor privado para a realização desses serviços, restam ao setor público, recursos fiscais para investimentos em outras áreas.

Some-se ao que foi exposto, como garantia para a eficiência desse mecanismo da gestão, a competência dos tribunais de contas na função de analisar os relatórios anuais de desempenho dos contratos. Assim, essas cortes, no exercício de sua função constitucional, mediante procedimentos de auditorias contábil, orçamentária, financeira, patrimonial e operacional realizarão os levantamentos e as avaliações necessárias, objetivando a fiscalização da regularidade e efetividade dos procedimentos que envolvam a contratação de parceria público-privada, cujo exame ocorrerá desde a elaboração do projeto de parceria, passando pelo certame licitatório e contratação, culminando com a verificação da regularidade da execução contratual. Daí decorrem a importância e a responsabilidade dessas instituições no que concerne ao zelo pela regular aplicação dos recursos públicos, corrigindo eventuais desequilíbrios nos contratos e assegurando que as parcerias público-privadas atinjam, efetivamente, os objetivos a que se propõem.

Conclui-se que, do ponto de vista da gestão, a parceria público-privada é um instrumento inovador valioso que, posto à disposição dos governantes, pode ser de grande utilidade para suprir a demanda pelos recursos para financiamento de obras de infraestrutura e serviços de interesse público. É oportuno, contudo, observar que a parceria público-privada não é a solução para todos os problemas econômicos, financeiros e administrativos para a realização de todas as obras e serviços necessários à sociedade. É apenas parte de um planejamento governamental de longo prazo, cujo sucesso dependerá não só de políticas de Estado mas, essencialmente, também, do espírito público que deve nortear as ações de todos os atores envolvidos nesse processo.