Enap Escola Nacional de Administração Pública

Ciclo de Gestão do Investimento Público

Módulo 1

Brasília - 2015

Conteúdo para impressão

Fundação Escola Nacional de Administração Pública

Presidente
Gleisson Rubin

Diretor de Desenvolvimento Gerencial
Paulo Marques

Coordenadora-Geral de Educação a Distância
Natália Teles da Mota Teixeira

Conteudista
Prof. Ariel Cecílio Garces Pares

Diagramação realizada no âmbito do acordo de Cooperação Técnica FUB/CDT/Laboratório Latitude e Enap.

© Enap, 2015

Enap - Escola Nacional de Administração Pública
Diretoria de Comunicação e Pesquisa
SAIS – Área 2-A – 70610-900 — Brasília, DF
Telefone: (61) 2020 3096 – Fax: (61) 2020 3178

SUMÁRIO

Objetivos do Curso 5

1. Apresentação 5

1.1. Ciclo Institucional do Investimento Público Eficiente 10

1.2. Seleção Preliminar de Projetos, considerando as Diretrizes Estratégicas 11

Módulo 1

Objetivos do Curso

Ao final desse curso, espera-se que você seja capaz de:

- Descrever o percurso institucional do investimento público, demonstrando compreensão da estrutura e funcionamento do Ciclo de Gestão do Investimento Público.
- Explicitar o papel e as implicações das oito etapas básicas para o alcance de um sistema de investimento público eficiente.

1 Apresentação

Este curso tem o objetivo de descrever o percurso institucional do investimento público, o que se convencionou denominar de ciclo de gestão do investimento público, e explicitar o papel e as implicações das oito etapas básicas para o alcance de um sistema de investimento público eficiente.

Apresentaremos o caminho por onde passa um projeto de investimento público, desde a fase de formulação até a avaliação *ex post*. Esse sequenciamento, quando realizado, permite aos governos selecionar, aprovar e executar as melhores opções no que respeita à relação custo/benefício entre os diversos projetos setoriais. Ao mesmo tempo, confere aos níveis mais altos do governo uma melhoria substantiva em termos de coordenação, gerenciamento e execução de projetos de investimento. Ademais, a adoção de um processo de filtros consecutivos propicia não só maior eficiência, eficácia e efetividade dos projetos de investimentos públicos, como a melhoria da qualidade dos projetos e, consequentemente, dos bens e serviços que esses proporcionarão na fase pós-obra.

No plano internacional, há uma base teórica e de experiência que nos permite identificar as principais etapas pelas quais passa um projeto no âmbito do governo. Essas etapas são necessárias porque todo governo opera com recursos escassos, o que impõe avaliar *ex ante* a relevância e a urgência do investimento de modo a assegurar o máximo de eficiência alocada ao gasto. Trata-se de um procedimento que permite avaliar a qualidade, o custo e o prazo em relação às funções, que deverão desempenhar o produto do projeto uma vez implantado. Apesar desses argumentos, nem todos os países possuem um sistema abrangente e único para tratar do investimento público. O Brasil, por exemplo, ainda não possui uma sistemática-padrão, diferentemente de outros países como Reino Unido, Chile e Coreia, onde

há um sistema abrangente e único que trata do investimento público. O ciclo de investimento no Governo Federal brasileiro, assim como nos estados e nos municípios, segue caminhos específicos que variam de acordo com a forma de financiamento: orçamentária, concessão ou parceria público-privada (PPP). Assim, para a melhor compreensão deste curso, é importante diferenciar:

- Ciclo institucional do investimento (CII).
- Ciclo de vida do projeto (CVP).

Embora a matéria-prima de ambos seja projeto, trata-se de processos com objetivos distintos, porém complementares. Enquanto o primeiro modeliza, em fases, os procedimentos de avaliação *ex ante* e *ex post* do investimento sob o ponto de vista da administração pública, o segundo é mais afeto às técnicas de concepção, gerenciamento e execução do projeto.

O Ciclo Institucional do Investimento (CII) visa à eficiência do governo; já no ciclo de vida do projeto (CVP), o que está em questão é a eficiência do andamento do projeto e de sua implantação. Enquanto no ciclo institucional do investimento prevalecem os procedimentos de avaliação com vistas a maximizar a conveniência para o governo e a efetividade para a sociedade, no ciclo de vida do projeto prevalecem os procedimentos técnicos que objetivam maximizar a qualidade, a eficiência e a eficácia do projeto.

É certo que o primeiro (CII) contém o segundo (CVP). O ciclo institucional do investimento implica *sistemática e uso de técnicas comuns a todo projeto*, independentemente da sua natureza, de modo a viabilizar uma comparação entre esses na disputa por recursos escassos. O ciclo de vida do projeto implica *sistemática e técnicas comuns com vistas a individualizar o projeto*, ou seja, propicia um tratamento sob medida que aumenta a eficiência e a eficácia da sua implantação e operação.

É extensa a literatura sobre CVP em contraste com a escassa literatura sobre CII. Desde os anos 1960, com o projeto americano de "Um Homem na Lua", conduzido pela Nasa, que a ciência de projeto vem se desenvolvendo. Já as preocupações com o tratamento do projeto no âmbito dos governos, isto é, dos processos de seleção, alocação, execução e operação do investimento, são bem mais recentes. O tema aparece junto com a difusão dos princípios do *New Public Management* (Nova Gestão Pública) durante os anos 1990, ambos com foco na eficiência e na qualidade do gasto fiscal.

Destacamos, a seguir, três argumentos para que o setor público adote um procedimento-padrão que recepcione e avalie as propostas de investimento do governo e, ao mesmo tempo, assegure o monitoramento da qualidade dos serviços e a necessidade de manutenção do patrimônio público no pós-obra:

1º argumento: o custo fiscal em aumentar o investimento público em ativos físicos, tais como infraestrutura econômica e social (rodovias, portos, presídios, hospitais, escolas), devem contrir para a melhoria da competitividade e da qualidade de vida da população e, por isto, a qualidade dos projetos se torna fundamental. Para melhorar a qualidade da decisão do gestor público, nenhum projeto de investimento deveria ser aprovado sem antes responder a duas perguntas[1]:

1. DEPARTAMENTO DO TESOURO (TSO), Reino Unido 2003. "O Livro Verde: Orientação aos Órgãos do Governo Britânico sobre como Propostas Devem Ser Apreciadas antes do Empenho de Recursos e sobre como Programas de Governo Devem Ser Avaliados", Guia do Departamento do Tesouro (TSO), Londres.

- No lugar desse projeto, existiria melhor uso desses recursos? Isso permite saber se o custo de oportunidade alocada dos recursos fiscais, em termos de benefícios à população, compensa a sua execução.
- Existe outra forma mais apropriada para atingir esse objetivo?

O simples fato de existir um guia-padrão, indicado por uma unidade central e de coordenação da administração pública, que oriente a apresentação e a avaliação de projetos de todos os órgãos do governo, configura um sistema público de investimentos. Sua existência, geralmente voltada a subsidiar a decisão alocada, tenderá a promover e aumentar a eficiência do gasto. Exemplo disso é a experiência do Reino Unido com a edição do Livro Verde pelo Tesouro. É o caso também do Chile, que possui normas para elaboração e avaliação de projetos, centralizadas no Ministério da Fazenda, o qual acolhe a oferta de novos projetos e os submete, a depender da escala, a um processo de avaliação *ex ante* mais rigoroso. Além disso, há uma unidade que apoia a agência de orçamento e que recomenda, a partir das avaliações, o que entra ou não no próximo orçamento.

Como se verá mais adiante, não existe um modelo único de sistema público de investimento. Contudo, há, nos países que o adotam, um conjunto de procedimentos mais ou menos constantes. Entre eles estão:

- Análise comparativa da proposta com outras possíveis abordagens que permita chegar aos mesmos fins.
- Atribuição de valores monetários aos impactos previstos pelo projeto de investimento, sempre que possível.
- Análise dos custos e benefícios de dois ou três projetos que tenham os mesmos propósitos.

2º argumento: um sistema público de investimento que permite o exame conjunto de projetos de modo a potencializar complementaridades destes no território e melhorar a competição entre eles por recursos escassos.

É conhecida a regra pela qual o impacto socioeconômico e ambiental de um conjunto complementar de investimentos no território amplifica os benefícios esperados de cada um dos investimentos derivados da otimização das sinergias, ou das complementaridades entre esses. Em outras palavras, os benefícios calculados, projeto a projeto, tendem a ser muito menores do que os planejados no tempo e no espaço adequadamente.

Essa compatibilização dos projetos setoriais ofertados só é possível se esses passam por um filtro comum que os examina à luz da demanda das regiões ou localidades, forma adequada de integrar as políticas setoriais, considerando não mais a maximização da função setorial das políticas públicas, mas sim o impacto agregado de investimentos multissetoriais para a prosperidade das comunidades- alvo. É recorrente a valorização que se faz da análise regional do investimento quando os governos centrais adotam o princípio de um sistema público de investimentos que empresta coerência e eficiência ao gasto.

3º argumento: Um sistema padronizado eleva não só a média da qualidade dos projetos, como a do gasto público também. Estimula as práticas sistemáticas de avaliação, edição de guias que orientem a elaboração e a apresentação de projetos, assim como propicia a constituição de equipes permanentes habilitadas nas técnicas de projeto. As equipes são constituídas por técnicos especializados situados tanto nos órgãos setoriais, propositores de projetos, como no órgão central que coordena essa tarefa no governo.

A abordagem adotada neste curso parte da descrição das características básicas de um sistema público de investimento que funcione bem. Tomaram-se como referência, para isso, três fontes de informação que têm em comum o fato de se dedicarem a compreender e descrever as fases e os principais atributos que compõem o ciclo do investimento do ponto de vista institucional. São eles:

- *Framework for Reviewing Public Investment Efficiency*[2]: documento elaborado por consultores do Banco Mundial, que desenvolve uma metodologia específica para avaliar a gestão do investimento público de governos.
- Livro Verde[3]: Guia do Departamento do Tesouro, do Reino Unido, cuja finalidade é orientar as agências do governo na elaboração de projetos de investimento e programas de políticas públicas que vão demandar recursos do orçamento.
- *Los Sistemas Nacionales de Inversión Pública en Argentina, Brasil, México, Venezuela y España como caso de referencia*[4] *e Los sistemas nacionales de inversión pública en Centroamérica: marco teórico y análisis comparativo multivariado*[5]: dois textos da Cepal nos quais se descreve a proposta, as funções e sua sistemática na forma de ferramenta institucional para melhorar o desempenho do investimento público, além de mostrar cases de países da América Latina.

Não é aleatória a sequência das fontes relacionadas acima. O F*ramework for Review in Public Investment Efficiency* apresenta um método de análise que permite apreender o modus operandi de qualquer administração pública na gestão do investimento. Oferece um roteiro para avaliar a gestão do investimento público, seja numa agência ou no governo como um todo. A mesma técnica serve para orientar a organização na implementação de etapas e procedimentos, com vistas a melhorar o desempenho do investimento. Usado pelo Banco Mundial, esse método serve para diagnosticar o desempenho de governos na Gestão do Investimento Público (GIP), comparando a realidade desses com um referencial teórico que distingue oito etapas básicas do processo de investimento.

O Livro Verde, do Tesouro inglês, apresenta exemplo de como um simples guia e um conjunto de procedimentos tornam crível perseguir maiores benefícios para a sociedade, aumentando a eficiência no gasto público.

Por sua vez, nos textos referentes a *Los Sistemas Nacionales de Inversión Pública*, pode-se conhecer um modelo estruturado de Sistema Nacional de Investimento Público. Trata-se de proposta reestruturada pela Cepal e pelo BID, realizada nos anos 1990. Essa iniciativa ganhou importância por conferir maior eficiência ao investimento público em um período no qual os países da América Latina tinham baixa capacidade de endividamento. Recomenda- se a leitura desses quatro documentos, se houver interesse em aprofundar o conhecimento.

Principais problemas dos sistemas de Gestão do Investimento Público (GIP)

De modo geral, avaliações internacionais demonstram uma baixa eficiência dos investimentos públicos devido a[6]:

2. Rajaran, Anand (2010).
3. Departamento do Tesouro (2003).
4. 4Ortegón, Edgar y Pacheco, Juan Francisco 2005. Los sistemas nacionales de inversión pública en Argentina Brasil, México, Venezuela y España como caso de referencia (cuadros comparativos). Serie Manuales nº 40. Santiago de Chile, Cepal.
5. 5Ortegón, Edgar y Pacheco, Juan Francisco 2004. Los sistemas nacionales de inversión pública en Centroamérica: marco teórico y análisis comparativo multivariado. Serie Manuales nº 34. Santiago de Chile, Cepal.
6. Extraído de Rajaran, Anand; Minh Le, Tuan; Biletska, Nataliya; Brumbi, Jim 2010. Framework for Reviewing Public Investment Efficiency. Policy Research Working Paper nº 5.397.Washington, World Bank.

- Seleção de projetos pouco consistentes em termos técnicos, os quais geram desperdício com a construção de "elefantes brancos".
- Atrasos na concepção e realização de projetos.
- Práticas de corrupção na contratação.
- Diferença entre o custo previsto e o executado, projetos incompletos em termos técnicos.
- Baixa qualidade dos serviços, reduzida capacidade na operação e na manutenção dos ativos, de modo que os benefícios são menores do que deveriam ser efetivamente.

Principais problemas dos sistemas de Gestão do Investimento Público – O resultado dessas fragilidades segue na contramão das decisões de governo, que buscam abrir espaço fiscal para a realização de investimentos públicos sob o argumento de que esses poderão aumentar as perspectivas econômicas futuras. Num ambiente de recursos escassos, pode-se supor os governos que sabidamente fazem o sacrifício de apartar recursos para investimentos, deveriam fazê-lo orientados por uma melhoria da eficiência alocativa. Nesses termos, toda política de estímulo ao investimento público deveria considerar a possibilidade de criação ou aperfeiçoamento do seu sistema de GIP. Isso propiciaria não só o aumento da eficiência do investimento, como também permitiria o monitoramento e a manutenção preventiva do patrimônio em operação, responsável pela prestação dos serviços públicos – rodovias, portos, aeroportos, escolas, hospitais, presídios etc. Não é isso o que ocorre habitualmente em muitos países. Amiúde, o que se vê é a deterioração do patrimônio por falta de manutenção adequada, levando à necessidade de construção de novo empreendimento para substituí-lo. Não menos frequentes são as decisões de investir em serviços que poderiam ser prestados diretamente pela sociedade organizada ou por agente privado. É conhecido o fenômeno da descontinuidade de políticas públicas, seja por falta de recursos ou por perda de prioridade, quando se passa de um governo para outro. Essas anomalias geram obras inacabadas e decorrem da falta de um sistema de GIP.

Enap

Enap

SAIBA MAIS

Trechos de *O Livro Verde*, Reino Unido[7]

"A apreciação[8] não é algo complexo demais, mas é de fundamental importância e deve ser realizada da forma adequada e com cuidado. As decisões tomadas na fase de apreciação afetam todo o ciclo de vida de políticas, programas e projetos novos. De modo semelhante, a avaliação prévia adequada das iniciativas é fundamental para evitar erros do passado e para nos permitir aprender com a experiência." (p. 5)

"A primeira etapa (Justificativa da ação) consiste em ter uma ideia geral para garantir que dois prerrequisitos sejam obedecidos: em primeiro lugar, que existe uma necessidade identificada com clareza; em segundo lugar, que qualquer intervenção proposta provavelmente compensará o custo." (p. 4)

"A segunda etapa (Definição dos objetivos) trata de estabelecer com clareza os resultados e objetivos desejados de uma intervenção, a fim de identificar a escala completa de opções eventualmente disponíveis para atingir esses objetivos e resultados." (p. 4)

"A terceira etapa (Apreciação das opções) consiste em efetuar a apreciação das opções. Muitas vezes, essa é a parte mais significativa da apreciação. Inicialmente, deve-se criar e analisar uma ampla gama de opções. Isso ajuda a estabelecer parâmetros para uma solução adequada. Pode-se fazer então uma lista reduzida, a fim de manter o controle do processo (...). A opção 'fazer o mínimo' deve sempre ser transportada para diante da lista, para funcionar como verificação de uma ação mais intervencionista. Em seguida, cada opção é apreciada para o estabelecimento do caso-base[9]. Essa é a melhor estimativa do ponto de vista custo/benefício." (p. 5)

Quarta etapa (Desenvolvimento e implementação de uma solução): "Após a apreciação das opções, deve-se utilizar critérios de decisão e discernimento para selecionar a melhor opção, que deverá ser seguida. Nessa etapa, as consultas (especialistas e interessados) são importantes, mesmo que já tenham ocorrido. Os processos de compra (rotas de aquisição dos serviços que o empreendimento deverá oferecer) também devem ser considerados, incluindo o papel do setor privado." (p. 5)

Quinta etapa (Avaliação): "Em termos de técnica, a avaliação é semelhante à apreciação, embora obviamente use dados históricos (reais e estimados) em vez de previsões e ocorra depois do evento. Sua finalidade principal é garantir que as lições sejam amplamente aprendidas, comunicadas e aplicadas na avaliação de novas propostas." (p. 5)

1.1 Ciclo Institucional do Investimento Público Eficiente

Um sistema eficiente de investimento público perpassa, em princípio, oito etapas básicas, as quais coincidem, de modo genérico, com os oito principais estágios pelos quais todo projeto de investimento deve passar a fim de assegurar maior qualidade do gasto e, consequentemente, maior retorno socioeconômico. São elas:

7. "O Livro Verde: Avaliação e Avaliação na Administração Central", Guia do Departamento do Tesouro (TSO) UK, Londres, 2003.
8. Os ingleses usam apreciação para designar a etapa de avaliação *ex ante*, e preferem usar o nome "avaliação" para designar a etapa de avaliação *ex post*. Todavia, é frequente, no Livro Verde, encontrar essas duas palavras sendo usadas como sinônimas.
9. O termo 'caso-base' às vezes é utilizado para se referir à opção 'fazer o mínimo', mas, no Livro Verde, não é usado dessa maneira."

1. Seleção preliminar de projetos, considerando as diretrizes estratégicas.
2. Avaliação formal (*ex ante*).
3. Revisão independente ou de terceira parte.
4. Seleção do projeto e sua inclusão no orçamento.
5. Implementação.
6. Ajuste do projeto.
7. Operação.
8. Avaliação (*ex post*).

A seguir descreveremos as oito etapas e seus respectivos controles. Daremos ênfase àquelas relacionadas às rotinas de planejamento e orçamento, etapas 1, 2, 3 e 4, suscetíveis de produzir maior eficiência às decisões alocativas de investimento. Trata-se dos itens de avaliação socioeconômica e de seleção de projetos. O que está em vista é fixar os atributos institucionais que reduzem os principais riscos e, ao mesmo tempo, fornecem um processo sistêmico de gestão eficiente do investimento público. Analisemos cada etapa a seguir.

1.2 Seleção Preliminar de Projetos, considerando as Diretrizes Estratégicas

É desejável que todo governo tenha alguma orientação estratégica para o investimento público. Isso permite não só ancorar as decisões do governo, mas também guiar a tomada de decisão quanto ao volume de recursos a ser comprometido na conta investimento. Com isso, é possível selecionar quais projetos devem ter seus estudos de viabilidade aprofundados por meio de avaliação formal (*ex ante*). Duas perguntas devem ser feitas nesse primeiro momento:

- O governo possui algum instrumento de orientação estratégica para definir suas prioridades? Qual?

- Há uma unidade de coordenação que apoia o alto escalão do governo no processo alocativo de investimento, realizando a triagem dos projetos de modo a selecionar aqueles a serem detalhados para reduzir os custos de projeto?

A orientação estratégica pode ser derivada de um plano nacional – no caso do Brasil, o Plano Plurianual (PPA) – ou de um documento estratégico setorial de médio ou longo prazo, que estabeleça as prioridades do governo.

Em vários países, em especial asiáticos, como Coreia e China, os documentos com visão de longo prazo são os que fornecem a orientação necessária para o investimento público. Outros países abandonaram a figura de um plano compreensivo, que engloba, de modo coerente, o conjunto das políticas, programas e projetos setoriais. Nesses, a forma mais corrente é a existência de estratégias e planos setoriais, ou de diretrizes no nível subsetorial que ofereçam, de modo mais detalhado, as prioridades de investimento. Há países que, embora tenham abandonado a ideia de planos abrangentes, combinam planejamento setorial com planos regionais, estes, sim, abrangentes, multissetoriais e voltados para uma carteira de investimentos. É o caso da França, de vários países da União Europeia e, em alguma medida, do Reino Unido.

Esta primeira triagem é realizada a partir de projetos ainda em estágio inicial, isto é, no estágio de Estudo de Pré-Viabilidade Técnico e Econômico (Pré-EVTE). Com base no Pré- EVTE e na sua aderência às diretrizes estratégicas do governo, foram selecionados os projetos que deverão ir para a segunda fase, na qual os estudos técnicos são aprofundados, especialmente os relacionados à pesquisa de campo e à avaliação socioeconômica. Essas tarefas são, geralmente, protagonizadas pelo órgão setorial e não por um órgão central que coordena os investimentos de governo.

Em qualquer circunstância, deve haver um processo formal que deflagra o desenvolvimento de projetos. Estes deverão trazer informações que orientarão o futuro projeto em nível de Estudo de Viabilidade Técnica e Econômica (EVTE), Projeto Básico (PB) e Projeto Executivo (PE). No estágio de Pré-EVTE, espera-se que o projeto detalhe:

- a prioridade estratégica relevante referente ao programa.
- o problema específico a ser combatido.
- o objetivo do projeto.
- as principais atividades.
- os resultados esperados.
- o orçamento estimado.

Além disso, nessa fase, é importante que sejam consideradas, para resolver o problema, as **opções com ou sem projeto**, a análise de oferta e demanda e a lacuna a ser coberta pelo empreendimento.

A triagem de projetos, num primeiro nível, visa a:

- Verificar o cumprimento de critérios mínimos de coerência e alinhamento com os objetivos estratégicos de governo.
- Verificar se o custo é compatível com as projeções fiscais de médio prazo, isto é, se há recursos fiscais para a sua inclusão como projeto de investimento, com vistas à sua implantação, portanto, como despesa de capital e, depois, como item de despesa corrente para a operação da produção de bens e serviços dele decorrentes.

O projeto que não cumprir esse teste preliminar de consistência deve ser rejeitado, tornando desnecessário submetê-lo a uma avaliação mais aprofundada. Um arranjo institucional adequado para garantir que todas as propostas de projeto passem por essa avaliação crítica para serem selecionadas é uma característica essencial para que os recursos não sejam desperdiçados em avaliações de projeto mais detalhadas. Essa função pode ser confiada substantivamente aos ministérios e agências setoriais se esses poderão contar com uma projeção orçamentária setorial, de médio prazo, confiável. Caso contrário, essa tarefa deverá ser entregue a órgãos de coordenação estratégica e fiscal do governo.

O arranjo institucional adequado e as práticas desejáveis, nesse primeiro estágio, podem ser descritos nos termos da Tabela 1 a seguir[10].

10. BANCO MUNDIAL, 2009. Avaliação da eficiência da gestão do investimento público. Brasília, Mimeo.

Quadro 1

Características básicas da Etapa 1: Seleção preliminar de projetos	**Arranjo institucional desejável**
Direcionamento estratégico disponível.	Estratégia de desenvolvimento, estratégia setorial ou, ainda, declaração de visão de longo prazo publicada.
Adoção de triagem de primeiro nível de todas as propostas de projeto com relação a esse direcionamento.	Aprovação centralizada por órgão de coordenação estratégica, fiscal ou por outro com delegação formal. Aprovação descentralizada pelos órgãos setoriais se: • tiverem projeções fiscais setoriais estáveis. • explicitarem justificativa de alinhamento com a estratégia de governo. Clareza dos objetivos do projeto em termos de produtos e resultados. Consideração de abordagens alternativas para atingir os objetivos.

Principais problemas

Mesmo havendo uma seleção de projetos segundo uma orientação estratégica de governo, o desatrelamento do bloco estratégico em relação ao orçamento pode ser um problema sério.

A seleção de projetos deve levar em conta, também, o espaço fiscal para novos investimentos. O grau de comprometimento do orçamento com despesas obrigatórias pode limitar ou mesmo impedir que os projetos prosperem por falta de espaço fiscal. Lamentavelmente, é assim que se procede na maioria das vezes, com prejuízos na execução dos projetos por falta de recursos, o que leva a um alongamento inevitável dos prazos de conclusão das obras.

A consistência entre o conjunto de projetos selecionados na primeira fase e a disponibilidade para novos engajamentos financeiros no orçamento é menos problemática quando plano e orçamento passam a ser peças integradas. Nesse contexto, o plano ganha uma âncora fiscal (só entra no plano o que tiver recursos assegurados) e o orçamento ganha uma âncora estratégica (uma vez apartada a despesa obrigatória, o resto dos recursos disponíveis deve ser preferencialmente alocado nas prioridades do governo).

Todavia, especialistas em gestão pública desconfiam da possibilidade de se construir uma relação coerente e estreita entre planejamento (orientação estratégica plurianual) e orçamento (alocação de recursos anual) dada a permanente volatilidade da gestão fiscal e, por conseguinte, da gestão orçamentária[11]. Além disso, essa integração incorpora ao método de planejamento parte da complexidade da programação do gasto, o que é criticado por alguns planejadores. No entanto, essa articulação é cada vez mais necessária, pois a execução do investimento é geralmente de médio ou longo prazo, o que depende, portanto, de um plano com uma programação plurianual de gastos que oriente o orçamento (cuja programação é anual e deve ser renovada todos os anos).

11. Planos de cinco anos ou mais, provou-se não serem críveis em muitos países, na medida em que as metas não foramfundamentadas em projeçõesde recursosrealistas, segundo estudo do Banco Mundial, RAJARAN, Anand. 2010.

Enap

Exemplos disso é que encontram-se, com frequência, no setor de energia, alguns transportes e saneamentos, cujos projetos exigem longos períodos para sua conclusão.

Em muitos países, o grau de articulação entre plano e orçamento tem variado ao longo do tempo num processo pendular tradicional e perverso na administração pública:

- Abandona-se o planejamento e a elaboração de projetos, porque a base fiscal é frágil e a disciplina fiscal impõe restrições ao gasto. Nesse ambiente, a experiência mostra que os cortes tendem a penalizar primeiro o investimento em favor das despesas correntes, geralmente obrigatórias por força de lei.
- Gera-se espaço fiscal para estimular o crescimento na expectativa de uma arrecadação melhor no futuro, mas aí se percebe que faltam projetos e formulação estratégica para atacar onde os investimentos mais fazem falta.

Como combinar, de modo mais eficiente, essas duas características da gestão pública de sinais trocados? A institucionalização de um sistema de GIP e, dentro desse, a criação de um banco de projetos é uma das soluções já testadas em diversos países, como o Reino Unido.]

12. BANCO MUNDIAL, 2009.

BOX 1

Nota sobre o Brasil[12]

No Brasil, o principal instrumento de planejamento é o Plano Plurianual (PPA), que organiza, para um horizonte de quatro anos, toda ação do governo por meio de programas integrados ao Orçamento Anual. Essa integração, plano e orçamento, autoriza um poder de arbitragem ao planejamento pouco usual no plano internacional, onde a triagem inicial é frequentemente atribuída às organizações responsáveis pela disciplina fiscal, isto é, agências que tratam do orçamento ou o da tesouraria. No Brasil, têm-se as condições objetivas para realizar uma triagem inicial de projetos de investimento sob a égide de um filtro de fato estratégico, e não apenas por um filtro com viés excessivamente fiscal. Isso ocorre, porém, com dificuldades, como poderá ser examinado ao longo do curso, nos box sobre o Brasil.

"Todos os programas propostos pelos ministérios são negociados e aprovados pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), por meio da Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI/MPOG), em comum acordo com a Secretaria de Orçamento Federal SOF/MPOG." Contudo, (...) "De acordo com a SPI, durante as negociações do PPA existe um esforço de evitar a inclusão de novos projetos, de modo que esses não venham a comprometer o frágil compromisso fiscal existente com os investimentos em andamento, o que aumentaria o risco desses projetos não serem concluídos no prazo previsto." Foi essa constatação que levou o Banco Mundial a registrar no seu relatório, (...) "não existe processo formal de triagem preliminar" no governo federal do Brasil. (p. 17).

Essa prática reflete a forma como o governo tem operado nos últimos anos para criar sua carteira estratégica de investimentos. Tanto o Projeto Piloto de Investimentos (PPI 2004-2006) como o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC desde 2007) foram constituídos por meio de uma seleção, usando critérios mais qualitativos, conduzida pela Casa Civil da Presidência da República, com apoio dos ministérios de coordenação, MPOG, Ministério da Fazenda (MF) e ministérios setoriais, caso a caso. Portanto, os projetos foram selecionados e indicados pela cúpula do governo. Nessas circunstâncias, a aderência dos projetos às diretrizes estratégicas de governo foi automática, apesar das grandes diferenças de qualidade e estágio de maturação destes. Premido pelo tempo de governo e na ausência de um sistema adequado de GIP, não havia, provavelmente, outro caminho.

Enap

Enap

BOX 1

Constatação inevitável: falta ainda, ao Governo Federal, um sistema consolidado de preparação e posterior seleção de projetos, no qual todos se submetem a padrões de avaliação avançados "(como análise custo/benefício, apuração formal de custos ou consideração de abordagens alternativas aos objetivos) para uma triagem final. O que prevaleceu, e permanece assim até o presente, é o uso de critérios mais qualitativos de apoio à decisão." (p. 18). Foi assim no PAC 1 e no PAC 2, embora esse último tivesse contado com alguns projetos mais bem preparados.

O resultado efetivo dessa prática é a continuidade de um **processo institucional fraco** de escrutínio preliminar de novos projetos, substituído por um **processo político forte**, de grande legitimidade, na seleção dos investimentos estratégicos. Essa carteira, repassada ao MPOG, tem incorporação automática ao PPA e ao Orçamento. Daí o constrangimento tradicional da SPI e da SOF de acatar novos projetos, uma vez que a seleção já foi feita e a margem fiscal para investimentos não estratégicos fica reduzida há muito pouco. Dessa forma, sobra legitimidade e falta governança que permita ao governo aprender a se preparar cada vez mais para uma gestão efetiva do investimento público.

O ideal, provavelmente, seria combinar os dois modelos. Isto é, associar a vantagem política de uma escolha realizada pela cúpula do governo com a virtude de fazê-la com base em regras previamente definidas e transparentes de como os ministérios devem se preparar para apresentar suas propostas. No primeiro estágio, de seleção de projetos, estariam os projetos em nível de pré-viabilidade, com informação suficiente para dar confiabilidade às escolhas.

A boa prática sugerida e implícita na metodologia do Banco Mundial é que, nesses casos, se use a triagem preliminar para permitir a constituição de um conjunto menor de projetos, mais consistentes do ponto de vista técnico e condizentes com a ótica da racionalidade política de quem governa e está convicto de suas escolhas. Nesse aspecto, supõe-se que, quem escolheu, estará disposto a fazer sacrifícios para concluir os projetos em benefício de todos, pois o que importa, para além de bons projetos, é que concluam nos prazos e gerem os resultados esperados.

Vale lembrar que além do PPA, há no Governo Federal ministérios que possuem planos setoriais, geralmente de longo prazo, como o PNDE (2011-2020) da educação, o PNLT (2011-2030, em elaboração) dos transportes, o PDE (horizonte 2020, relaciona os projetos) e o PNE (horizonte 2030, traça cenários), ambos da área de energia. Esses planos costumam orientar fortemente e justificar, com maior robustez, as escolhas sobre investimentos. São planos que seguem outro ritmo, sem prazos constitucionais a cumprir. Assim, distribuem o tempo em função da robustez técnica perseguida e do compromisso com as expectativas dos interessados. São atributos quase incompatíveis de serem observados na elaboração de um PPA.

BOX 1

Por força de dispositivo constitucional, o prazo para elaborar o PPA do Governo Federal, por exemplo, é de seis meses, tempo demasiado exíguo para elaborar um plano que englobe todas as ações do governo. Por isso, parte desse tem sido preparada com antecedência. A experiência mostra que, no prazo de seis meses, só é possível elaborar o conteúdo estratégico, aperfeiçoar a programação, adequando-a as diretrizes estratégicas do novo governo. Todavia, os especialistas em planejamento público tendem a concordar que é impossível, nesse período, avaliar e selecionar os investimentos que deverão ser incorporados ao PPA e ao Orçamento Anual. A carteira básica para seleção dos investimentos estratégicos deve ser preparada com antecedência. Entende-se que a qualidade e a pertinência dos projetos devem ser um valor a se perseguir permanentemente.

A literatura mostra que, para isso, há, pelo menos, dois pilares essenciais a construir.

O primeiro, e mais simples, diz respeito à constituição de um banco de projetos, no âmbito de um sistema público de investimentos, centro do sistema, no qual tenderiam a orbitar os oito estágios do ciclo institucional de investimentos.

O segundo, mais complexo, trata da necessidade de criar um novo instrumento de planejamento, complementar ao PPA, na forma de um **estudo de planejamento territorial do país**, atualizado periodicamente para instruir os PPA da União, Estados e Municípios, tradicionalmente setoriais e carentes, na maioria das vezes, de um referencial físico que dê conta da(s):

- assimetrias regionais.
- política ambiental.
- dimensão urbano/rural do desenvolvimento.

O produto desse exercício seria sempre a concepção de uma **carteira de investimentos multissetoriais**, integrados no território e projetados para um horizonte de longo prazo, 20 anos, por exemplo. Carteira essa que considere as demandas regionais, motivadas por uma distribuição mais equilibrada dos ativos que aportam prosperidade. Trata-se de um exercício que demanda tempo, mobilização política dos entes subnacionais, inúmeros especialistas; mas, em contrapartida, a administração pública poderia desfrutar de um instrumento de coesão social territorial, de um planejamento mais federativo, impensável nas circunstâncias atuais, ao mesmo tempo em que orientaria as escolhas estratégicas sobre investimento de cada ente da federação, com base em uma plataforma coerente de complementaridade desses investimentos.

Enap

BOX 1

No meio internacional, vários países adotam procedimentos de planejamento similares, pelos quais as variáveis territorial e regional são referência indispensável para selecionar o investimento público. São eles: Reino Unido, França, Holanda, países escandinavos, União Europeia, Coreia do Sul, entre outros; e também na América do Sul, Peru e Argentina. Experiências, nessa direção, foram realizadas no Brasil, nos anos 1990 e 2000. Os PPA do Governo Federal referentes aos períodos 2000-2003, 2004-2007 e 2008-2011 tiveram o apoio de estudos similares, embora menos ambiciosos e pouco ou nada federativos, razão pela qual a influência desses estudos sobre a formulação dos PPA tem sido pequena.

A experiência internacional, assim como a brasileira, pode servir de parâmetro para pensar aperfeiçoamentos que melhorem o desempenho estratégico do processo de escolha dos investimentos, sobretudo nesse primeiro estágio, o de filtro estratégico.

Segundo avaliação feita pelo BIRD sobre a Gestão do Investimento Público no Governo Federal brasileiro, constatou-se que, nesse primeiro estágio, o Brasil apresenta carências de método e de procedimentos padronizados para exigir dos órgãos proponentes a apresentação de projetos com requisitos básicos de informação e uma avaliação *ex ante* que indique a pertinência e a consistência da proposta. Nesse sentido, o estudo aponta que[13]:

13. BANCO MUNDIAL. 2009.

BOX 1

- “Os ministérios podem incluir projetos tanto no PPA quanto em seus orçamentos, sem que os projetos tenham que passar por um processo de justificação formal ou análise de custo-benefício” (p. 17).
- “(...) o procedimento de apuração dos custos parece ser informal, sem requisito de apuração formal dos custos ou consideração de abordagens alternativas para atingir os mesmos objetivos” (p. 17).
- “O PPA não parece constituir um plano estratégico que apresenta as principais prioridades de política do governo. Ao invés disso, a busca por ligar plano ao orçamento anual resultou no ato de o PPA ser apresentado no mesmo nível de detalhes do orçamento anual” (p. 18).
- Prevalece na administração pública a preocupação com a execução e, para isso, o hábito de apartar um subconjunto do orçamento federal como “mecanismo de investimento estratégico (PPI) e depois o PAC (...) ambos gerenciados pela Casa Civil da Presidência da República. (...) A estrutura de monitoramento intensivo foi respaldada por um compromisso de garantia de financiamento alinhado com o tempo e a quantidade necessários para as agências executoras” (p. 18).
- “Há pouca dúvida de que o PAC representa um esforço de melhorar a direção e a fiscalização sobre os investimentos. Entretanto, a triagem para selecionar tais projetos que entram no PAC não estava clara nem tecnicamente direcionada. Ao contrário, todos os projetos disponíveis foram incluídos. Assim, o PAC revestiu projetos e pôs pressão sobre os ministérios para gastar mais e mais rápido, sem depender de avaliações econômicas nem análises de sua capacidade de implementação” (p. 19).
- “O foco foi mudado da eficiência no gasto público para a velocidade no gasto público. Enquanto os benefícios percebidos totais do PAC levam anos para serem vistos, o fato é que houve ênfase na execução dos projetos, e não em sua avaliação, o que causa preocupação.” (p. 19).

Há, portanto, lacunas a cobrir no que respeita a esse primeiro estágio, pelo qual todo o investimento deveria passar. Uma das explicações para isso está na forma com que os sucessivos governos nos últimos 18 anos (desde a edição do Brasil em Ação) vêm processando a gestão do investimento público. Trata-se de um modelo que busca segregar, num programa próprio e apartado da rotina do restante do governo, a gestão dos projetos de investimento considerados estratégicos. A intenção é melhorar a execução dos projetos, a partir de um tratamento gerencial diferenciado e com o apoio direto da cúpula do governo, com vistas à solução dos problemas durante a fase de implementação. Além disso, os recursos são consignados no volume requerido e não são passíveis de contingenciamento[14].

14. Esse modelo diferenciado de gerenciamento de ações é similar ao que se verificou anos mais tarde com a criação da “central de resultados” introduzida na gestão Tony Blair, na Inglaterra, no ano 2000.

Enap

Enap

BOX 1

Esse modelo gerencial nasceu no Brasil em 1996, com o Plano Brasil em Ação, sucedido pelo Avança Brasil, no segundo mandato do Governo Fernando Henrique Cardoso. No primeiro Governo Lula, foi instituído o Projeto Piloto de Investimentos (PPI) em 2004. Este, criado a partir de um debate com o Fundo Monetário Internacional (FMI) sobre a necessidade de o Brasil ter, ao lado dos instrumentos de disciplina fiscal, como a LRF, a presença de um espaço fiscal para investimentos estratégicos, podendo excluir esses gastos, se necessário, da meta de ajuste fiscal. Com esse acordo, criou-se um arranjo especial para selecionar e gerenciar um conjunto de investimentos definidos como estratégicos. No segundo mandato do presidente Lula, nasce um programa muito mais ambicioso e amplo – o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), concebido no mesmo formato do PPI, o qual persiste até o presente na versão PAC II.

Em todos esses casos, prevaleceu o impulso tradicional dos governantes por "mais projetos, menos avaliação". Há uma percepção arraigada, após décadas de baixo investimento público, de que os gargalos são óbvios e amplamente conhecidos. Por isso, o uso de um protocolo ideal de avaliação de projetos, tal como se exerce em muitos países, seria dispensável por ser demasiado burocrático e para, no final, gerar um resultado que todos supõem conhecer de antemão. Esse é um argumento aparentemente contraditório com a manutenção, relativamente rígida, de uma disciplina fiscal e de um objetivo a perseguir de melhoria da qualidade do gasto, presente ao longo de todos esses governos. Porém, é apenas aparente, pois é generalizada no imaginário dos decisores a percepção de que as duas práticas não só convivem como se complementam.

A obviedade das escolhas estratégicas sobre os investimentos tem como corolário a necessidade de acelerar a sua execução a fim de que seus benefícios revertam mais celeremente em crescimento e melhoria de arrecadação. Com esse argumento, seria dispensável uma avaliação formal, ficando a aferição de benefícios, na maioria das vezes, implícita, em vez de serem apurados e documentados em uma avaliação *ex ante*, e comparados com uma avaliação *ex post* do investimento na fase de sua operação.