



Enap Escola Nacional de Administração Pública

Danniel Elias Carneiro Leite Dopazo

**ANÁLISE DA CAPACIDADE DE GOVERNANÇA NAS CONTRATAÇÕES DE
OBRAS PÚBLICAS DE INFRAESTRUTURA**

Brasília – DF

Fevereiro/2020

**ANÁLISE DA CAPACIDADE DE GOVERNANÇA NAS
CONTRATAÇÕES DE OBRAS PÚBLICAS DE INFRAESTRUTURA**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado
como parte dos requisitos para obtenção do
grau de Especialista em Gestão Pública.

Aluno: Dannel Elias Carneiro Leite Dopazo

Orientador: Prof Me. Claudir Afonso Costa

Brasília – DF

Fevereiro/2020



ANÁLISE DA CAPACIDADE DE GOVERNANÇA NAS CONTRATAÇÕES DE OBRAS PÚBLICAS DE INFRAESTRUTURA

Daniel Elias Carneiro Leite Dopazo

Escola Nacional de Administração Pública

Infraestrutura, governança, desenvolvimento

Resumo

A infraestrutura é uma questão fundamental no contexto do desenvolvimento nacional. O desempenho dos empreendimentos públicos relacionados tem sido abaixo do esperado em virtude de frequentes sobrecustos e atrasos. Cerca de 77 % das obras rodoviárias conduzidas pelo DNIT entre os anos de 2001 a 2019 apresentaram sobrecustos ou atrasos, com médias de 34,36% de sobrecustos e 117,14% de atraso. O objetivo deste estudo foi avaliar em que medida o arranjo institucional e a legislação têm contribuído para a ausência de governança do processo de contratação de obras de infraestrutura pela administração pública federal. Esses dois fatores tem criado pontos de tensão, sobreposição e conflitos que fazem que com a política pública de infraestrutura não entregue os resultados esperados para o cidadão.

I - INTRODUÇÃO

Todo país que almeja se desenvolver economicamente necessita de uma infraestrutura adequada para ser competitivo no mercado global. No Brasil, grande parte dos investimentos são públicos. O interesse do setor privado é baixo devido ao baixo desempenho das obras, as quais são marcadas por sobrecustos e atrasos na execução.

Foi realizada uma pesquisa em todas as obras rodoviárias conduzidas pelo DNIT entre os anos de 2001 a 2019. Constatou-se que cerca de 77 % dos empreendimentos apresentaram sobrecustos ou atrasos, com médias de 34,36% de sobrecustos e 117,14% de atraso. Diversas são as causas apontadas para esse resultado, dentre elas a governança da política pública de infraestrutura.

Neste trabalho foi realizada uma análise exploratória da governança com enfoque nos atores institucionais e no arcabouço legal. O objetivo foi avaliar em que medida o arranjo institucional e a legislação têm contribuído para a ausência de governança do processo de contratação de obras de infraestrutura pela administração pública federal. Esses dois fatores tem criado pontos de tensão, sobreposição e conflitos que fazem que com a política pública de infraestrutura não entregue os resultados esperados para o cidadão.

II – INFRAESTRUTURA PÚBLICA: PROJETOS E EFEITOS SOCIOECONÔMICOS

Atualmente, um dos consensos de política pública no Brasil é o aumento dos investimentos em infraestrutura como forma de alavancar o crescimento econômico e o bem-estar social (Gomide e Pereira, 2018). A oferta de uma infraestrutura de qualidade pode reduzir o custo dos insumos dos produtos e dessa forma, elevar a produtividade das principais atividades da economia brasileira: indústria, serviços e agropecuária. Isso reflete num aumento do investimento do setor privado e consequentemente, no nível de emprego e renda de um país.

Ferreira, *et al* (2015) relacionam dois estudos que verificam a relação entre o investimento em infraestrutura e desenvolvimento. O estudo de Ferreira e Malliagos (1998) verifica que uma expansão de 1% no estoque de infraestrutura aumentaria a renda do Brasil entre 0,55% e 0,61% no longo prazo, e a produtividade da economia em 0,53%. (Carlos, 2015) mostra que uma expansão de 1% no investimento em transportes (que para o ano de 2012 equivaleria a uma expansão de R\$ 135,2 milhões) teria um retorno quatro vezes o valor investido após um ano, e mais de 10 vezes esse mesmo valor no longo prazo.

Apesar de comprovada a importância de expandir a infraestrutura para o crescimento da economia, o Brasil tem investido cada vez menos conforme apresentado no Figura 1. As restrições fiscais e o baixo envolvimento do setor privado são apontados como as principais razões para o déficit de investimento em infraestrutura.

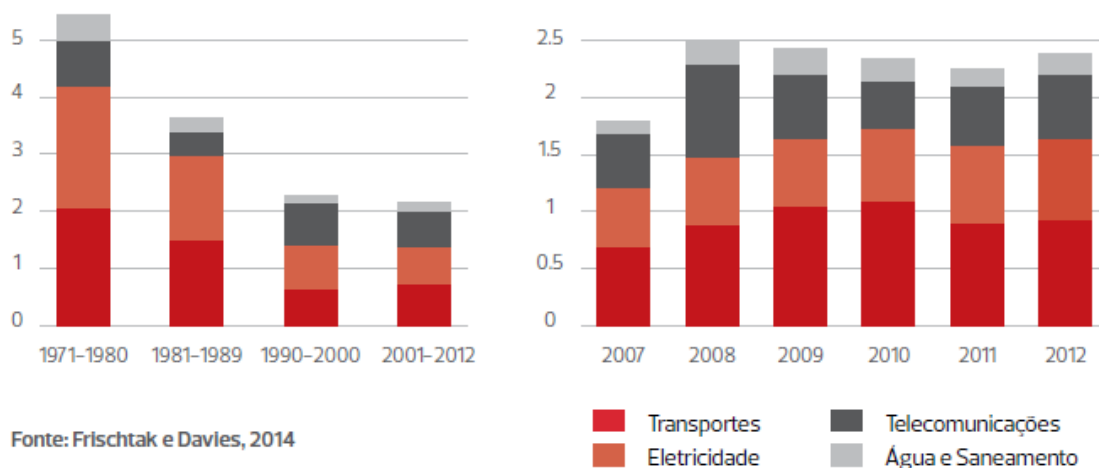
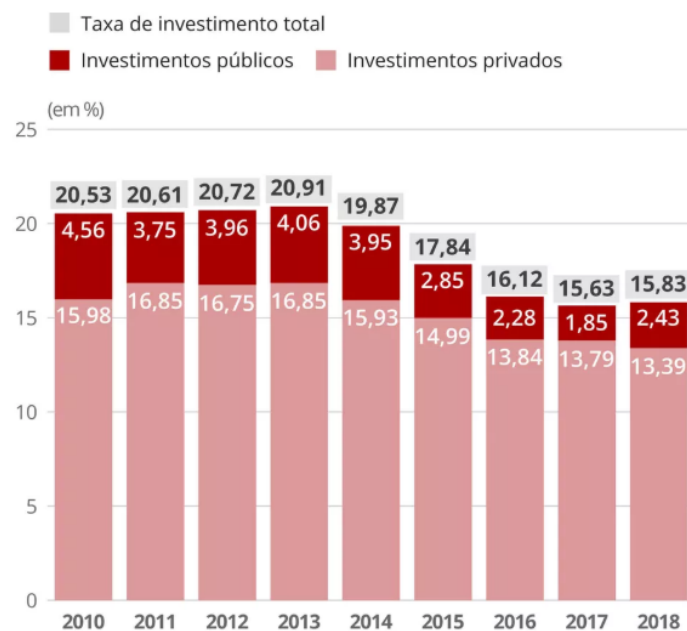


Figura 1 – Investimento por período e investimento recentes por setor [% PIB]
(Frischtak e Davies, 2014).

O atual cenário de restrição fiscal, reforçada pela Proposta de Emenda Constitucional do Teto dos gastos públicos 241/2006, associado aos questionamentos quanto a capacidade do poder público em atender as demandas sociais têm colocado a participação do setor privado como necessária nos projetos de infraestrutura do país. No entanto, o que tem se observado é o seu tímido interesse, conforme a Figura 2, devido ao baixo desempenho das obras públicas em infraestrutura, as quais são marcadas por sobrecustos e atrasos nas entregas. Os riscos envolvidos trazem, então, baixa atratividade para o investidor privado.



Fonte: Observatório de Política Fiscal/FGV-Ibre

Figura 2 – Taxa em % do PIB – Setor Público e Privado (Alvarenga, 2019).

Dessa forma, a redução do investimento nacional em infraestrutura associada ao baixo desempenho dos órgãos públicos tem causado grande insatisfação para a população conforme apontado pela Figura 3.

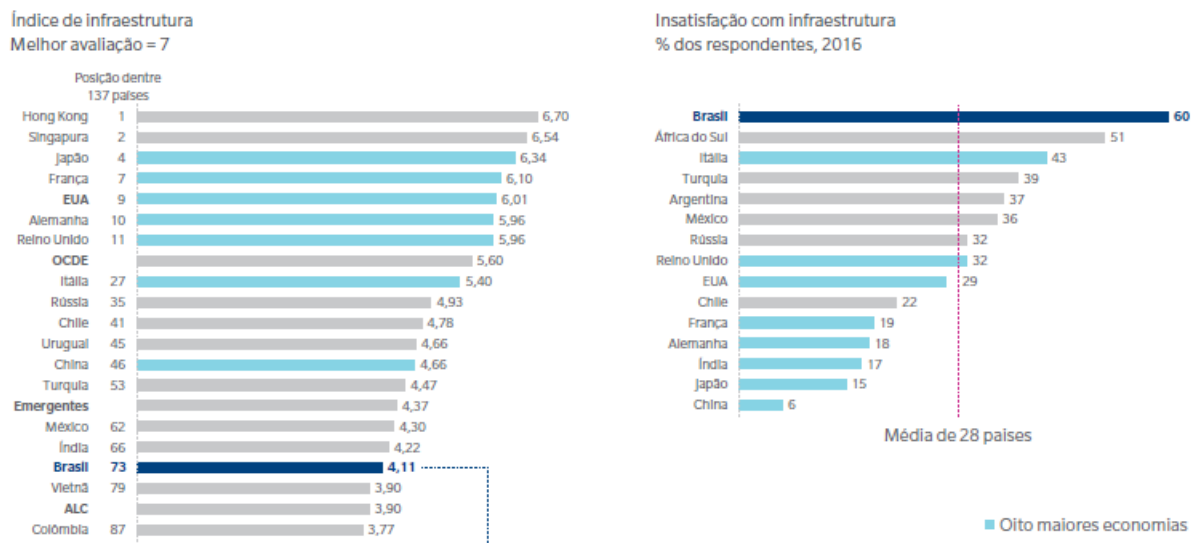


Figura 3 – Avaliação da qualidade de infraestrutura do Brasil (Ferraresi *et al*, 2020).

O Brasil é atualmente a nona maior economia do mundo, mas ocupa a 73ª posição no ranking de qualidade de infraestrutura do Fórum Econômico Mundial (Ferraresi *et al*, 2020).

A concepção de grandes empreendimentos de infraestrutura com efetividade é um desafio para muitos países, incluindo os mais desenvolvidos. Segundo (Flyvbjerg, 2017) esses projetos trazem consigo a existência de interfaces complexas; a utilização de tecnologias não padronizadas; e o planejamento multissetorial, que envolve atores com interesses variados e divergentes. Isso implica em um alto nível de risco a esses empreendimentos e tornam suas gestões bastante desafiadoras. Dessa forma, as obras públicas de infraestrutura têm sido marcadas por um baixo desempenho devido a atrasos, aditivos orçamentários e benefícios aquém da expectativa.

Em sua pesquisa, (Flyvbjerg, 2007) verificou que cerca de 80 % de mais de 2 mil grandes projetos de energia e transportes implementados em 104 países, de seis continentes, no período de 1927-2013, foram marcados por sobrecustos (média de +43%) e 40% do mesmo total apresentaram *déficit* em relação aos benefícios estimados (média de -17%). Especificamente nos empreendimentos de transportes, Flyvbjerg, Bruzelius e Rothengatter (2003) revelam sobrecustos em 86% dos projetos e uma média de aumento de 28% em relação à previsão orçamentária inicial.

Por meio de Consulta Eletrônica pela Lei nº 12.527/2011 - Lei de Acesso à informação, foram levantadas informações quanto as obras rodoviárias no Brasil conduzidas pelo DNIT no período de 2001 a 2019. De uma base de dados com 762 empreendimentos, observou-se por meio da Figura 4

que as obras tiveram médias de 26,47% de sobrecustos e 90,23% de atraso, considerando os 762 empreendimentos; 22,97% das obras (175) não apresentaram atraso ou sobrecusto; desconsiderando essas 175 obras, tem-se médias de 34,36% de sobrecustos e 117,14% de atraso.

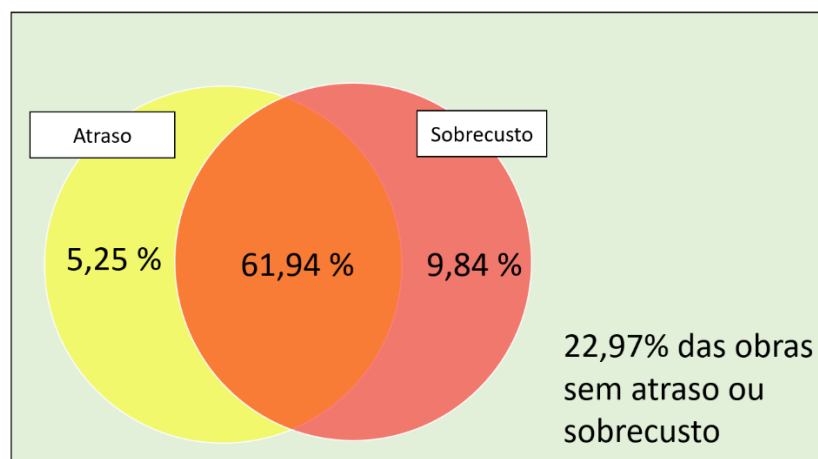


Figura 4 - % das obras rodoviárias conduzidas pelo DNIT com sobrecustos e atrasos entre o período de 2001 a 2019.

A partir dos dados apresentados, pode-se afirmar que o tempo de execução das obras rodoviárias foi em torno do dobro do período pactuado inicialmente nos contratos, o que levou a aditivos de tempo de prorrogação.

Diante desse cenário, são várias as causas que podem ter contribuído para o baixo resultado obtido. Tais como: assimetria de informações, seleção adversa, risco moral, viés de otimismo e governança deficiente.

A assimetria de informações decorre das diferenças informacionais entre as partes envolvidas em um acordo, podendo levar uma delas a obter vantagens sobre a outra. Em muitas situações, a contratada dispõe de conhecimento técnico maior sobre o objeto, podendo levar a ações oportunistas (risco moral). Enquanto que seleção adversa é o risco de a administração contratar uma empresa que não seja capaz de entregar o objeto solicitado, ou que o faça com baixa qualidade e fora do prazo pactuado;

O Risco moral é caracterizado pela ocasião em que o contratado muda de comportamento após a celebração do contrato, visando obter vantagens sobre a administração pública, normalmente por meio de aditivos contratuais com aumento de preços (Gomide e Pereira, 2018). O Viés de otimismo é

apresentado por (Gomide e Pereira, 2018), quando planejadores e tomadores de decisão desenham um cenário de sucesso na execução dos seus projetos, ocasionando uma má representação dos riscos e da complexidade do processo decisório e implementação nas etapas de planejamento e orçamento.

Por fim, tem-se a governança deficiente do processo de contratação definido como a maneira pela qual os atores políticos, sociais e os arranjos institucionais existentes se relacionam, em todo o processo de contratação de obras de infraestrutura, administrando seus problemas e utilizando os recursos públicos e privados, que nesse caso, tem falhado em entregar resultados positivos ao cidadão.

Estudo do CNI (2018) argumenta que o Brasil possui uma governança mal estruturada com uma institucionalidade inconsistente, sendo responsável por onerar o custo dos projetos e alongar sua implantação.

III – GOVERNANÇA: ARRANJO INSTITUCIONAL E INSTRUMENTOS REGULATÓRIOS

A Literatura especializada internacional tem se convencido que a governança emerge com perspectiva essencial para compreender a maioria dos problemas buscando a solução, na origem, das impropriedades e irregularidades na política de infraestrutura dos países.

O termo governança vem sendo amplamente utilizado para diversos contextos específicos. Logo, é oportuno apresentar suas definições mais adequadas para política pública de infraestrutura.

O Banco Mundial define o termo governança como “o exercício da autoridade, controle, administração, poder de governo”. Mais especificamente, “é a maneira pela qual o poder é exercido na administração dos recursos sociais e econômicos de um país visando o desenvolvimento”, implicando ainda “a capacidade dos governos de planejar, formular e implementar políticas e cumprir funções.

Gonçalves (2020) caracteriza a governança como meio e processo capaz de produzir resultados eficazes para a população. Além disso, o mesmo autor cita a ampla definição da Comissão sobre Governança Global: “Governança é a totalidade das diversas maneiras pelas quais os indivíduos e as instituições, públicas e privadas, administram seus problemas comuns”. Dessa maneira, a governança

abrange o modo como os diversos atores políticos, sociais e o arranjos institucionais existentes se relacionam para produzir resultados eficazes.

(Gomide e Pires, 2014; Pires e Gomide, 2016) designam a ideia de arranjos institucionais como o conjunto de regras e procedimentos, formais e informais, que definem o modo particular como se articulam atores (e seus interesses) na implementação de política, projeto ou ação governamental específico.

Os arranjos podem assumir contornos variados, a depender dos instrumentos que mobilizam e como estes configuram, criam papéis e distribuem recursos e capacidades de ação entre os atores envolvidos (Pires, 2016).

(Salamon, 2002) define os instrumentos como mecanismos de organização das relações específicas entre os agentes do poder público e entre esses e os demais parceiros não governamentais ou destinatários das políticas.

Para além do seu caráter técnico, os instrumentos são portadores de concepções e representações sobre os atores cujas relações buscam organizar, e, como qualquer outra instituição, tornam o comportamento e as interações entre os atores previsíveis, uma vez que regulam os papéis, as posições e os recursos disponíveis para os que participam em um arranjo. Ao mesmo tempo, criam também constrangimentos a outros cursos de ação e interação possíveis (Lascoumes e Le Galès, 2007; 2012).

Dentre os instrumentos de ação pública na contratação de obras de infraestrutura, tem-se o arcabouço legal (instrumento regulatório) como parte importante na organização e comportamento desse arranjo. A legislação regula todo o processo de licitação e contratos das obras públicas, estabelecendo as competências e os limites de atuação dos órgãos do arranjo. Pode-se citar as principais:

- Lei 6.983/1981 – Política Nacional do Meio ambiente;
- Resolução 01/1986 do CONAMA;
- Constituição Federal de 1988;

- Lei 8.666/1993 – Lei de Licitações e Contratos;
- Lei 8987/1995: Regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos;
- Resolução 237 /1997 do CONAMA;
- Lei 10.520/2002 - Lei do Pregão;
- Lei 11.079/2004 – Lei das Parcerias Público Privadas – PPPs;
- Lei Complementar 123/2006 - Legislação de incentivos ME/EPP;
- Lei 12462/2011 – Regime Diferenciado de Contratação – RDC;
- Decreto 7.746/2012 – Licitação Sustentável;
- Decreto 7983/2013 SICRO/SINAPI;
- Acórdãos e Súmulas Relevantes TCU; e
- Súmulas Relevantes STJ e STF.

A Figura 5 apresenta uma linha temporal da evolução dos principais instrumentos legais de contratação de obras públicas de infraestrutura.

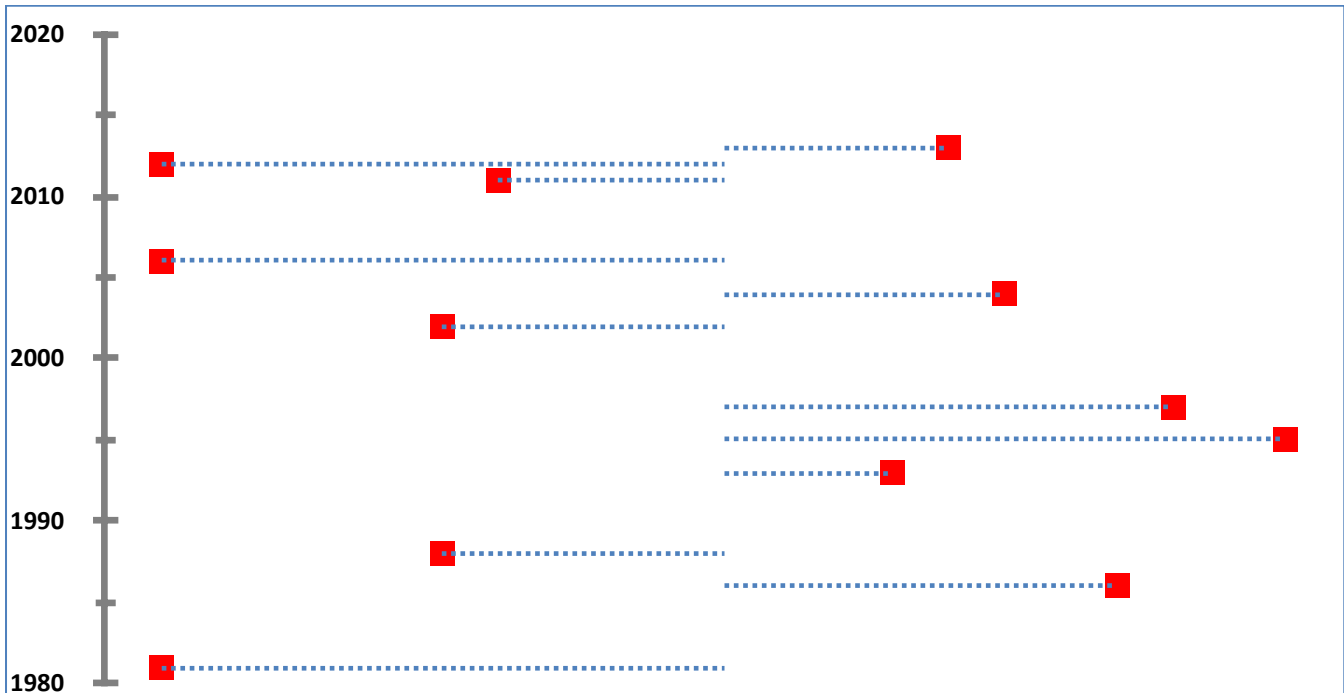


Figura 5 – Linha do tempo dos principais instrumentos legais de contratação de obras públicas de infraestrutura.

A Figura 6 e 7 apresentam, respectivamente, a hierarquia dos instrumentos regulatórios do setor e os atores na produção do regramento.

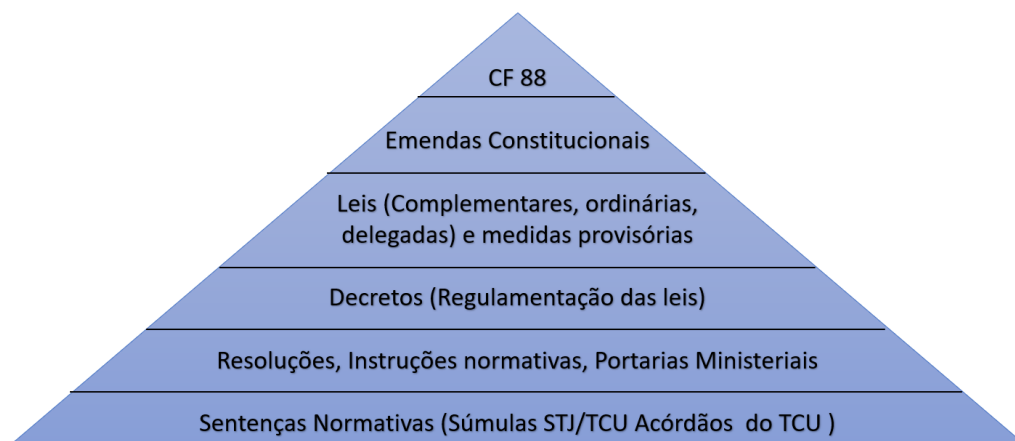


Figura 6 – Hierarquia da Estrutura Legislativa do Regramento Federal

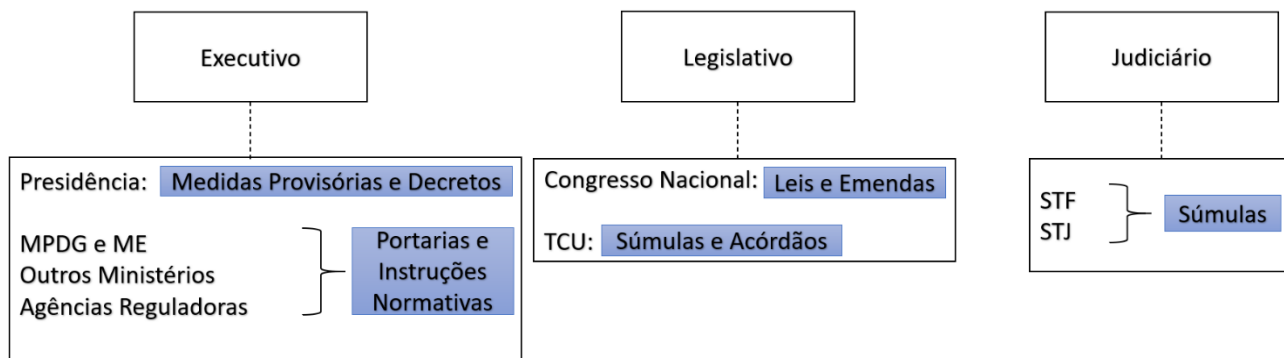


Figura 7 – Atores na produção do arcabouço legal.

IV – ATUAÇÃO DE CADA ATOR DO ARRANJO SEGUNDO A LEGISLAÇÃO

Os atores do arranjo têm a sua atuação pautada em suas competências, definidas pelo arcabouço legal, impactando assim direta ou indiretamente na política pública de contratação de obras públicas de infraestrutura.

A Tabela 1 apresenta o arranjo institucional da política de contratação de obras públicas de infraestrutura. Apesar da qualificação em setores e dimensões específicas, essa alocação é relativa e representa a maior parte das ações conduzidas pelos atores, podendo, no entanto, fazerem parte de outras dimensões ou setores com menor atuação.

Obras Públicas de infraestrutura				
Principais agentes e setores				
Dimensão	Transporte e Logística	Energia	Segurança Hídrica e Saneamento	Mobilidade e Serviços Urbanos
Articulação	Casa Civil (PR), SPPI, Ministério da Economia			
Formulação da Política	Ministério da Infraestrutura, EPL, Conac, Conaero, Conaportos e Contran	Ministério de Minas e Energia, EPE, CPRM, CNPE	Ministério do Desenvolvimento Regional, SUDAN, Sudeco, Sudene, Conselhos de Recursos Hídricos	Ministério do Desenvolvimento Regional, SUDAN, Sudeco, Sudene, Conselhos das Cidades

**Est
ado
s e
Mu
nicí**

Execução Operação Manutenção	DNIT, VALEC, Infraero, Companhias Docas	Eletobras, Petrobras, Eletronuclear, Concessionária s	DNOCS, Codevasf	CTBU, Trensurb
Regulatória	ANAC, ANTAC, ANTT, Conac, Conaero, Conaportos e Contran	ANEEL, ANP, ANM, CNPE	ANA	Estados e Municípios
Socioambiental	IBAMA, Ministérios Públicos, Sociedade Civil, Palmares, FUNAI, IPHAN, ICMBio, Ministério da Saúde, outros atores laterais (ONG's)		Conselho de Recursos Hídricos	Conselho das Cidades
Financiamento	Tesouro Nacional, CAIXA, BNDES, BIRD, Banco Mundial			
Controle	CGU, TCU, Congresso Nacional, Sociedade Civil, Ministérios Públicos, Poder Judiciário			

pio
s

Tabela 1 – Principais agentes e setores na política pública de contratação de infraestrutura público organizados por dimensão.

IV.i - ATORES PARTICIPANTES EM TODOS OS SETORES

O órgão competente para realizar o licenciamento das obras públicas é o IBAMA. São consultados os órgãos ambientais específicos, de toda obra com significativo impacto ambiental sobre: áreas e comunidades indígenas (Funai) e Quilombolas (FCP), bens culturais acautelados em âmbito federal (Iphan), controle de endemias (Ministério da Saúde) e unidades de conservação federais (ICMBio – Ministério do Meio Ambiente). A Figura 8 apresenta os órgãos federais que participam do licenciamento ambiental.

Órgãos federais envolvidos no licenciamento ambiental

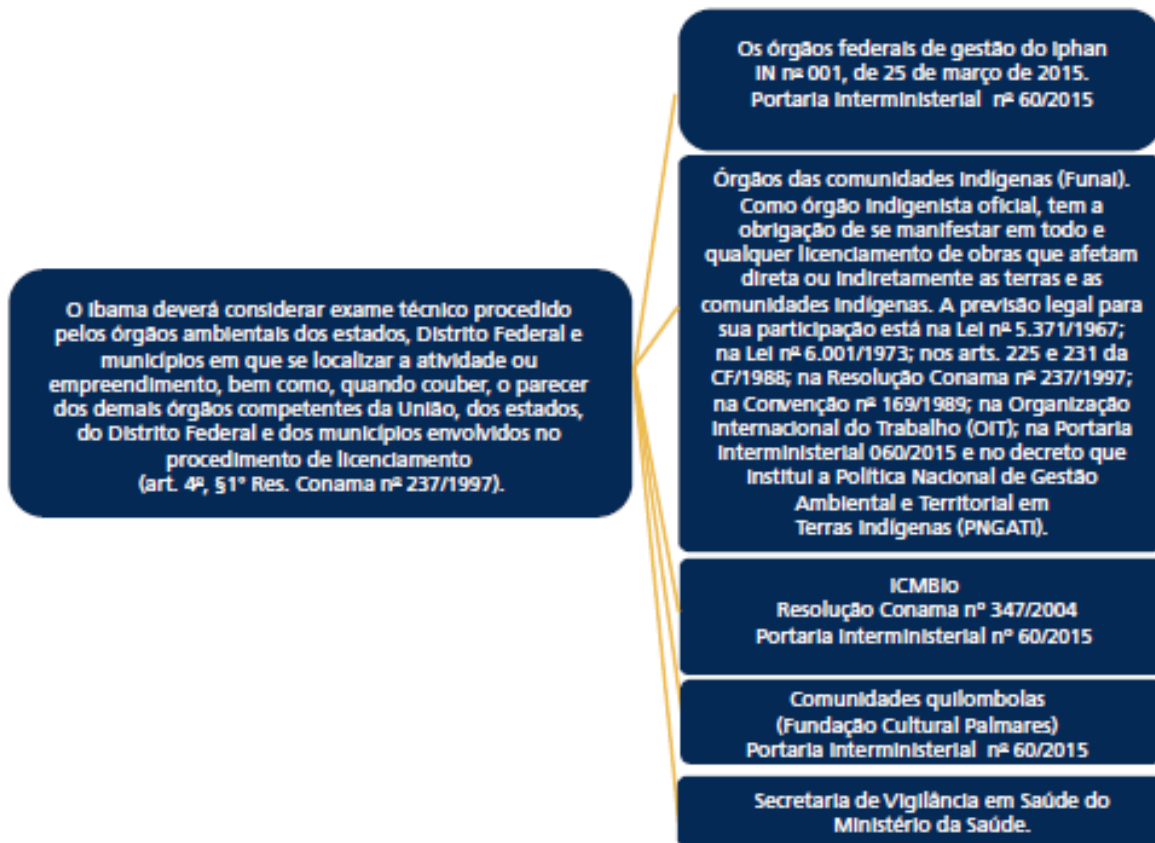


Figura 8 – Órgãos federais envolvidos no licenciamento ambiental (Gomide e Pereira, 2018).

O Ministério Público Federal (MPF) atua na proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e dos interesses difusos e coletivos, segundo Art. 127 ao 130 da Constituição Federal de 1988. No contexto da contratação de obras públicas de infraestrutura, o órgão participa com mais habitualidade no licenciamento ambiental por meio de ação civil pública, provocando a atuação do Judiciário, contribuindo para atrasos e, impondo assim, restrições a atuação do executivo. O Ministério Público não é, *stricto sensu*, órgão de controle, mas sua atuação na proteção aos direitos coletivos e na promoção de ações de improbidade implica controle sobre a execução de políticas públicas e a ação de governantes (Gomide e Pereira, 2018).

Os atores sociais não possuem canais institucionais efetivos de participação no planejamento do empreendimento, apenas dialogam nas audiências públicas, já na fase de licenciamento ambiental. Estas são formais e ritualistas e tem pouco impacto. As audiências públicas acontecem tardiamente, após as decisões já terem sido tomadas (Abers, 2016). Por vezes, tem seus interesses representados pelo MPF. (Flyvbjerg, 2014) defende que os projetos de grande vulto deveriam ser submetidos ao

escrutínio público por meio de mecanismos de transparência e participação das partes interessadas, sobretudo da sociedade civil, nos processos decisórios, pois isso minoraria os problemas associados a subestimação de custos e superestimação de benefícios que os caracteriza.

O Congresso Nacional, além de editar leis ordinárias, leis complementares ou Emendas a Constituição sobre a contratação de obras de infraestrutura, interfere no arranjo de governança do poder executivo por meio das emendas orçamentárias que introduz novos projetos de investimento. Esse processo dificulta o planejamento setorial de forma consistente pelo governo e pode ser fonte de ineficiências alocativas, uma vez que os recursos destinados pelas emendas podem não ser suficientes para a conclusão dos projetos (Raiser *et al.*, 2017).

Na articulação dos principais projetos de infraestrutura tem-se a Casa Civil como ator essencial na coordenação e integração das ações do governo, avaliando o desempenho da gestão pública. Tem como sua subordinada a Secretaria do Programa de Parceria de Investimentos (SPPI) pela Lei nº 13.901/2019 que realiza a articulação interna do governo em apoio aos Ministérios e às agências reguladoras para a execução do Programa de Parceria de Investimentos. O Programa foi criado pela Lei nº 13.334, de 2016 com a finalidade de viabilizar a expansão da infraestrutura, estimulando o financiamento privado. A estrutura de governança do PPI (CPPI e Secretaria Especial) atua na identificação, priorização, coordenação e oferta de projetos economicamente factíveis à iniciativa privada.

O Planejamento financeiro juntamente com a seleção das fontes de financiamentos das obras públicas de infraestrutura é responsabilidade do Ministério da Economia, órgão condutor da política econômica nacional. Dentro de sua estrutura organizacional, existe o BNDES que atua na política de financiamento dos empreendimentos do PPI. Também promove a estruturação de projetos que visam atrair a iniciativa privada desde a fase de estudos e modelagem até a concessão. O Banco tem buscado alternativas de financiamento externo pela celebração de acordos de cooperação com outros bancos para financiamento da infraestrutura, tais como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Banco Mundial (BIRD).

As Agências Reguladoras foram criadas por leis específicas e têm a função de regular os setores econômico, promovendo a concorrência e zelando pela qualidade dos serviços prestados.

Fiscalizam a execução das concessões e PPPs, avaliando revisões contratuais e demandas por equilíbrio econômico financeiro.

O Tribunal de Contas da União (TCU) é o órgão de controle externo do governo federal que auxilia o Congresso Nacional na missão de acompanhar a execução orçamentária e financeira do país e contribuir com o aperfeiçoamento da Administração pública em benefício da sociedade. As auditorias realizadas tem sido uma ferramenta importante para identificar ineficiências em nível de projeto e irregularidades em todo o ciclo da contratação de obras públicas e realizar a responsabilização dos agentes envolvidos. Além disso, é importante destacar sua atuação na formação de jurisprudências importantes por meio dos acórdãos e súmulas, preenchendo lacunas deixadas pelas principais normas legais de licitações e contratos.

É válido ressaltar a atuação transversal de estados e municípios junto à União, participando em todas as etapas da política de infraestrutura. Termos de compromisso e convênios são celebrados, com financiamento do governo federal, entre os entes federativos para a consecução de importantes obras públicas para o desenvolvimento regional. Aos Estados e Municípios cabem regular e fiscalizar a efetiva prestação dos serviços prestados por concessionárias contratadas. Na execução dos investimentos públicos em seu território, articula-se com as empresas e órgãos públicos mediante acordos de cooperação técnica. É possível ainda, a contratação do BNDES, sem licitação, para estruturação de projetos estaduais e municipais.

IV.ii - SETOR DE TRANSPORTES E LOGÍSTICA

O órgão responsável pela formulação das políticas nacionais de trânsito e de transportes (aéreo, ferroviário, rodoviário e aquaviário, além das infraestruturas aeroportuária e portuária) é o Ministério da Infraestrutura, criado em 1 de janeiro de 2019.

A Empresa de Planejamento e Logística S.A. (EPL) foi criada pela lei nº 12743 de 19 de dezembro de 2012 e encontra-se vinculada ao Ministério da Infraestrutura. Tem como função a realização de projetos, estudos e pesquisas destinados a subsidiar o planejamento da logística e dos transportes no País com a integração dos diferentes modais (rodoviário, ferroviário, dutoviário,

aquaviário e aeroviário). É responsável também pela preparação de estudos e relatórios requeridos para o licenciamento ambiental das rodovias e ferrovias federais concedidas.

O principal órgão executor do Ministério da Infraestrutura é o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - DNIT. Criado pela Lei nº10.233/2001 para desempenhar as funções relativas à construção, manutenção e operação da infraestrutura dos segmentos do Sistema Federal de Viação sob administração direta da União nos modais rodoviário, ferroviário e aquaviário.

Os conselhos do Ministério da Infraestrutura (Conac, Conaero, Conaportos e Contran) têm por competência a formulação de políticas e diretrizes assim como aprovar atos normativos de controle e regulação econômica relativos ao setor.

IV.iii - SETOR DE MINAS E ENERGIA

O Ministério de Minas e Energia, criado em 1960, pela lei nº 3.782, é o órgão da administração pública federal direta responsável pela condução da política nacional nas áreas de geologia, recursos minerais e energéticos; aproveitamento da energia hidráulica; mineração e metalurgia; e petróleo, combustível e energia elétrica, incluindo a nuclear. Também compete ao MME as políticas nacionais de sustentabilidade e de desenvolvimento econômico, social e ambiental dos recursos elétricos, energéticos, minerais e o fomento ao desenvolvimento de novas tecnologias aos setores de minas e energia.

No planejamento e formulação da política de Minas e Energia tem-se a Empresa de Pesquisa Energética – EPE com função essencial na área de estudos e pesquisas destinadas a subsidiando o planejamento do setor energético que engloba energia elétrica, petróleo e gás natural e seus derivados e biocombustíveis. O Companhia foi criada por meio de medida provisória convertida em lei pelo Congresso Nacional - Lei 10.847, de 15 de Março de 2004.

O Conselho Nacional de Política Energética - CNPE, presidido pelo Ministro de Estado de Minas e Energia, é órgão de assessoramento do Presidente da República para formulação de políticas e diretrizes de energia.

IV.iv - SETOR DE SEGURANÇA HÍDRICA, SANEAMENTO, MOBILIDADE URBANA E SERVIÇOS URBANOS

O órgão da administração pública federal direta responsável pelo estabelecimento de política e diretrizes para o desenvolvimento regional é o Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR). Sua atuação engloba o desenvolvimento urbano, proteção e defesa civil, recursos hídricos, segurança hídrica, irrigação, habitação, saneamento, mobilidade urbana e ordenamento territorial. É um dos principais atores na priorização na aplicação dos recursos dos fundos de financiamento para programas estratégicos.

As Superintendências de desenvolvimento (SUDAN, Sudene e Sudeco) atuam de maneira conjunta e complementar com o MDR na formulação planos e diretrizes para o desenvolvimento de sua área de atuação e o apoio com o intuito de reduzir as desigualdades regionais existentes no Brasil. Compete às Superintendências definir objetivos e metas econômicas e sociais para subsidiar a elaboração dos Planos de Regionais de Desenvolvimento das respectivas regiões em conformidade com a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDR). Tem atuado de maneira articulada com o setor público e privado, sociedade civil e organizações internacionais, elaborando, coordenando e gerenciando planos, programas e ações e apoiando e estimulando investimentos.

O Conselho Nacional de Recursos Hídricos é a instância mais alta na hierarquia do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, instituído pela Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997. É um colegiado que desenvolve regras de mediação entre os diversos usuários da água sendo, assim, um dos grandes responsáveis pela implementação da gestão dos recursos hídricos no País. Por articular a integração das políticas públicas no Brasil é reconhecido pela sociedade como orientador para um diálogo transparente no processo de decisões no campo da legislação de recursos hídricos e diretrizes de energia. Outro órgão com atuação importante é o Conselho das Cidades que tem por finalidade estudar e propor diretrizes para a formulação e implementação da Plano Nacional de Desenvolvimento Urbano, bem como acompanhar a sua execução. O Colegiado representa um importante instrumento de gestão democrática pela participação de diversos atores sociais no processo de tomada de decisão sobre as políticas executadas pelo Ministério das Cidades, nas áreas de habitação, saneamento ambiental, transporte e mobilidade urbana e planejamento territorial.

Por fim, existem importantes atores públicos vinculados ao Ministério do Desenvolvimento Regional que atuam na dimensão de execução, operação e manutenção da política de infraestrutura em suas respectivas áreas de atuação. Tais como o Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS) e a Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco (CODEVASF) são

responsáveis pela execução, operação e manutenção dos empreendimentos públicos no setor de Segurança Hídrica. Além da Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre (TRENSURB) e a Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CTBU) atuantes no setor de mobilidade urbana.

V – EVOLUÇÃO DA LEGISLAÇÃO E INOVAÇÕES NO ARRANJO DE GOVERNANÇA

A inclusão de novos regramentos legais e atores no arranjo institucional desde a promulgação da Lei 8.666/1993 são alternativas que foram sendo adotadas para melhorar a governança da política de infraestrutura. Alterou-se o funcionamento do arranjo, promovendo eficiência e organização pela flexibilização de procedimentos administrativos, qualificando o planejamento e a estruturação de projetos e procurando alinhar incentivos para que os atores venham trabalhar conjuntamente na entrega melhores resultados ao investimento público.

A Lei nº 12.462/2011 institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC) que flexibilizou os procedimentos licitatórios introduzindo mecanismos de incentivo aos licitantes para elevar a qualidade dos projetos e obras de engenharia contratados. A criação da empreitada integral como modalidade de contratação permite que os empreendimentos possam ser contratados desde a fase de projeto até a entrega do empreendimento pronto para uso. O RDC também possibilitou a remuneração variável paga à contratada vinculado a critérios de desempenho como qualidade da construção, prazo de execução, sustentabilidade ambiental, entre outros.

A Portaria Interministerial nº 60/2015 teve por objetivo disciplinar a atuação de todos órgãos envolvidos (Iphan, Funai, Fundação Palmares e Ministério da Saúde) no licenciamento ambiental em processos de competência do Ibama, por meio de um único ato administrativo.

O Programa de Parceria de Investimentos (PPI) foi um instrumento utilizado para estimular a participação do setor privado, através de Concessões e Parcerias Público Privadas, e assim, evitar o declínio do investimento na infraestrutura nacional num cenário de restrição fiscal para desembolsos públicos. A iniciativa tem atuado na identificação, priorização, coordenação e oferta de projetos de infraestrutura que sejam atrativos à iniciativa privada. Para isso, foi necessária uma ação coordenada do governo com a introdução de novos atores (CPPI e SPPI) no arranjo de governança do setor de infraestrutura para a articulação institucional e com a iniciativa privada na realização dos

empreendimentos identificados como mais oportuno economicamente. A Figura 9 apresenta os atores que dialogam por meio do PPI.



Figura 9 – atores que dialogam no PPI (SPPI, 2018).

No decorrer das últimas décadas, o prejuízo aos cofres públicos causados pelas paralisações das obras de infraestrutura levou o Congresso Nacional a apresentar diplomas normativos tendentes a evitar esse quadro. Segundo CNI (2018), a Lei 13.655/2018 e o PLS 441/2017 buscaram equilibrar, em termos de legislação, a preocupação com o controle da legalidade e a busca da efetividade das políticas e projetos públicos. Os diplomas normativos defendiam que as decisões quanto a paralisações de obra não deveriam mais ser baseadas somente em valores jurídicos abstratos, mas também levar em consideração as consequências práticas para o interesse público.

Mais recente iniciativa, o Projeto da Nova Lei de Licitações (PL 1.292/95) tem como objetivo unificar as Leis 8.666/93 – Normas gerais de licitações e contratações públicas; 10520/2002 – Normas Gerais sobre a modalidade Pregão e 12.462/2011 – Regime Diferenciado de Contratações Públicas.

A principal novidade desse projeto é a criação de uma nova modalidade de licitação chamada Diálogo Competitivo em que a administração pública realiza diálogos com os licitantes para buscar alternativas capazes de atender às necessidades de interesse público. Esta modalidade será aplicada a

objetos que envolvam algum tipo de inovação tecnológica que não possa ser adaptada com as soluções existentes no mercado ou quando as especificações técnicas não possam ser definidas com precisão suficiente. Trata-se de um maior grau de flexibilização na seleção de fornecedores visando obter soluções personalizadas, com a capacidade de adquirir maiores benefícios e economia para a administração pública.

VI – PONTOS DE TENSÃO, CONFLITOS E SOBREPOSIÇÕES QUE O ARRANJO E A LEGISLAÇÃO PREJUDICAM A GOVERNANÇA DA CONTRATAÇÃO DE OBRAS INFRAESTRUTURA

O ambiente regulatório de uma política pública é importante para atrair o setor privado e entregar resultados consistentes dos órgãos públicos à sociedade. O setor de infraestrutura, por ser estratégico para o desenvolvimento da economia, demanda uma atuação coordenada do estado com a participação de diversos atores.

Na definição da OCDE (2016), a “boa governança” pública consiste em otimizar os arranjos e processos institucionais, por meio dos quais são formulados, implementados e administrados os programas, políticas e projetos que beneficiam a sociedade. Não é o que se observa no processo de contratação de obras públicas de infraestrutura.

Ferraresi *et al.*,(2020) argumenta que o arcabouço legal que rege o setor atualmente é confuso e complexo. De um lado, há uma infinidade de normais legais e exigências nos processos licitatórios. De outro, um excesso de fontes jurídicas interferindo nas licitações, com autonomia na interpretação e, muitas vezes, com orientações contraditórias. Há oportunidades e poderes de ingerência demasiados para os órgãos de controle.

No Brasil, grande parte do investimento em infraestrutura ainda é regido por contratos administrativos sob a égide da Lei 8.666/93. São de conhecimento geral as falhas e deficiências que esse diploma normativo provoca na governança da política de infraestrutura do Brasil. O Banco Mundial (2017) argumenta que a referida lei não atinge os objetivos a que se propõe de promover a concorrência e impedir a corrupção – por introduzir elevados custos de transação, inclusive atrasos e

frequente judicialização. Por outro lado, inibe a inovação e a possibilidade de uma licitação competitiva com bom uso do dinheiro público.

Existe uma grande dificuldade da administração pública em aferir a qualidade dos projetos contratados. O gestor público carece, em geral, de conhecimento técnico especializado que lhe permita verificar a qualidade do projeto básico apresentado, exigir correções, ou mesmo identificar de pronto o mau profissional, evitando sua contratação em outras oportunidades (Ferreira, *et al*, 2015). O Banco Mundial (2017) faz críticas quanto a impossibilidade de contratação de consultorias pela Lei 8.666/1993, pois poderiam prestar auxílio técnico de grande utilidade aos órgãos públicos.

Devido à má governança dos projetos de infraestrutura no Brasil, a execução das obras é marcada por adequações contratuais que necessitam ser realizadas. Diante desse cenário, é que surgem os conflitos entre gestores e controladores. Estes com a intenção de impedir paralisações, interpretam a legislação de maneira dar maior efetividade aos investimentos já realizados. Enquanto aqueles focam a sua análise sobre a questão da legalidade advindo de um arcabouço conflituoso. Essa relação antagônica proveniente de visões divergentes, consubstanciada por inúmeras sanções aplicadas pelos órgãos de controle, em caráter individual, tem inibido a atuação do bom gestor que tende a adotar postura defensiva, formal e legalista, evitando atitudes discricionárias. As empresas se veem, frequentemente, nesse “fogo cruzado”, tanto no sentido de serem vítimas, mas também de se aproveitarem das falhas de governança. Sua relação com os órgãos de controle acaba sendo, muitas vezes, de conflito (CNI, 2018).

Pela necessidade de justificar para os órgãos de controle externo o porquê da seleção de fornecedores, o gestor público realiza licitações para contratação de fornecedores privados, baseadas predominantemente no preço dos serviços. Isso acaba sacrificando a qualidade dos fornecedores contratados (seleção adversa), enfraquecendo os incentivos para que esses se esforcem por fazer um bom trabalho (risco moral), pois isso não influi na sua capacidade de vencer futuras licitações. O Banco Mundial (2017) também bate nessa tecla, observando, em especial, que as regras de licitação impedem” em grande medida, que órgãos públicos contratem serviços de engenharia de alta qualidade, o que exacerba suas próprias fragilidades, no que diz respeito à apreciação de projetos”. (PINHEIRO, 2015c)

A Lei 6.938/1981 e a Resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) no 1/1986 estabelecem que a execução das obras públicas deve ser antecedida por estudos ambientais que indiquem os impactos, as restrições e as compensações para a implantação e operação dos empreendimentos. Como a qualidade desses EIAs têm se mostrado discutível (Abema,2013), não contemplando os interesses dos afetados, os litígios acabam acontecendo no decorrer das obras.

Logo o principal mecanismo de intermediação de interesses entre Estado, empreendedor e sociedade, na contratação de obras públicas, acaba sendo o processo de licenciamento ambiental. Por isso, trata-se de uma etapa propensa a litígios pela participação de muitos atores (IBAMA, FCC, IPHAN, ICMBIO) e intervenção dos órgãos de controle, em especial o Ministério Público Federal, exigindo uma capacidade de coordenação do governo. Segundo McAllister (2008), o arranjo político-institucional brasileiro transformou o MP no advogado ambiental e da sociedade, pois ele foi o responsável por 97% do total de ações civis públicas da área ambiental.

Gomide e Pereira (2018) afirmam que a aplicação rigorosa da legislação pelos órgãos competentes impõe a contratantes e contratados constrangimentos que impactam diretamente os custos e os prazos dos empreendimentos. Pode-se afirmar o mesmo quanto a interferência constante dos órgãos de controle, podendo provocar paralisações nos processos decisórios e de implementação dos empreendimentos de infraestrutura, o que implica atrasos e aditivos orçamentários.

A complexidade do processo de licenciamento ambiental requer servidores especializados e parecer de diversos órgãos. Com a edição da Lei Complementar 140, que definiu que todos os Municípios afetados (seja direta ou indiretamente) devem emitir parecer sobre o processo de licenciamento ambiente, o andamento dessa etapa foi prejudicado tem em vista a baixa capacitação técnica municipal.

Uma justificativa para a descentralização é que os órgãos locais podem avaliar melhor esse impacto. Poucos Municípios estão, entretanto, capacitados para lidar com esse tipo de demanda. Ademais, a demanda intermitente por licenciamentos ao nível municipal não permite o desenvolvimento de um corpo técnico preparado para lidar com projetos variados. Essa limitação contribui para lentidão do processo e decisões, às vezes, conflitantes (Ferraresi *et al*,2020).

De acordo com o Banco Mundial (2017) as mudanças no arcabouço regulatório deveriam ser precedidas de avaliações do impacto regulatório e de consultas públicas de forma a tornar a regulamentação mais transparente e previsível, ajudando na elaboração de projetos melhores.

O Guia da Política de Governança Pública estabelece a melhoria regulatória como um dos princípios de governança para os órgãos públicos, a qual deve ser baseada, essencialmente, em evidências e orientada pela visão dos cidadãos e partes diretamente interessadas.

Em 2019, O IBGE realizou um censo que mostrou que o território brasileiro está dividido em 5570 municípios, sendo 3670 com menos de 20 mil habitantes. Aproximadamente 15,2% da população nacional (32 milhões) reside nesses pequenos municípios, caracterizando uma distribuição demográfica bastante desigual.

A política federal de contratação de obras públicas tem concentrado boa parte de suas ações voltadas ao financiamento de projetos de infraestruturas locais. Massivas transferências voluntárias para estados e municípios têm sido realizadas, principalmente relativas aos setores de saneamento básico e serviços urbanos.

Como o orçamento federal é limitado, os órgãos de planejamento e formulação das políticas de infraestrutura da união estabelecem uma priorização dos entes subnacionais dotados de melhor capacidade técnica e administrativa de execução para o recebimento de recursos federais. No entanto, é importante ressaltar que motivações políticas podem provocar mudanças na hierarquia desses investimentos.

Portanto, de maneira geral, existe uma dualidade entre o financiamento centralizado pelo governo federal e a legitimidade dos entes subnacionais na capacidade de execução de empreendimentos públicos.

Esse critério de priorização dos planos setoriais somado a influência de regiões com maior representatividade política tem agravado o quadro de desigualdade de acesso a serviços públicos básicos. Acrescido a esses fatores, Costa (2019) argumenta que os entes subnacionais não possuem incentivos naturais que proporcionem um ambiente de cooperação na formulação e implementação dessa política. Logo, constata-se uma significativa parcela de municípios considerados "pequenos" à margem de suporte em infraestrutura e sem perspectiva de melhora.

Uma solução para fragmentação do aparelho público tem sido a celebração de consórcios entre estados e municípios limítrofes para contornar a falta de capacidade individual de execução. Esses instrumentos de cooperação podem ser vantajosos ao promover uma integração da infraestrutura de regiões próximas e assim, proporcionar maiores ganhos de escala dos investimentos públicos.

No entanto, não é o que tem se observado. Os consórcios tem demandado um exercício maior de coordenação do governo federal, que tem se mostrado incapaz de atuar conjuntamente com sua maior expertise. O arranjo advindo desse processo tem aumentado os custos de transação e contribuído para maiores atrasos e litígios no processo decisório.

Costa (2019) explica que o fraco alinhamento entre a união, estados e municípios tem sido determinante para o sucesso dos projetos de infraestrutura. O autor argumenta que a política conta com um arranjo de governança e arcabouço legal sem definições claras sobre as competências e limites de atuação de cada ente e, adicionalmente, marcadas por decisões orientadas no pragmatismo e em influências políticas em detrimento de diretrizes definidas em um planejamento setorial.

Dessa maneira, observa-se que as características do federalismo brasileiro com o aparelho estatal disperso e heterogêneo somado a baixo nível de coordenação dos arranjos tem contribuído para o *status quo* de falta universalização de infraestrutura de qualidade, especialmente nos municípios mais necessitados.

VII - CONCLUSÃO

A infraestrutura, de fato, é um setor estratégico para o desenvolvimento nacional. São vultuosos investimentos carregados de muitos benefícios que não vêm sendo aferidos pela população.

Em uma extensa pesquisa em mais de 104 países (Flyvbjerg, 2007) verificou que a contratação de obras públicas é um desafio mundial, inclusive para os países desenvolvidos. A partir do presente trabalho, constatou-se que cerca de 77 % dos empreendimentos conduzidos pelo DNIT entre os anos de 2001 a 2009 apresentaram sobrecustos ou atrasos, com médias de 34,36% de sobrecustos e 117,14% de atraso.

O desempenho deficiente das obras públicas com atrasos e sobrecustos é resultado de diversas causas, dentre elas a governança do processo de contratação. Nesse contexto, foi apresentado como a atividade dos atores institucionais e da legislação vigente tem sido determinante para ausência de governança, gerando pontos de tensão, sobreposições e conflitos que vem prejudicando os resultados da política de infraestrutura.

O alto grau de fragmentação e heterogeneidade da máquina pública somado ao baixo nível de coordenação dos arranjos tem prejudicado o investimento em infraestruturas locais. Nessa situação, municípios mais carentes não possuem expectativa de melhora.

Mudanças na legislação e no arranjo que confirmam simplicidade regulatória e incentivos para que os atores trabalhem com coesão devem ser objetos de consulta pública pelas partes diretamente interessadas e baseadas em evidências.

Importante ressaltar que a natureza deste trabalho foi apenas exploratória. Foram obtidos dados apenas do setor de transporte rodoviário devido à limitação desta pesquisa. Baseando-se apenas em informações de sobrecustos e atrasos nas obras públicas como únicas evidências de ineficiências do desempenho do setor público na área de infraestrutura. É essencial realizar estudos específicos em cada setor para, então, ser possível sugerir proposta de melhorias.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABEMA – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ENTIDADES ESTADUAIS DE MEIO AMBIENTE. Novas propostas para o licenciamento ambiental no Brasil. Brasília: ABEMA, 2013
- ABERS, R. N. Conflitos, mobilizações e participação institucionalizada: a relação entre a sociedade civil e a construção de grandes obras de infraestrutura. Rio de Janeiro: Ipea, 2016. (Texto para Discussão, n. 2231). Disponível em: <<https://goo.gl/r7cYk7>>. Acesso em: 25 ago. 2017.
- ALVARENGA, D. Taxa de investimentos é a menor em mais de 50 anos e fica mais dependente do setor privado. G1, 19 julho. 2019. Economia.
- BANCO MUNDIAL. De volta ao planejamento: como preencher a lacuna de infraestrutura no Brasil em tempos de austeridade. [S.l.: s.n.], 2017.
- CARLOS C. Palestra: “Proposta para a regulação e desburocratização da infraestrutura no Brasil” apresentado em seminário do IBRE-FGV em 30/09/2014. Disponível em: < <http://pt.slideshare.net/fgv-oficial/carlos-camposneto>>. Acessado em 28/03/2015
- CNI: Confederação Nacional da Indústria. Segurança jurídica e governança na infraestrutura / Confederação Nacional da Indústria. – Brasília: CNI, 2018.
- COSTA, C. A. Governança Federativa em Políticas de Infraestrutura de segurança hídrica nas bacias receptoras do projeto de integração do São Francisco: uma abordagem pelo lado da oferta. Escola Nacional de Administração Pública. Brasília: 21 de março. 2019.
- FERREIRA, P. C.; MALLIAGROS, T. G. “Impactos produtivos da infraestrutura no Brasil – 1950/95”. Pesquisa de Planejamento Econômico, v. 28, no. 2, p. 315-338. 1998.
- FERREIRA, F. M.; ROZENFELD, T. Contribuições para a governança da infraestrutura no Brasil: Projeto Básico e Mediação de Conflitos - Insper – Centro de Pesquisas em Estratégia, 2015.
- FIANI, R. Arranjos institucionais e desenvolvimento: o papel da coordenação em estruturas híbridas - Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: Rio de Janeiro: Ipea, 2013.
- FLYVBJERG A. Policy and planning for large-infrastructure projects: problems, causes, cures: Aalborg University, Department of Development and Planning – Aalborg: 2007.

- FLYVBJERG, B.; BRUZELIUS, N.; ROTHENGATTER, W. Megaprojects and risk: an anatomy of ambition. Cambridge: Cambridge University Press, 2003. 201 p.
- FRISCHTAK, C.; DAVIES, K. “O investimento privado em infraestrutura e seu financiamento”. Gargalos e soluções na infraestrutura de transportes. Editora FGV, Rio de Janeiro, 2014
- GOMIDE, A. A.; PEREIRA, A. K. Governança da política de infraestrutura: condicionantes institucionais ao investimento, editores. Rio de Janeiro: Ipea, 2018.
- GONÇALVES, A. O conceito de Governança. Disponível em:< <http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/XIVCongresso/078.pdf>> Acesso em: 02 janeiro de 2020.
- Guia da política de governança pública / Casa Civil da Presidência da República – Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2018.
- IBGE. IBGE divulga estimativas da população dos municípios em 2019. Agência IBGE de Notícias, 28 agosto. 2019. Estatísticas sociais.
- LASCOUMES, P.; LE GALÈS, P. Introduction: understanding public policy through its instruments – from the nature of instruments to the sociology of public policy instrumentation. Governance, [s. l.], v. 20, n. 1, p. 1-21, jan. 2007.
- MCALLISTER, L. K. Making law matter: environment protection and legal institutions in Brazil. Stanford, California: Stanford University Press, 2008.
- FERRARESI, C. *et al.*. Infraestrutura: Regras e Incentivos – Série Panorama Brasil. Disponível em:<<https://www.oliverwyman.com/content/dam/oliverwyman/v2/publications/2018/may/Panorama-Brasil-Infrastructure-PT-Final.pdf>> Acesso em: 10 fevereiro de 2020.
- ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO – OCDE. Brazil’s supreme audit institution: promoting good governance through external control. OECD Public Governance Reviews. [S.l.: s.n.], 2016.
- PINHEIRO, A. C. A Preparação de Projetos de Infraestrutura no Brasil, In: Estruturação de projetos de PPP e concessão no Brasil: diagnóstico do modelo brasileiro e propostas de aperfeiçoamento. [S.l.]: IFC, 2015c

- PIRES, R. R. C. Intersetorialidade, arranjos institucionais e instrumentos da ação pública. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome: Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2016. (Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate, n. 26).
- RAISER, M. *et al.* De volta ao planejamento: como preencher a lacuna de infraestrutura no Brasil em tempos de austeridade. Washington: Grupo Banco Mundial, jul. 2017
- ROSENAU, James N. “Governança, Ordem e Transformação na Política Mundial”. In: Rosenau, James N. e Czempiel, Ernst-Otto. Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial. Brasília: Ed. Unb e São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000. pp. 11-46.
- SALAMON, L. M. The tools approach and the new governance: conclusion and implications. *In: SALOMON, S. L. (Ed.). The tools of government: a guide to the new governance.* New York: Oxford University Press, 2002. p. 600-610.
- SPPI. Relatório de Gestão. Brasília: Secretaria de Parcerias e Programas em Infraestrutura, 2018.

1º Tenente Engenheiro Civil-Aeronáutico da Força Aérea Brasileira

Danniel Elias Carneiro Leite Dopazo

Pós-graduando em Gestão Pública na Escola Nacional de Administração Pública (2019). Adjunto nº 16 da Seção de Estudos e Projetos do Destacamento de Infraestrutura de Brasília da Aeronáutica. Contato: (61) 33648195.