

O Papel do Controle e dos Tribunais de Contas no Contexto de Transformação da Administração Pública Brasileira: As Parcerias Público-Privadas (PPP) e as Empresas Estatais

Policy paper

Setembro de 2024

POLICY PAPER

O Papel do Controle e dos Tribunais de Contas no Contexto de Transformação da Administração Pública Brasileira: As Parcerias Público-Privadas (PPP) e as Empresas Estatais

FINANCIAMENTO

FGV Pesquisa

COORDENADORES DO PROJETO

Alketa Peci (FGV EBAPE)

Marco Antonio Carvalho Teixeira (FGV EAESP)

Edilberto Pontes de Lima (IRB-TCE-CE)

EQUIPE

LÍDERES

Alketa Peci (FGV EBAPE)

Marco Antonio Carvalho Teixeira (FGV EAESP)

Edilberto Pontes de Lima (IRB-TCE-CE)

PESQUISADORES

Aline Brêtas de Menezes (FGV EBAPE) Fernando

Deodato Domingos (FGV EAESP)

AVISO

O conteúdo apresentado neste estudo é de responsabilidade da equipe responsável pela sua elaboração não representa necessariamente a posição oficial da Fundação Getúlio Vargas. Estudo elaborado em 2024.

Sumário

1. RESUMO	4
2. TENDÊNCIAS E DESAFIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA CONTEMPORÂNEA	5
3. PARCERIAS DO ESTADO COM O TERCEIRO SETOR E O SETOR PRIVADO: EVOLUÇÃO LEGISLATIVA, EXPERIÊNCIAS SETORIAIS E DESEMPENHO DAS PARCERIAS	6
4. EMPRESAS ESTATAIS: DESEMPENHO FINANCEIRO, SOCIAL E AMBIENTAL	8
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS E PRÓXIMOS PASSOS	10

1. Resumo

Este *policy paper* foca em implicações e recomendações de políticas públicas decorrentes dos resultados da pesquisa aplicada: **“O Papel do Controle e dos Tribunais de Contas no Contexto de Transformação da Administração Pública Brasileira: As Parcerias Público-Privadas (PPP) e as Empresas Estatais”**, financiada pela Fundação Getúlio Vargas. Concretamente, o relatório destaca os achados de um seminário do dia 29 de agosto de 2024, sediado na FGVEBAPE e organizado em parcerias entre o Instituto Rui Barbosa (IRB) e diferentes centros da Fundação Getúlio Vargas (FGV EBAPE, FGV EAESP, FGV Projetos e a Rede de Pesquisa Aplicada da FGV). Os painelistas discutiram sobre como PPPs devem ser desenhadas considerando aspectos colaborativos e as capacidades complementares de governos e parceiros privados, com e sem fins lucrativos. Esta visão contrasta com o uso de PPPs como instrumentos de curto prazo para fornecer liquidez aos governos, seja em nível nacional ou subnacional. A tradição legalista no Brasil não pode perder de vista que as políticas públicas do país devem servir à realidade dos cidadãos, e não o contrário. Com foco no longo prazo, as PPPs não substituem as empresas estatais; pelo contrário, as estatais podem se engajar diretamente em diferentes parcerias e colaborações intersetoriais mais amplas. PPPs e empresas estatais se complementam e devem ter seu sucesso avaliado nas dimensões financeira, social e ambiental. Governos e seus órgãos de controle, especialmente os tribunais de contas, com sua ampla expertise e capacidade técnica, estão na vanguarda da indução contínua dessas complementaridades.

2. Tendências e Desafios da Administração Pública Contemporânea

Painelistas

Alketa Peci (FGV-EBAPE)

Edilberto Pontes de Lima (IRB e TCE-CE)

Luiz Antonio Guaraná (TCM-RJ)

O primeiro bloco do seminário traz importantes reflexões sobre os desafios da burocracia brasileira e a necessidade de uma abordagem mais colaborativa entre órgãos de gestão e controle. Parcerias público-privadas (PPPs), assim como demais políticas públicas, precisam ser desenhadas de maneira mais inteligente e adaptadas à realidade prática do país. Destaca-se a importância de substituir a ênfase excessiva na expertise procedimental, muitas vezes focada no cumprimento de regras legais, por uma abordagem mais orientada a resultados, que privilegie a eficiência e o impacto das políticas públicas.

Os participantes sublinharam que o arcabouço legalista vigente, apesar de fundamental para garantir conformidade e legitimidade, pode ser uma barreira para a inovação e a colaboração necessárias à gestão moderna. A racionalidade legal, se aplicada de forma rígida, pode resultar em uma burocracia que inibe a eficiência e perpetua a "irracionalidade" institucional. Nesse sentido, foi enfatizada a necessidade de simplificar e adaptar o quadro regulatório, promovendo mais flexibilidade na gestão das PPPs e no papel das empresas estatais.

Os Tribunais de Contas (TCs) foram apontados como atores centrais para a promoção dessas boas práticas de gestão pública. Seu papel vai além da fiscalização: com sua vasta expertise, os TCs podem induzir melhorias ao colaborar no desenho de políticas que equilibrem conformidade legal e eficácia. Esse papel foi exemplificado nas discussões que destacaram a necessidade de os TCs adotarem uma postura mais proativa e colaborativa, especialmente no que diz respeito à gestão de parcerias subnacionais, como PPPs em municípios e estados. A colaboração entre órgãos pode permitir que a expertise técnica presente nos TCs seja mais bem utilizada não apenas no desenho e na implementação de PPPs, mas de políticas públicas como um todo. Além disso, foi sugerido que, ao invés de apenas fiscalizarem o cumprimento legal,

os TCs podem atuar como parceiros estratégicos, promovendo a inovação na administração pública e ajudando a superar barreiras burocráticas.

A questão da chamada "irracionalidade burocrática" também foi abordada, com o reconhecimento de que os TCs, ao exercerem um controle rígido, podem gerar um ambiente de insegurança decisória. A solução, sugerida pelos painelistas, é uma abordagem mais colaborativa, que promova a confiança e a boa-fé dos gestores públicos, ao invés de simplesmente focar em punições. Essa visão reflete a urgência de um papel mais orientado ao longo prazo, em que os TCs funcionem como fiscalizadores da continuidade das políticas públicas, garantindo que planos e projetos transcendam ciclos eleitorais.

O seminário ressaltou a importância de uma abordagem colaborativa e menos rígida na gestão pública, especialmente no contexto das PPPs e das empresas estatais. Os desafios enfrentados pela burocracia brasileira demandam uma adaptação do arcabouço legal, permitindo maior flexibilidade e eficiência. Além disso, foi consenso que os Tribunais de Contas têm um papel fundamental na promoção de boas práticas e no incentivo ao aperfeiçoamento contínuo da administração pública. A transformação da gestão pública passa, necessariamente, por uma colaboração mais estreita entre controle e gestão, com foco em resultados concretos e no interesse público de longo prazo.

3. Parcerias do Estado com o Terceiro Setor e o Setor Privado: Evolução Legislativa, Experiências Setoriais e Desempenho das Parcerias

Painelistas

Joelson Sampaio (FGV-EESP e FGV Projetos)

Aline Brêtas de Menezes (FGV-EBAPE)

As apresentações no seminário trouxeram importantes insights sobre as parcerias público-privadas (PPPs) e as organizações da sociedade civil (OSCs), ressaltando os desafios inerentes à sua implementação e os cuidados necessários para que essas parcerias sejam eficazes e sustentáveis. As PPPs foram amplamente discutidas como uma ferramenta que, se não cuidadosamente planejada, pode trazer mais desafios do que soluções. PPPs não devem ser vistas como uma simples saída para crises de

liquidez dos governos, já que frequentemente resultam em custos elevados e na postergação de problemas orçamentários. Ao invés de focar apenas na terceirização de operações, os governos devem desenvolver capacidades sólidas de fiscalização e monitoramento para garantir que os contratos sejam benéficos a longo prazo.

Um dos pontos críticos abordados foi o esgotamento da capacidade de investimento do setor privado, o que pode limitar o alcance das PPPs. Essa realidade alerta para a necessidade de avaliar cuidadosamente a viabilidade dessas parcerias em diferentes setores e contextos, especialmente em projetos subnacionais, onde a capacidade de investimento e gestão costuma ser mais limitada.

No que tange às OSCs, sua relevância é marcada especialmente nas áreas de saúde e educação, mas também há desafios burocráticos impostos pela diversidade de legislações estaduais e municipais. O número significativo de OSCs que operam no Brasil ressalta sua importância, mas também expõe a complexidade de operar em um ambiente altamente regulamentado e fragmentado. A necessidade de um desenho institucional cuidadoso foi um tema central, com destaque para a importância de avaliar os custos de entrega direta dos serviços pelo governo em comparação com a operação via OSCs. Muitas vezes, gestores públicos carecem de informações precisas sobre esses custos, o que compromete a eficiência e a transparência no desenho e na gestão dessas parcerias.

O seminário trouxe à tona a necessidade de aprimorar a governança e a transparência nas parcerias com OSCs e PPPs. Uma das recomendações apresentadas foi a criação de indicadores de risco para contratos de gestão, o que ajudaria a aumentar o controle e a accountability nessas relações. Além disso, foi destacada a importância de verificadores independentes que, para serem eficazes, devem ter sua independência garantida de maneira robusta.

Em suma, as discussões no seminário destacaram que as PPPs e OSCs têm o potencial de contribuir significativamente para a implementação de políticas públicas, desde que sejam abordadas com cautela e planejamento estratégico. O sucesso dessas parcerias depende de uma gestão pública que priorize a fiscalização e a transparência, sem depender exclusivamente da transferência de responsabilidades para o setor privado. Além disso, as lições transversais revelam

que a adaptação do arcabouço legal e a criação de mecanismos de controle eficientes são fundamentais para garantir que os interesses públicos e privados sejam equilibrados de forma sustentável, promovendo tanto eficiência quanto *accountability*.

4. Empresas Estatais: Desempenho Financeiro, Social e Ambiental

Painelistas

Leonardo Pilla (TCU e FGV-EBAPE)

Pedro Cavalcante (SEST/MGI)

Mário Spinelli (Petrobras e FGV-EAESP)

Renila Bragagnoli (Codevasf)

A discussão sobre as empresas estatais revelou os desafios inerentes ao equilíbrio entre flexibilidade operacional e a necessidade de controle e *accountability* pública. O seminário trouxe à tona questões centrais sobre a governança, desempenho e sustentabilidade dessas entidades, destacando a importância de um modelo de gestão que integre responsabilidades financeiras, sociais e ambientais.

Os debates apontaram que as empresas estatais, embora não tenham o lucro como objetivo principal, desempenham um papel crucial na promoção de objetivos de interesse público. Leonardo Pilla destacou que a flexibilidade financeira e operacional dessas entidades deve ser equilibrada com a necessidade de transparência e controle, especialmente nas dimensões social e ambiental. A implementação da Lei das Estatais (Lei 13.303/2016) foi mencionada como um avanço significativo na governança dessas organizações, mas que trouxe também desafios para sua eficiência operacional.

Os desafios de governança foram discutidos em profundidade, com Pedro Cavalcante oferecendo uma análise do papel das estatais no desenvolvimento econômico do Brasil. A apresentação sublinhou a importância de modernizar a supervisão dessas entidades, com foco na sustentabilidade e no alinhamento com as políticas públicas. Mário Spinelli e Renila Bragagnoli exemplificaram essas questões no contexto da Petrobras e da Codevasf, respectivamente, destacando a relevância da divulgação transparente de dados financeiros e operacionais, bem como a adoção de práticas de responsabilidade social e ambiental.

Outro ponto transversal discutido foi o papel dos conselhos de administração e comitês de auditoria estatutários na gestão de riscos e na garantia da integridade das informações contábeis. A transparência e a boa governança foram reconhecidas como pilares fundamentais para assegurar que as empresas estatais continuem cumprindo seu papel de maneira eficaz. No entanto, os painelistas também alertaram para os desafios regulatórios, ressaltando que, em alguns casos, as estatais enfrentam uma sobreposição de legislações que pode dificultar sua operação eficiente. A necessidade de um alinhamento claro entre as normas regulatórias e as políticas públicas foi apontada como uma prioridade para garantir a eficiência dessas entidades.

Em conclusão, as discussões nesse bloco destacam a complexidade de equilibrar a flexibilidade operacional com os elevados padrões de controle nas empresas estatais. Embora a Lei das Estatais tenha trazido melhorias na governança, ainda há espaço para modernizar as práticas de gestão, especialmente no que tange à sustentabilidade e à *accountability*. A adoção de práticas de transparência e a busca por um alinhamento mais claro entre as políticas públicas e os regulamentos aplicáveis aparecem como medidas essenciais para que as estatais possam continuar contribuindo de forma eficaz para o desenvolvimento econômico e social do Brasil.

5. Considerações Finais e Próximos Passos

As discussões ressaltaram a necessidade de uma abordagem mais colaborativa entre órgãos de controle e outros núcleos do governo, com destaque para a necessidade de aprimorar o arcabouço legal e regulatório das PPPs e estatais. Painelistas e audiência observam a tendência de evolução do papel dos tribunais de contas, de uma postura fiscalizadora para uma mais indutiva e colaborativa.

Como agenda de pesquisa futura, propõe-se o aprofundamento dos estudos sobre o impacto das variáveis intangíveis no desempenho das PPPs e estatais, bem como a investigação de modelos bem-sucedidos que possam ser adaptados à(s) realidade(s) brasileira(s), onde há muita heterogeneidade. Recomenda-se a formação de grupos de trabalho multidisciplinares para propor atualizações legislativas que promovam maior eficiência e transparência nestas parcerias, sem comprometer o interesse público. Os ministérios públicos teriam um papel central nessas discussões.

Por fim, para dar continuidade às discussões iniciadas neste workshop, sugere-se a realização de eventos periódicos que reúnam representantes dos tribunais de contas, gestores públicos, acadêmicos e representantes do setor privado. Esses encontros poderiam ser organizados em formato de fóruns temáticos, abordando aspectos específicos das PPPs e estatais, como governança, avaliação de impacto e inovação no setor público. A implementação dessas propostas dependerá de um esforço conjunto e contínuo de todos os atores envolvidos, visando uma Administração Pública mais eficiente, transparente e alinhada com as necessidades da sociedade brasileira.