

DESENVOLVIMENTO DE UMA METODOLOGIA DE AUDITORIA DE EFICÁCIA PARA INFRA-ESTRUTURAS DE TRANSPORTE CONCEDIDAS: UMA APLICAÇÃO ÀS CONCESSÕES RODOVIÁRIAS

Marianne Trindade Câmara
Joaquim José Guilherme de Aragão
Universidade de Brasília
Enilson Medeiros dos Santos
Universidade federal do Rio Grande do Norte

RESUMO

A inserção da iniciativa privada na provisão de serviços essenciais para a sociedade fez com que o Estado exercesse uma nova função: a de regulador. Na reforma do Estado adotada no Brasil, o papel de regulador foi assumido pelas agências reguladoras a fim de melhorar a eficiência do processo. No entanto, na execução de suas atribuições, a agência se depara com o que a teoria econômica denomina de Problema do Agente-Principal. No setor público, este surge na medida em que a agência (principal) e a concessionária (agente) possuem interesses divergentes e essa divergência muitas vezes faz com que o agente não se empenhe em atingir os objetivos traçados pelo principal. A ocorrência de tal problema exige do regulador medidas para mitigá-lo e a auditoria apresenta-se como uma ferramenta eficiente de acompanhamento. Diante do exposto, a dissertação referida no presente relatório tem por objetivo desenvolver uma metodologia de auditoria de eficácia voltada para a verificação dos resultados das ações da iniciativa privada na provisão de infra-estruturas de transporte concedidas.

ABSTRACT

The insertion of private initiative in the provision of socially essential services is generally accompanied by the emergence of a regulating function in the public sector. In Brazilian state reform, the role of regulating privately provided infrastructures and public services was assigned to independent regulatory agencies. In playing this role, however, the regulatory agencies has had to face the so called principal-agent problem. As the economic literature points out, such problem is mainly caused by usually conflicting interests between regulators (principal) and private providers (agents) that makes more difficult the achievement of societal goals. In order to deal with this problem, the regulatory agency shall enforce economic efficiency by means of performance regulation, usually by implementing some sort of auditing methodology. The aim of this research work is to develop an effectiveness auditing methodology that is addressed to the assessment of the results of privately provided roads under public concession.

1. INTRODUÇÃO

A redução da capacidade do Estado de investir em serviços e infra-estruturas, associada a crescente necessidade de provimento dessas atividades para a sociedade, conduziu a parcerias entre a Administração Pública e a iniciativa privada, concretizadas na década de 90 por meio de contratos de concessão. Assim, a provisão direta dos serviços pelo Poder Público foi substituída pela provisão privada, o que exigiu do governo a regulação das atividades concedidas, a fim de preservar o interesse público mediante a garantia da qualidade e eficiência dos serviços prestados.

No entanto, a relação entre regulador e regulado pode apresentar problemas em face da divergência de interesses entre as partes. Assim, se ao ente regulado é dada autonomia decisória para a execução das atividades concedidas e se os interesses entre ambos são conflitantes, como é provável que sejam, os objetivos do regulador podem não estar sendo perquiridos pelo regulado. Dada sua posição estratégica frente às atividades concedidas e a assimetria de informações em seu favor, este pode beneficiar-se da situação, deixando à margem o interesse da sociedade. Esse conflito é denominado de problema do agente-principal e dificulta o controle das atividades por parte do poder público, exigindo, assim, a adoção de medidas de incentivos que aproximem o interesse do regulado do interesse do regulador, além de ferramentas de avaliação para acompanhamento da ação da iniciativa privada.

Desta feita, a adoção de instrumentos que possibilitem o controle do desempenho das concessionárias, a fim de promover serviços de qualidade e condizentes com a necessidade da sociedade, apresenta-se importante. Também relevante para a consecução do máximo bem-estar social, destaca-se a definição de um mecanismo de controle que busque não só avaliar as ações do governo, mas também contribuir com a tomada de decisão através de recomendações que visem o aprimoramento dos procedimentos avaliados.

Dessa forma, a dissertação a ser desenvolvida visa responder a seguinte questão: *Como acompanhar e avaliar os resultados das ações da iniciativa privada na provisão de infra-estruturas de transporte concedidas e orientar as decisões dos entes reguladores para a melhoria dos serviços prestados à sociedade?*

A auditoria de eficácia, caracterizada como um tipo de auditoria operacional, apresenta-se como um mecanismo de avaliação eficaz no controle do desempenho de organizações. Essa modalidade de auditoria, todavia, não possui uma estrutura pré-definida devido à sua natureza *ad hoc*, o que resulta na inexistência de um modelo generalista que contemple as mais diversas atividades desenvolvidas pelo Governo.

2. OBJETIVOS

O objetivo da dissertação é desenvolver uma metodologia de auditoria de eficácia, baseada nas experiências nacionais e internacionais, para que os entes reguladores de infra-estruturas de transportes concedidas possam acompanhar a atuação das concessionárias e orientar suas decisões.

3. REFERENCIAL TEÓRICO

3.1 Reforma do Estado

A história do Brasil mostra que, principalmente a partir da década de 30, houve uma elevação da participação do Estado na economia. Este período foi marcado pelo desenvolvimento dos setores de infra-estrutura, principalmente no campo dos transportes, em face dos grandes investimentos realizados pelo Poder Público. Contudo, as crises do petróleo em 1973 e 1979 e a crise macroeconômica de 1980 conduziram à redução das inversões destinadas ao setor (Castro, 2000).

Como consequência das crises enfrentadas pelo país, resultou a elevação da dívida pública e a deterioração das infra-estruturas de transportes, que cada vez menos aquinhoadas amargaram um período de abandono e decadência. Diante do quadro de instabilidade, a parceria com a iniciativa privada apresentou-se como a principal alternativa para sanar as dificuldades enfrentadas pelo país à época. Destarte, a função do Estado de mantenedor cedeu lugar ao papel de regulador, menos intervencionista, porém não menos importante.

No que concerne à infra-estrutura de transportes, por esta se caracterizar como serviço público, e, assim o sendo, atividade essencial para sociedade, o papel do regulador apresenta-se imprescindível (Wald *et al*, 1996). Essa necessidade se acentua à medida que estes se inserem em um mercado passível de falhas, o que pode conduzir as ineficiências e inadequação dos serviços prestados à sociedade. Todavia, a possibilidade de captura do Estado pelas empresas reguladas fez com que se optasse por um sistema que apresentasse um melhor funcionamento. Para tanto, o novo sistema deveria possuir uma gestão administrativa e financeira descentralizada, ser transparente e neutro, a fim de reduzir os riscos ligados à regulação e aumentar a credibilidade de novos investidores (Santos, 2003 e Moura, 2005). Desponta então no cenário econômico nacional as agências reguladoras, entidades destinadas a normatizar e fiscalizar as atividades concedidas à iniciativa privada.

3.2 Concessões rodoviárias

O sistema rodoviário brasileiro desenvolveu-se, principalmente, a partir da década de 50, em face de um sistema ferroviário decadente, um hidroviário incipiente e um aéreo oneroso. A sua configuração atual foi moldada com base em uma sistemática apoiada em um fundo de recursos financeiros (Fundo Rodoviário Nacional – FRN) vinculados ao setor. Contudo, as crises enfrentadas pelo país levaram o governo a realizar parcerias com agentes privados (Pereira, 1998). No caso das rodovias, o programa de concessões a atores privados, implementado pelo Ministério dos Transportes, foi denominado de Programa de Concessões de Rodovias Federais – PROCROFE.

O PROCROFE foi instituído no início da década de 90 e teve o Ministério dos Transportes, através do DNER, como entidade reguladora. Criado com o objetivo de reduzir os encargos da União, recuperar a infra-estrutura rodoviária do país e promover serviços de melhor qualidade ao usuário, o programa foi dividido em duas etapas. A primeira, iniciada em 1993, contemplou além da concessão de cerca de 856,4 km de rodovias federais, o retorno à esfera federal, em 2000, de um trecho pertencente ao Programa Estadual de Concessões Rodoviárias do Rio Grande do Sul. (Pereira, 1998). Já a segunda etapa encontra-se ainda em desenvolvimento, haja vista que os editais de licitação publicados em 2000 foram suspensos pelo Tribunal de Contas da União e somente em 2004 foi dada continuidade ao Programa.

3.3 Teoria das Agências

As relações econômicas bilaterais entre um indivíduo ou mais (principal) e outro (agente), apresentam-se como foco “Teoria das agências” ou “Teoria do agente-principal” quando verificadas as seguintes condições: autonomia decisória dos agentes; as ações dos agentes afetam não apenas seu bem-estar, mas o de outras partes que possam estar envolvidas na relação; e dificuldade de acompanhamento das ações dos agentes por parte do principal, (Siffert Filho, s.d.).

Jensen e Meckling (1976 apud Mendes, 2001) afirmam que quando um contratado (agente) realiza uma atividade em favor do contratante (principal), e ao contratado é dada autoridade para tomada de decisões, há razões para acreditar que o agente não atuará sempre para atender os interesses do principal, pois ambos buscam a maximização da sua utilidade, e, muitas vezes, estas funções são diferentes.

Na esfera pública o problema do agente-principal também é observável, principalmente quando se fala em provisão privada, o que exige do regulador medidas para mitigá-lo. Para minorar o impacto das divergências e garantir a sobrevivência das organizações, destacam-se mecanismos como incentivos e formas de acompanhamento e monitoração dos resultados dos agentes, sendo estes últimos o foco da dissertação a ser desenvolvida.

3.4 Auditoria

A auditoria, em sentido amplo, consiste em um processo de investigação e **avaliação** de fatos e documentos segundo uma **sistemática**. Nesse processo é verificada a **correlação** entre as **evidências** levantadas e as **especificações, critérios ou padrões pré-definidos**, sendo, ao final da avaliação, os resultados comunicados às partes interessadas. (Boynton et al. (2002).

Originalmente, possuía caráter punitivo e função de verificar consonância com padrões. No entanto, mudanças decorrentes das inovações em tecnologia da informação e as novas exigências do mundo moderno têm feito a auditoria passar por um processo dinâmico de mudanças e percorrer outros caminhos, agregando dimensões qualitativas às evidências levantadas e ampliando seu escopo e abrangência.

As mudanças ocorridas na estrutura da Administração Federal conduziram à necessidade de uma nova forma de gestão para o setor público. Neste contexto de necessidade de

gerenciamento dos trabalhos exercidos por agentes privados, por parte do governo, tem-se a ascensão da auditoria operacional, principalmente quando se considera a divergência de interesses entre as partes envolvidas, explicada pela teoria das agências. A auditoria operacional foca o desempenho das organizações, verificando sua eficiência e eficácia. A eficiência tem como objeto de análise os processos e a eficácia o produto (TCU, 2000). Dessa forma, como a coleta de dados, relacionados a processos, apresenta-se difícil e como o primeiro contato da sociedade com os serviços prestados por empresas privadas ocorre através dos produtos gerados, a auditoria de eficácia constitui o objeto do estudo ora em desenvolvimento.

4. METODOLOGIA

O trabalho de desenvolverá em 4 etapas. Para a elaboração da metodologia de auditoria de eficácia será realizada inicialmente uma revisão bibliográfica para a montagem do arcabouço teórico necessário ao desenvolvimento da dissertação. A segunda etapa consistirá no desenvolvimento de uma estrutura procedimental de auditoria a partir da adaptação de experiências nacionais e internacionais relacionadas ao assunto. Identificados os passos a serem seguidos, será explorada na terceira etapa da dissertação uma das principais fases de um processo de auditoria, a saber, a montagem do *check list*. Como o objeto analisado corresponde a infra-estruturas concedidas, a base legal (composta pelas premissas dos programas implantados pelo governo, leis, decretos, resoluções e contratos) será a principal fonte de subsídio de informações para a montagem do *check list*. A partir da estrutura legal serão traçadas as diretrizes para os questionamentos da auditoria. Por fim, para a validação da metodologia, será realizado um estudo de caso aplicado a uma das concessionárias de rodovias federais. Para tanto, será realizada a verificação da correspondência entre as diretrizes do *check list*, as quais deverão ser baseadas nos objetivos da concessão estabelecidos em sua base legal, e os produtos gerados.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com relação ao andamento das atividades, a etapa de revisão bibliográfica apresenta-se concluída, o que permitiu uma melhor estruturação do presente relatório. O levantamento das experiências nacionais e internacionais está em andamento, sua consolidação permitirá a montagem de procedimentos de auditoria mais estruturados à medida que terão como base modelos adotados por países com pesquisas adiantadas relacionadas ao assunto.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRAFIAS

- Santos, L. A. (2003) *Políticas e Experiências de Gestão e Fortalecimento da Função Pública: a Experiência Brasileira com a Regulação e as Transformações na Função Regulatória do Estado*. In: VIII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá.
- Siffert Filho, N. (s.d.) *Governança corporativa: padrões internacionais e evidências empíricas no Brasil nos anos 90*. BNDES.
- Wald A., L.R. Moraes e A.M. Wald (1996) *O Direito de Parceria e a Nova Lei de Concessões*. Editora Revista dos Tribunais, São Paulo.
- Castro, N. (2000) *A Privatização do Setor de Transportes no Brasil*. In *A privatização no Brasil: O caso dos Serviços de Utilidade Pública*, BNDES.
- Mendes, A. P. S (2001) *Teoria da agência aplicada à análise das relações entre os participantes do processo de cooperação tecnológica Universidade-Empresa*. Dissertação de mestrado, Universidade de São Paulo. Faculdade de Economia, administração e contabilidade, São Paulo.
- Moura, A. M. (2005) *Agências Reguladoras — Conceitos e Perspectivas*. In: Anais do IV Congresso Brasileiro de Regulação — ABAR, Amazonas.
- Boynton, W. C., Johnson, R. N. e Kell, W. G. (2002) *Auditoria*. São Paulo, Atlas.
- TCU (2000) *Manual de Auditoria de Natureza Operacional*. Tribunal de Contas da União, Brasília.
- Pereira, V. P. (1998) *Infra-estrutura: perspectivas de reorganização: Transporte I*. Ogs. Bruginski, T. P. e Rezend. F. Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas – IPEA, Brasília.

Endereço dos autores:

Universidade de Brasília, Programa de Pós-graduação em Transportes, Brasília-DF.

Fone: (061)3307-1409/ 2857 e-mail: marianne@unb.br, aragao@unb.br

Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal-RN

Fone: (084) 3215-3726 e-mail: emsantos@ct.ufrn.br