

Dora Botelho Bastos

**GOVERNANÇA - APRENDIZADOS E DESAFIOS À COORDENAÇÃO DO
PROGRAMA DE PARCERIAS DE INVESTIMENTOS (PPI): UMA ABORDAGEM
DO SETOR DE LOGÍSTICA.**

Brasília - DF

Abril/ 2019

DORA BOTELHO BASTOS

**GOVERNANÇA - APRENDIZADOS E DESAFIOS À
COORDENAÇÃO DO PROGRAMA DE PARCERIAS DE
INVESTIMENTOS (PPI): UMA ABORDAGEM DO SETOR DE
LOGÍSTICA.**

Artigo apresentado ao curso de Especialização em Governança e Controle da Regulação em Infraestrutura como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista.

Aluno: Dora Botelho Bastos

Orientador: Prof. Dr. Bruno Queiroz Cunha

BRASÍLIA

2019

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	3
2 REFERENCIAL TEÓRICO	5
2.1 Governança: coordenação e articulação	5
2.2 Estrutura fragmentada.....	10
2.3 Infraestrutura: a importância do setor de logística no Brasil.....	11
3 PROGRAMA DE PARCERIAS DE INVESTIMENTOS.....	14
3.1 Institucionalização do PPI	14
3.2 Atuação do PPI: coordenação, monitoramento e transparência	21
3.3 Aprendizado institucional: comparando a criação do PPI e do PAC	29
3.4 Desafios ao PPI: comparando a atuação do PPI e do PAC.....	31
3.5 Planejamento estratégico: requisito ao setor de logística no PAC e no PPI	33
4 CONCLUSÃO	36
REFERÊNCIAS	39

Governança - aprendizados e desafios à coordenação do Programa de Parcerias de Investimentos (PPI): uma abordagem do setor de logística

DORA BOTELHO BASTOS

Escola Nacional De Administração Pública / Instituto Serzedello Corrêia,
Especialização em governança e controle da regulação em infraestrutura, Brasília - DF, Brasil

RESUMO

O setor de logística brasileiro apresenta ineficiências que geram barreiras ao desenvolvimento econômico e social do país. Entre as dificuldades verificam-se a complexidade dos projetos em infraestrutura, a escassez de recursos públicos destinados aos investimentos e a diversidade de atores internos e externos com interesses próprios que demandam uma atuação coordenada das ações. Assim, o objetivo deste artigo é analisar os mecanismos de coordenação utilizados pelo Programa de Parcerias de Investimentos (PPI) para viabilizar os novos empreendimentos em infraestrutura, mais especificamente no setor de logística, procurando identificar os aprendizados e desafios à coordenação de centro de governo de forma a melhorar a governança do setor público. Após descrever a estrutura e atuação do PPI, foi possível compará-lo ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e constatar que a institucionalização do PPI decorre de um aprendizado advindo do PAC e que os dois programas enfrentam obstáculos decorrentes de fases anteriores. Entretanto, enquanto a coordenação do PAC agia de forma reativa para solucionar os problemas, as competências do PPI permitem uma atuação *a priori* que minimiza os riscos dos empreendimentos qualificados no programa.

PALAVRAS-CHAVES

Governança; Coordenação; Centro de governo; Núcleo de governo; Mecanismos de rede; Programa de Parcerias de Investimentos (PPI); Logística.

1 INTRODUÇÃO

No Brasil, um dos grandes gargalos, que prejudica o desenvolvimento econômico e social do país, encontra-se nos meios de transportes. Entre os principais problemas do setor destacam-se o baixo investimento em infraestrutura, a falta de integração multimodal, a ineficiência e seus altos custos.

Há diversos órgãos públicos que atuam no setor, além do Ministério de Infraestrutura criado em janeiro de 2019, que recebeu as atribuições do Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil, encontram-se as agências reguladoras: Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq) e Agência Nacional de Aviação Civil (Anac), que foram criadas a partir de 2001 seguindo o novo modelo de organização do Estado no Brasil, iniciado na década de 1990 para o setor de infraestrutura. O modelo adotado durante as reformas da nova gestão pública baseia-se em estruturas autônomas de administração para os assuntos de regulação e visava oferecer serviços de qualidade, de forma eficiente, efetiva.

O modelo descentralizado gerou problemas contemporâneos de coordenação que decorrem de uma estrutura fragmentada, que conta com a autonomia e especialização das agências de um lado, e precisa lidar com a interdependência dos diversos atores envolvidos por outro lado. Além da necessidade de interação entre atores estatais, constata-se também uma maior necessidade de articulação do Estado com atores não estatais em prol da governança.

Em 2016 foi criado o Programa de Parceiras de Investimentos (PPI), que entre os objetivos¹ inclui a necessidade de ampliar o investimento em infraestrutura com qualidade, assegurando a estabilidade e segurança jurídica, com garantia de mínima intervenção nos negócios e investimentos. Além de enfatizar a segurança ao setor privado, também foi reforçado o comprometimento da autonomia dos entes reguladores diante do fortalecimento do papel regulador do Estado. O que se observa com a atuação do PPI é seu papel de destaque, durante a fase de contratação, como coordenador e articulador das ações em infraestrutura a serem desenvolvidas por meio de contratos de parcerias.

Diante deste cenário de infraestrutura logística deficitária, recursos escassos, estrutura fragmentada, e considerando a relevância do PPI, este trabalho visa fazer um diagnóstico da atuação do Conselho e da Secretaria do PPI na coordenação dos novos empreendimentos, mais especificamente no setor de transportes, desde a fase de qualificação dos empreendimentos até a assinatura do contrato de parceria². Verificando, diante da necessidade em melhorar a governança do setor público, a coordenação, a articulação, a coerência dos planos e objetivos, a comunicação, a seleção e o monitoramento dos empreendimentos qualificados pelo PPI.

¹ Os objetivos do PPI constam do art. 2º da Lei 13.334/2016, norma que cria o PPI.

² Conforme § 2º art.1º da Lei 13.334/2016, “consideram-se contratos de parceria a concessão comum, a concessão patrocinada, a concessão administrativa, a concessão regida por legislação setorial, a permissão de serviço público, o arrendamento de bem público, a concessão de direito real e (...)”.

Este artigo possui quatro seções, incluindo esta introdução. Na seção 2 apresenta-se o referencial teórico. Inicialmente, por meio da revisão bibliográfica, procurou-se identificar os diversos conceitos de governança, o entendimento sobre arranjos institucionais, as formas de coordenação e articulação na administração pública. Ainda, buscou-se em trabalhos teóricos a explicação para falhas decorrentes de uma estrutura fragmentada da administração pública e da necessidade de interação entre diversos atores estatais e não estatais, que justificam uma maior coordenação por parte do Estado.

Em seguida apresenta-se o cenário atual do setor de infraestrutura com foco na avaliação de qualidade da logística Brasileira, tendo como base os estudos do setor e a comparação com outros países realizada por organismos internacionais.

Na seção 3, partindo da análise documental, mostra-se de forma descritiva e analítica a atuação do Conselho do Programa de Parcerias de Investimentos (CPPI) e da Secretaria do Programa de Parcerias de Investimentos (SPPI) a fim de relacionar a prática com a teoria e os conceitos descritos, principalmente no que se refere à governança de centro de governo e à governança regulatória. Adicionalmente à análise documental, foram realizadas duas entrevistas semiestruturadas³ com gestores da SPPI para verificar a articulação da Secretaria com atores externos e internos e identificar os principais condicionantes ao sucesso do Programa.

Uma vez compreendido o papel, a institucionalização e a forma de atuação do CPPI e da SPPI, realizou-se a comparação do arranjo institucional utilizado para coordenação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) com o PPI, com base em estudos anteriores que tiveram o PAC como objeto de pesquisa.

Por fim, na seção 4, considerando os resultados obtidos com a atuação do PPI no setor de logística, procurou-se sintetizar os mecanismos e instrumentos do arranjo institucional adotado para os projetos do PPI e os desafios enfrentados pelo programa que, mesmo diante de uma coordenação eficiente, tornam-se obstáculos ao sucesso dos empreendimentos.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Governança: coordenação e articulação

Governança é um termo amplamente utilizado, que apresenta uma variedade de definições, seja no setor privado ou público, sendo conhecidos, respectivamente, por

³ Seguindo a convenção acadêmica, as entrevistas foram propostas sob a condição de anonimato.

governança corporativa e governança pública. A distinção decorre dos objetivos de cada setor, levando a diretrizes específicas para alcançar os resultados esperados pelos acionistas ou pela sociedade.

Na verdade, a multiplicidade de definições para governança é muito maior, além de variar de acordo com o tipo de instituição, pode assumir outras definições a depender do assunto ou da categoria, como, por exemplo, governança regulatória, governança ambiental, governança de TI, governança de política pública, governança de centro de governo, governança organizacional, governança intraorganizacional, governança participativa, governança sociopolítica, entre outros.

A preocupação principal não é quanto a variedade de definições, porém quanto a sua aplicação de forma normativa, prescritiva e avaliada por indicadores que não consideram as peculiaridades das instituições e de sua área de atuação. Conforme Cavalcante e Pires (2018), a forma prescritivo-formal e suas associações com as funções de controle simplificam realidades complexas e assimétricas e geram recomendações que desconsideram os problemas estruturais da administração pública. Os autores apresentam a crítica observada pela literatura contemporânea à governança como perspectiva prescritivo-formal, e ainda demonstram a tendência para a perspectiva analítica, que muda o foco do comportamento institucional formal para os processos interinstitucionais de interesse público. Assim, a governança passa a ser uma forma de reflexão para a melhoria da capacidade do Estado e do resultado das políticas públicas envolvendo diversos atores.

Seguindo a perspectiva analítica com foco nos relacionamentos, “define-se governança como o conjunto de atores estatais e não estatais interconectados por ligações formais e informais operando no processo de fazer políticas públicas e inseridos em cenários institucionais específicos. (GOMIDE; PEREIRA, 2016 apud MARQUES, 1998 apud STOKER, 2011 apud LE GALÈS, 2018, p. 14)

Alinhado ao conceito de governança envolvendo diversos atores, encontra-se a definição de governança regulatória como sendo “a maneira pela qual o Estado gerencia o emprego da regulação e orienta o funcionamento de órgãos reguladores ao longo do ciclo de políticas públicas, mediante a interação entre um conjunto de atores-chave, estatais e não estatais.” (CUNHA, 2018, p. 33). Esta harmonia entre as definições de governança e governança regulatória é importante para que haja coerência entre as ações governamentais, tanto nos ministérios como nas agências reguladoras.

De acordo com a forma em que o governo, a iniciativa privada e a sociedade se relacionam para definir e implementar as políticas públicas, classificam-se três mecanismos de

coordenação: hierarquia, mercado e rede, (LOTTA; FREITAS, 2010 apud BOUCKAERT; PETERS; VERHOEST, 2018). Conforme os autores, elencam-se entre as principais características do mecanismo de coordenação hierárquica: a autoridade, o poder e a formalização por meio de normas e estruturas organizacionais, que permitem pouca flexibilização; quanto ao modelo de mercado, identificam-se: a busca pela eficiência, a competição e a regulação de agentes privados que possuem interesses específicos; enquanto verifica-se no mecanismo de rede: a colaboração voluntária com base na confiança, na reciprocidade e no compartilhamento de valores ou objetivos. (LOTTA; FREITAS, 2010 apud BOUCKAERT; PETERS; VERHOEST, 2018)

Pires e Gomide (2018) ressaltam que na prática, seja no funcionamento interno dos órgãos ou nas relações entre as organizações, ocorre uma combinação dos três mecanismos de coordenação.

Diante da ampliação das relações do Estado e da necessidade de integração das políticas públicas, verifica-se que a coordenação e a articulação são capacidades político-relacional primordiais, necessárias no âmbito interno e externo e que dependendo do arranjo institucional (do modelo de governança), as capacidades estatais podem ser melhor exploradas para o sucesso das políticas públicas e regulatórias.

Coordenação é entendida como o ajuste de ações e decisões entre atores interdependentes para alcançar objetivos específicos (KOOP, LODGE; 2014, tradução nossa). A coordenação é necessária por conta da diversidade dos atores, que nem sempre possuem a mesma visão e interesses, e assim precisam ajustar as decisões e ações para que a política pública seja implementada com sucesso.

A Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) aponta que em países federativos, a relação entre níveis de governo é caracterizada pela dependência mútua, havendo uma relação simultânea e complexa: de forma vertical (entre os diferentes níveis de governo), horizontal (dentro do mesmo nível de governo), e em rede (OCDE, 2012). Assim, o Conselho da OCDE recomenda a criação de mecanismos de coordenação, sempre que necessário, entre os níveis supranacional, nacional e subnacional do governo para promover a coerência regulatória. (OCDE, 2012). A coordenação aparece também como destaque pela OCDE ao definir os quatro “Cs” que devem existir durante todo ciclo de governança regulatória: coordenação, consulta, cooperação e comunicação. (OCDE, 2011)

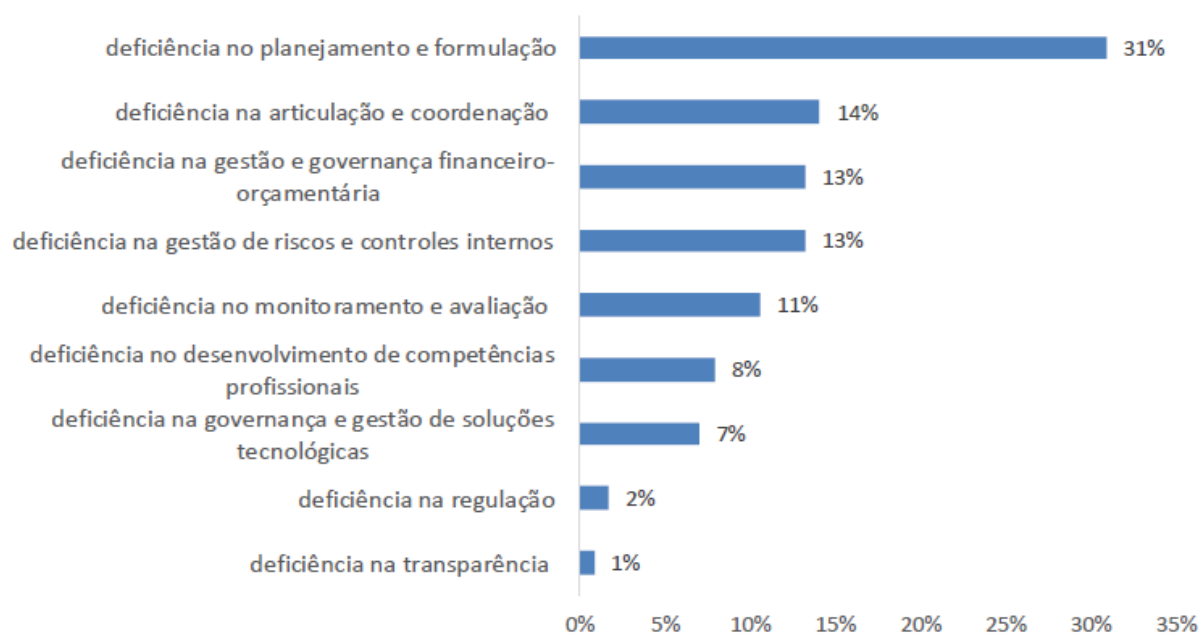
Koop e Lodge (2014) afirmam que problemas contemporâneos de coordenação aumentaram como consequência do crescimento do número de agências que operam fora dos Ministérios, havendo a necessidade de cooperação e coordenação com outros órgãos, e listam

três problemas: a) sobreposição ou subposição no exercício da autoridade reguladora; b) falha de informação; e, c) inconsistência na abordagem regulatória ou nas regras de política usadas. Conforme os estudos realizados na Alemanha, Dinamarca, Itália e no Reino Unido, comparando de que maneira os acordos de cooperação de reguladores econômicos são afetados pelas características estruturais da administração, os autores apontam que normalmente a coordenação destes atores independentes é formalizada, uma vez que não costuma emergir voluntariamente, e que a formalização aumenta a probabilidade de que o ajustamento das ações e decisões realmente se realize, proporcionando, também, a redução do custo de informação à medida que o processo de coordenação torna-se padronizado.

A ideia de formalização da coordenação é reforçada por meio de recomendações apresentadas no Relatório de Pesquisa que tratou da Regulação da Infraestrutura Logística no Brasil (LODGE, 2017), ao recomendar o uso de protocolos de coordenação para estabelecer um conjunto claro de entendimentos mútuos sobre as funções e as responsabilidades. Esses protocolos podem habilitar agências reguladoras a apoiarem o desenvolvimento global e a fiscalizar concessões.

Conforme indicado no Gráfico 1, a coordenação e a articulação aparecem juntas como sendo a segunda maior deficiência que afeta as políticas, os programas e as ações governamentais. Nesta relação apresentada pelo TCU (2017) encontra-se em primeiro lugar a deficiência no planejamento e na formulação, enquanto a regulação e a transparência são os fatores menos deficientes. O TCU ainda destaca como problema estruturante da administração pública federal a ausência de planos de longo prazo e a falta de uniformidade dos planos setoriais de âmbito nacional.

GRÁFICO 1 - Problemas identificados em programas e ações de governo



Fonte: Relatório de políticas e programas de governo (TCU, 2017).

Quanto à articulação, estudo de Cunha (2017, p. 237) comparou a frequência e a importância de interação de servidores públicos com o governo e com as empresas privadas. Ao avaliar o resultado da pesquisa realizada com servidores do setor de logística, incluindo especialistas e técnicos da ANTT, da Antaq e da Anac, os dados evidenciaram que quanto à frequência “se faz muito menos recorrente a interação dentro do governo, se comparado àquela com empresas privadas” e, quanto à importância, que “as empresas privadas são o grupo mais valorizado para fins de interação”.

Assim, como base nesse estudo empírico, pôde-se constatar que as agências do setor de transportes interagem mais com o mercado do que com o próprio governo, evidenciando o insulamento das agências. Esta separação entre ministérios e agências se torna um entrave ao desenvolvimento das políticas públicas, bem como dos programas e projetos, que, para serem melhor definidos, dependem do fluxo de informação e da troca de conhecimentos desde a fase de elaboração, passando pela implementação até o monitoramento.

Entre as especificidades das parcerias-públicas em infraestrutura, identificam-se as relações de longo prazo, os contratos incompletos e os ativos específicos. Conforme Fiani (2018), outra especificidade refere-se aos custos de transação que advêm do modelo institucional híbrido, decorrente do relacionamento entre governo e concessionárias, e demais atores como financiadores, seguradoras, construtoras... O Estado normalmente opta pela parceria em função da qualidade de gestão dos agentes privados e da economia de custos, entretanto, estes custos podem ser maiores ao se considerar os custos de transação do modelo

híbrido, no qual são aplicados incentivos (típicos em arranjos de mercado) e, ao mesmo tempo, controles (típicos em arranjos de hierarquia). (FIANI, 1996 apud WILLIAMSON, 2018)

2.2 Estrutura fragmentada

A relevância do tema governança advém de falhas decorrentes principalmente da estrutura fragmentada gerada com a reforma da nova gestão pública (NGP), também conhecida como administração pública gerencial, que começou no Brasil nos anos 1990.

Segundo Cavalcante (2017), a NGP tinha como objetivo obter melhores resultados, com foco em eficiência, eficácia e competitividade, além do foco no desempenho. Outra característica foi a descentralização, que ocorreu entre diversos meios: para o setor privado, terceiro setor, e, também, entre níveis de governos.

Durante a descentralização, verificou-se que, nas últimas três décadas, o Brasil também buscou caminhar no sentido do modelo de Estado regulador, em sintonia com tendências internacionais, ao invés do Estado executor. Surgiu, assim, um novo arranjo institucional, onde foram criadas as agências reguladoras, dotadas de autonomia, e que assumiram o papel mais técnico e atuante diante de um Estado que passou a induzir o desenvolvimento (CUNHA, 2016).

Conforme explicado por Ramalho (2011, p. 187), as agências reguladoras foram a principal mudança no arranjo das funções e organização do Estado no Brasil na década de 90, inaugurando um “novo paradigma de intervenção estatal no domínio econômico, notadamente em setores de infraestrutura.”.

As agências reguladoras são autarquias especiais, dotadas de autonomia, com quadros técnicos especializados no setor de atuação, e que buscam separar as decisões técnicas da agência, das decisões políticas (despoliticização). Esta separação gera o conflito analisado por Koop e Lodge: “enquanto agências independentes podem oferecer vantagens com o aumento da especialização e com o insulamento das pressões eleitorais, a autonomia delas agrava tensões em termos de assegurar a conformidade com os amplos objetivos do governo e as decisões de outras agências” (KOOP; LODGE, 2002 apud Black, 2014, tradução nossa). No mesmo sentido, Cavalcante e Palotti (2017) alertam quanto ao dilema do empoderamento das agências em detrimento à capacidade de planejamento e coordenação de políticas públicas pelos ministérios.

Cunha (2018) argumenta que as limitações do modelo de agencificação podem ser consideradas como falhas de governança regulatória de segunda geração, que demandam um papel dinâmico e sistêmico, com maior sinergia entre as instituições, os atores e demais

organizações do setor. O autor explica, ainda, que os problemas de primeira geração, em grande parte resolvidos ou encaminhados, eram estáticos e estavam relacionados à estruturação do modelo de agências, mais especificamente, a questões como: qualificação dos servidores, continuidade e alinhamento da regulação às boas práticas internacionais visando a qualidade regulatória.

Verifica-se que a descentralização e a agencificação podem ter criado instituições especializadas e, ao mesmo tempo, um Estado fragmentado, comprometendo a visão holística e integrada das políticas públicas e regulatórias, e demandando, assim, por mecanismos de coordenação.

A seguir, verifica-se o cenário atual do setor de logística e os programas criados desde 2007 para coordenar os investimentos de infraestrutura no Brasil.

2.3 Infraestrutura: a importância do setor de logística no Brasil

A infraestrutura é um dos pilares básicos para a competitividade de um país. Segundo o relatório *The Global Competitiveness Report 2017-2018* do Fórum Econômico Mundial que define doze pilares para avaliar o Índice de Competitividade Global (*Global Competitiveness Index - GCI*), em 2017-2018, o Brasil ocupou a 80ª posição do GCI em uma lista com 137 países analisados, ficando atrás de outros países da América Latina e Caribe como: Chile (33º), Panamá (50º), México (51º), Colômbia (66º), Jamaica (70º), Peru (72º) e Uruguai (76º). Em 2012-2013, o Brasil encontrava-se bem melhor no *ranking*, aparecendo em 48º lugar (*World Economic Forum, 2017*).

Quanto ao pilar infraestrutura, conforme apresentado na Tabela 1, o Brasil aparece em 73º lugar, porém a posição cai muito ao avaliar a qualidade geral de infraestrutura, ocupando a 108ª posição. O setor de logística apresenta as piores avaliações considerando a qualidade das estradas, das ferrovias, dos portos e dos aeroportos, conforme a posição e a nota apresentadas no Relatório de Competitividade Global 2017-2018. (*World Economic Forum, 2017*).

TABELA 1 - Brasil no Ranking de Infraestrutura: a qualidade geral e em logística

	<i>Ranking</i>	Avaliação
Pilar Infraestrutura (geral)	73	4.1
Qualidade geral da infraestrutura	108	3.1
Qualidade da infraestrutura rodoviária	103	3.1
Qualidade da infraestrutura ferroviária	88	2.0
Qualidade da infraestrutura portuária	106	3.1
Qualidade da infraestrutura aeroportuária	95	3.9

Fonte: World Economic Forum, 2017.

Uma das principais causas que justifica a baixa qualidade em infraestrutura no Brasil é a pouca alocação de investimentos no setor. O Banco Mundial apresentou um diagnóstico dos desafios econômicos e sociais do Brasil, no capítulo que trata especificamente da infraestrutura como a base para o crescimento, destaca que o Brasil tem investido cerca de 2% do PIB em infraestrutura, muito menos do que países semelhantes em todo o mundo, o que não considera nem mesmo suficiente para cobrir a depreciação. (Banco Mundial, 2018)

O Plano Nacional de Logística (PNL - 2025), apresentado em 2018 pela Empresa de Planejamento e Logística (EPL), aponta que “a baixa competitividade brasileira se deve, entre outros fatores, às deficiências no planejamento integrado dos modos de transporte, no desenvolvimento de projetos, no investimento de recursos em infraestrutura e na capacidade de execução de projetos”, e conclui que “a queda de competitividade promovida por esses problemas é resumida no aumento do custo Brasil”. (EPL, 2018, p.18)

Além da falta de integração entre os meios de transportes, tanto urbano como logístico, outro problema é a concentração do meio rodoviário na matriz de transportes brasileira, conforme os dados da EPL, a matriz de transportes brasileira apresentava, em 2015, a seguinte distribuição: 65% rodoviário, 15% ferroviário, 11% cabotagem, 5% hidroviário, 4% dutoviário. (EPL, 2018, p. 16)

A Política Nacional de Transportes demonstra no caderno das Estratégias Governamentais que a desproporção na movimentação de cargas “enseja um panorama setorial de elevada irracionalidade e deseconomia, apresentando como consequências, dentre outros aspectos, custos logísticos e de transporte muito elevados, baixa eficiência energética da matriz de transportes e elevados custos sociais e ambientais...” (MTPA, 2018, p. 23)

O atraso logístico do Brasil é explicado, em parte, pelo longo período de crise econômica e fiscal (1974 a 2004) que restringiu os investimentos no país. Visando reverter este cenário, o governo federal lançou o Plano de Aceleração do Crescimento (PAC) sendo um dos

eixos estruturantes do projeto de desenvolvimento brasileiro entre 2007 e 2014. O lançamento do plano ocorreu em 2007 (PAC 1), depois foi modificado em 2010 (PAC 2). O PAC foi concebido e ajustado durante a sua implementação, passou de uma simples carteira de projetos para um plano de investimentos com maior sinergia e conexões entre políticas públicas, setores e regiões do país com prazos de curta, média e longa duração. Desta forma, o governo precisou usar ativar e inovar as capacidades estatais para planejar, executar, monitorar e controlar os investimentos público-privado. (CARDOSO Jr, J.; NAVARRO, C; 2018)

Em 2012, foi lançado o Programa de Investimento em Logística (PIL), que visava modernizar o setor de transportes com um pacote de concessões de rodovias, ferrovias, portos e aeroportos, e em 2015 foi anunciada a segunda etapa do PIL com novas regras nos modelos de concessão (EPL, disponível em <https://www.epl.gov.br/ferrovias2>).

Apesar dos esforços do governo com o PAC e o PIL, verifica-se que o volume de carga transportada está aumentando, sem que haja a devida ampliação da infraestrutura. Há oito anos, a Confederação Nacional do Transporte (CNT) consolida os dados estatísticos de todos os modais de transporte e verificou que, no período de 2009 a 2017, a proporção de rodovias pavimentadas se manteve a mesma (12%), enquanto o crescimento da frota foi expressivo (65%). Destacou que, apesar do baixo investimento público em ferrovias, houve o aumento do número de locomotivas (21,2%, de 2016 para 2017), correspondendo a o incremento de 10% no volume de toneladas transportadas por quilômetro útil (TKU). Quanto ao transporte aquaviário, também foi registrado o aumento de 8,5% na movimentação de cargas em 2017 em relação ao ano anterior. (CNT, 2018)

Além das restrições fiscais que restringem o investimento em infraestrutura no Brasil, os empreendimentos realizados pelo governo não são eficientes. Uma das justificativas é a limitada capacidade de execução pelo Estado no planejamento, na elaboração e na escolha dos projetos, e, também, nos controles administrativos e na coordenação governamental (GOMIDE; et al, 2018). Assim, a maior participação do setor privado tem sido uma alternativa, seja pela venda de empresas, transferência de ativos, concessões plenas e parcerias público-privadas. (CNI, 2017, p.11)

Considerando as dificuldades dos governos em realizarem diretamente os investimentos em infraestrutura, os gargalos logísticos, e a necessidade em equilibrar a matriz de transportes com qualidade, constata-se que o Estado tem procurado ampliar a participação do investidor privado no setor de transportes e buscado novas alternativas para viabilizar os projetos por meio do PPI para alcançar a sustentabilidade da infraestrutura logística.

3 PROGRAMA DE PARCERIAS DE INVESTIMENTOS

De forma geral, a melhoria dos fatores determinantes da competitividade de um país, exige a ação coordenada do Estado, da comunidade empresarial, e da sociedade civil (*World Economic Forum*, 2017). Neste contexto, relatório econômico da OCDE sobre o Brasil apontou o papel de coordenação da SPPI e afirmou que a secretaria do PPI “está em linha com as melhores práticas internacionais e deve continuar a usufruir de recursos abundantes, tanto financeiros quanto humanos” (OCDE, 2018, p. 44).

Outro organismo internacional que destacou o papel da SPPI foi Banco Mundial (2018) que recomendou o fortalecimento do PPI, mais especificamente, para desenvolver e coordenar uma *pipeline* de projetos financiáveis, com base em critérios transparentes de seleção.

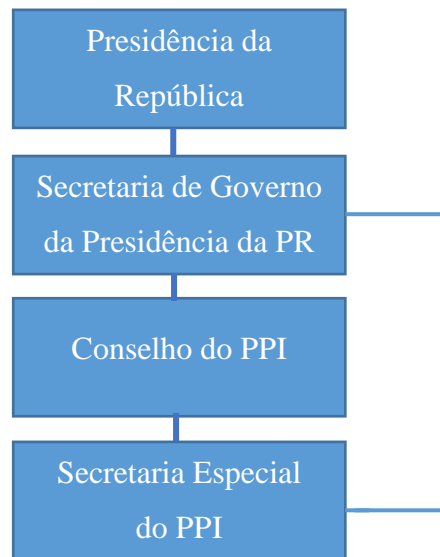
Além da importância dada à SPPI, também foram feitos questionamentos e recomendações direcionados ao setor de logística e ao papel do PPI junto aos Ministérios e Agências. Uma vez que o PPI foi visto como uma tentativa de resolver os desafios da governança regulatória, Lodge recomenda que seja desenvolvida “uma compreensão estratégica consistente sobre o seu papel em relação aos ministérios e aos órgãos reguladores, e entre os ministérios e os órgãos reguladores. É urgentemente necessário se desenvolver uma perspectiva mais estratégica em relação às infraestruturas logísticas, incluindo considerações regionais mais amplas no âmbito do desenvolvimento econômico e social sustentável, bem como a análise intermodal.” (LODGE, 2017, p. 7).

Tendo em vista a relevância e os questionamentos quanto ao papel do PPI, a seguir serão analisados os arranjos institucionais do Programa com foco na coordenação e na articulação interna e externa com os diversos atores do setor de logística capazes de contribuir para ampliação das capacidades estatais.

3.1 Institucionalização do PPI

O PPI denota a ampliação da governança de centro de governo, principalmente no que se refere ao mecanismo de coordenação, incluindo o monitoramento e a transparência na fase de contratação dos empreendimentos de infraestrutura a serem concedidos ou arrendados à iniciativa privada. De acordo com os objetivos do programa e de sua estrutura institucional é possível identificar o seu papel central na governança exercido por meio do Conselho do PPI (CPPI) e da Secretaria Especial (SPPI), que se encontram vinculados à Secretaria de Governo da Presidência da República, conforme demonstrado na Figura 1.

FIGURA 1 - Vinculação do PPI (Conselho e PPI) junto ao Governo



Fonte: Elaboração própria conforme Decreto 6.669/2019.

Em 2016, foi criado o Programa de Parcerias de Investimentos destinado à ampliação e ao fortalecimento da interação entre o Estado e a iniciativa privada, por meio da celebração de contratos de parceria para a execução de empreendimentos públicos de infraestrutura e de outras medidas de desestatização, conforme dispõe o art. 1º da Medida Provisória 727/2016, posteriormente convertida na Lei 13.334/2016.

A criação do PPI demonstra claramente a diretriz do Governo em buscar o investimento do setor privado, uma vez que o Estado não dispõe de recursos públicos para executar diretamente os empreendimentos e busca por uma melhor gestão da construção e da operação dos serviços de infraestrutura de qualidade⁴.

É importante ressaltar que além do interesse no desenvolvimento econômico e social da Nação, os objetivos também demonstram a preocupação com os usuários do serviço público, os entes privados e as agências reguladoras, ao estabelecer: a) a qualidade da

⁴ Os objetivos do PPI constam no art. 2º da Lei 13.334/2016: I- ampliar as oportunidades de investimento e emprego e estimular o desenvolvimento tecnológico e industrial, em harmonia com as metas de desenvolvimento social e econômico do País; II- garantir a expansão com qualidade da infraestrutura pública, com tarifas e preços adequados; III- promover ampla e justa competição na celebração das parcerias e na prestação dos serviços; IV- assegurar a estabilidade e a segurança jurídica, com a garantia da mínima intervenção nos negócios e investimentos; e V- fortalecer o papel regulador do Estado e a autonomia das entidades estatais de regulação.

infraestrutura pública, com tarifas e preços adequados, b) a estabilidade e segurança jurídica, e c) o fortalecimento e a autonomia do regulador.

Ao criar o Programa de Parceria de Investimentos, foram instituídos o Conselho (CPPI) e a Secretaria-Executiva do PPI (SPPI). O Conselho tem como função assessorar o Chefe do Poder Executivo, enquanto a Secretaria-Executiva, inicialmente, órgão subordinado à Presidência da República, tem a finalidade de coordenar, monitorar, avaliar e supervisionar as ações do PPI e de apoiar às ações setoriais necessárias à sua execução (arts. 7º e 8º da Lei 13.334/2016).

Conforme a Lei 13.334/2016, ao conselho do PPI compete opinar, previamente à deliberação do Presidente da República, quanto às propostas dos ministérios para a inclusão de empreendimentos no PPI, acompanhar a execução do PPI e exercer as atribuições do Conselho Nacional de Desestatização (CND), do Conselho Gestor de PPPs (CGPPP), e do Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte (Conit). Verifica-se, com a unificação das competências dos conselhos, a centralização das decisões relacionadas às privatizações, concessões e PPPs do governo Federal, incluindo especificamente o setor de transportes.

Conforme as competências dos três conselhos que passaram para o CPPI, ressalta-se a relevância do seu papel e a capacidade de induzir a melhoria dos procedimentos e requisitos dos projetos, editais e contratos de parcerias e contribuir para a integração dos diversos modais de transportes, bem como, recomendar a inclusão de empresas no Programa Nacional de Desestatização (PND) e definir a destinação dos recursos provenientes da desestatização.

A Tabela 2 apresenta algumas das atribuições que eram do CND, Conit, e CGPP (que conduzia os projetos de PPP em sentido estrito) e encontram-se sob a competência do CPPI.

TABELA 2 - Atribuições do CND, Conit e CGPP atribuídas ao CPPI

CGPP - Lei 11.079/2014	(i) propor serviços prioritários para execução no regime de parceria público-privada; (ii) disciplinar os procedimentos para celebração dos contratos de parceria público-privada e aprovar suas alterações; (iii) autorizar a abertura de procedimentos licitatórios e aprovar os instrumentos convocatórios e de contratos e suas alterações; [...] (vi) estabelecer os procedimentos e requisitos dos projetos de parceria público-privada e dos respectivos editais de licitação, submetidos à sua análise pelos Ministérios e Agências Reguladoras; (vii) estabelecer modelos de editais de licitação e de contratos de parceria público-privada, bem como os requisitos técnicos mínimos para sua aprovação;
CND - Lei 9.491/1997	(i) recomendar, para aprovação do Presidente da República, meios de pagamento e inclusão ou exclusão de empresas, inclusive instituições financeiras, serviços públicos e participações minoritárias, bem como a inclusão de bens móveis e imóveis da União no Programa Nacional de Desestatização;

	<p>(ii) aprovar, exceto quando se tratar de instituições financeiras: a modalidade operacional a ser aplicada a cada desestatização; os ajustes de natureza societária, operacional, contábil ou jurídica e o saneamento financeiro, necessários às desestatizações; as condições aplicáveis às desestatizações; a criação de ação de classe especial, a ser subscrita pela União; a fusão, incorporação ou cisão de sociedades e a criação de subsidiária integral, necessárias à viabilização das desestatizações; a contratação, pelo Gestor do Fundo Nacional de Desestatização, de pareceres ou estudos especializados necessários à desestatização de setores ou segmentos específicos; a exclusão de bens móveis e imóveis da União incluídos no PND;</p> <p>(iii) determinar a destinação dos recursos provenientes da desestatização;</p>
Conit - Lei 10.233/2001	<p>(i) diretrizes para a integração física e de objetivos dos sistemas viários e das operações de transporte sob jurisdição da União e dos entes federados;</p> <p>(ii) necessidade da coordenação de atividades pertinentes ao Sistema Federal de Viação e atribuídas pela legislação vigente aos Ministérios dos Transportes, da Defesa, da Justiça, das Cidades e à Secretaria Especial de Portos da Presidência da República;</p> <p>(iii) propor medidas que propiciem a integração dos transportes aéreo, aquaviário e terrestre e a harmonização das respectivas políticas setoriais;</p> <p>(iv) definir os elementos de logística do transporte multimodal a serem implementados pelos órgãos reguladores dos transportes terrestre e aquaviário vinculados ao Ministério dos Transportes, [...]</p>

Fonte: elaboração própria, com base nas leis: Lei 9.491/1997, 11.079/2014, Lei 10.233/2001.

As reuniões do Conselho do PPI são presididas pelo Presidente da República, e o Secretário da SPPI atua como Secretário-Executivo do Conselho do PPI. O CPPI é composto pelas principais lideranças do Governo Federal que definem as políticas públicas de infraestrutura do país e os meios de financiamento dos empreendimentos. De acordo com a pauta da reunião, podem ser convidados os ministros setoriais responsáveis pelas proposições em exame e os dirigentes máximos das agências reguladoras. Compõem o CPPI⁵:

Ministro de Estado Chefe da Secretaria de Governo da Presidência da República;

Ministro de Estado Chefe da Casa Civil da Presidência da República;

Ministro de Estado da Fazenda;

Ministro de Estado da Infraestrutura;

Ministro de Estado de Minas e Energia;

Ministro de Estado do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão;

Ministro de Estado do Meio Ambiente;

Presidente do BNDES;

Presidente da Caixa Econômica Federal; e

Presidente do Banco do Brasil.

⁵ Membros do CPPI com direito a voto constam no § 1º art 7º d Lei 13.334/2016.

Desde que o conselho do PPI publicou a sua primeira resolução, em setembro de 2016, foram emitidas 51 resoluções⁶. A primeira estabeleceu as diretrizes para os órgãos da administração pública federal qualificarem os seus projetos no programa de parcerias e investimentos do governo, enquanto as resoluções seguintes, em geral, indicaram os empreendimentos qualificados no PPI no setor de transportes, saneamento, nas áreas de óleo e gás, transmissão, geração e distribuição de energia elétrica, exploração de recursos minerais e em outros processos de desestatização como da Eletrobras e Lotex.

No período de dois anos (2016 a 2018), o CPPI mostrou-se atuante e procurou, por meio das reuniões do conselho, garantir a coerência e a coesão entre as políticas setoriais e o empenho dos ministérios e demais representantes do conselho a fim de assegurar o caráter prioritário dos empreendimentos qualificados e o comprometimento com o cronograma pactuado.

Quanto à SPPI, observa-se que o nome da Secretaria-Executiva do PPI mudou para Secretaria Especial do PPI após a criação da Secretaria-Geral da Presidência⁷, em 2017, na qual a SPPI passava a fazer parte. Entretanto, em 2019, com a reestruturação dos ministérios e dos órgãos diretamente ligados à presidência da república, a SPPI passou a ser vinculada à Secretaria de Governo da Presidência da República (MP 870/2019), que tem como objetivo fazer a interlocução entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo, no auxílio da coordenação política, social e institucional junto ao Presidente da República.

A alteração do nome não é significativa, mas a vinculação da SPPI à Secretaria-Geral da Presidência ou à Secretaria de Governo da Presidência cria um nível a mais na hierarquia. Apesar do distanciamento, entende-se que a estrutura do PPI faz parte do Centro de Governo.

Centro de governo refere-se ao “conjunto de unidades e/ ou indivíduos, presentes ou não na estrutura formal da presidência [...], que atuam na coordenação das atividades, com o objetivo de garantir que a atuação do governo, como um todo, siga a direção política definida pelo Poder Executivo e busque a realização de seus grandes objetivos” (CAVALCANTE, 2018, p. 27). O CPPI e a SPPI atendem ao critério definido para centro de governo, uma vez que a atuação do PPI visa assegurar a coesão e coerência na tomada de decisão governamental sobre a participação privada em projetos de infraestrutura.

⁶ As resoluções do CPPI estão disponíveis em: <<https://www.ppi.gov.br/conselho1>>

⁷ Secretaria-Geral da Presidência da República foi criada pela MP 768/2017, posteriormente revogada pela MP 782/2017, esta convertida na Lei 13.502/2017, recentemente revogada pela MP 870/2019.

O termo Governança não aparece na Lei que criou e especificou as atribuições da SPPI, entretanto, além do papel na governança de Centro de Governo, é possível constatar outras formas de governança, seja ao colaborar na integração das políticas públicas ou ao contribuir na melhoria da qualidade regulatória por meio de regras gerais e ações definidas após a articulação com as diversas esferas de governo, agentes de mercado e da sociedade civil, órgãos setoriais de infraestrutura, instituições financeiras e órgãos de controle.

As competências da SPPI estão elencadas em dezesseis incisos do Decreto 9.669/2019, antes constavam em apenas seis incisos do Decreto 9.038/2017. Este detalhamento facilita identificar a atuação e o relacionamento com diferentes atores:

I - coordenar, monitorar, avaliar e supervisionar as ações do Programa de Parcerias de Investimentos - PPI;

II - estimular a integração das ações de planejamento dos **órgãos setoriais de infraestrutura**;

III - acompanhar e subsidiar, no exercício de suas funções de supervisão e apoio, **a atuação dos Ministérios, dos órgãos, das entidades setoriais** e do Fundo de Apoio à Estruturação de Parcerias - FAEP, sem prejuízo das competências legais dos Ministérios, dos órgãos e das entidades setoriais;

IV - apoiar, junto às **instituições financeiras federais**, as ações de estruturação de projetos que podem ser objeto de qualificação no PPI;

V - avaliar a robustez das propostas de projetos a serem submetidos para qualificação no PPI;

VI - assegurar a qualidade e a consistência técnica dos projetos de parcerias qualificados no PPI;

VII - promover o aprimoramento regulatório dos empreendimentos qualificados no PPI;

VIII - apoiar o processo de licenciamento ambiental dos empreendimentos qualificados no PPI;

IX - divulgar os projetos do PPI, de forma que permita o acompanhamento público;

X - acompanhar os empreendimentos qualificados no PPI, de forma a garantir a previsibilidade dos cronogramas divulgados;

XI - articular com **os órgãos e autoridades de controle**, para aumento da transparência das ações do PPI;

XII - promover e ampliar o diálogo com **agentes de mercado e da sociedade civil organizada**, para divulgação de oportunidades de investimentos e aprimoramento regulatório;

XIII - promover estudos para resolução de entraves na implantação e no desenvolvimento de empreendimentos de infraestrutura;

XIV - promover as políticas federais de fomento às parcerias em empreendimentos públicos de infraestrutura dos **Estados, do Distrito Federal e dos Municípios**;

XV - celebrar ajustes ou convênios com órgãos ou entidades da **administração pública da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios**, para a ação coordenada ou para o exercício de funções descentralizadas;

XVI - exercer as atividades de Secretaria-Executiva do Conselho de Participação no Fundo de Apoio à Estruturação e ao Desenvolvimento de Projetos de Concessão e Parcerias Público-Privadas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios - CFEP; e

XVII - coordenar e secretariar o funcionamento do Conselho do PPI. (Decreto 9.669/2017, grifo nosso)

Em 2017, Lodge, M. et al, da London School of Economics and Political Science, avaliaram a Regulação da Infraestrutura logística no Brasil (2017, p. 8) e elencaram entre as questões de longo prazo a serem resolvidas “A necessidade de desenvolver uma compreensão clara sobre o PPI (ou qualquer outra unidade central) como coordenador dos planos de concessão, que promova as agências reguladoras e os ministérios no desenvolvimento de concessões”.

Pode-se constatar que há uma maior compreensão do PPI, tanto no aspecto formal como no informal, uma vez que as competências da SPPI foram formalmente detalhadas pelo Decreto 9.669/2019 e que, com a atuação prática, a Secretaria vem confirmando seu papel de coordenação e articulação visando apoiar os projetos qualificados no PPI e mantendo a independência das entidades reguladoras e a responsabilidade da formulação das políticas por conta dos ministérios.

Nos dois primeiros anos, a SPPI estava estruturada com três secretarias: Secretaria de Articulação de Políticas Públicas; Secretaria de Coordenação de Projetos; Secretaria de Articulação para Investimentos e Parcerias; e contava com a Empresa de Planejamento e Logística S.A. (EPL) como entidade vinculada. (Decreto 9.038/2017)

A EPL tem como objetivo estruturar e qualificar, por meio de estudos e pesquisas, o processo de planejamento integrado de logística no país, interligando rodovias, ferrovias, portos, aeroportos e hidrovias, e encontrava-se vinculada à SPPI, porém, em 2019, passou para a estrutura do Ministério da Infraestrutura.

Em 2019, a SPPI passou a contar com quatro secretarias: Secretaria de Coordenação de Energia e Aeroportos, Secretaria de Coordenação de Transportes, Secretaria de Apoio ao Licenciamento Ambiental e Desapropriações e Secretaria de Coordenação de Obras Estratégicas e Fomento. Observa-se que duas secretarias estão organizadas por área enquanto as outras duas atuam de forma transversal em questões sensíveis ao sucesso do empreendimento, como fomento, licenciamento ambiental e desapropriação.

A SPPI conta com cerca de cinquenta servidores comissionados e de carreira com perfil técnico nas áreas de infraestrutura, finanças, engenharia, direito, administração, economia e relações internacionais com experiência no mercado e na administração pública, funcionando como uma força tarefa. (SPPI, 2017)

Entre as características do PPI, destaca-se que a Lei de criação do Programa de Parcerias de Investimentos determinou o tratamento prioritário aos empreendimentos do PPI, conforme o art. 5º da Lei 13.334/2016, “Os empreendimentos do PPI serão tratados como prioridade nacional por todos os agentes públicos de execução ou de controle, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.”, e reforçado no art. 17 da Lei 13.334/2016, dando ênfase aos processos referentes à obtenção de licenças e autorizações seja da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios.

A análise das competências e estrutura do PPI mostra que a SPPI atua em área prioritária para o governo federal, participando da governança de centro de governo, sendo que o detalhamento formal de suas atribuições contribuiu para o esclarecimento do seu papel, e que a experiência de dois anos gerou mudanças na organização de suas secretarias, de forma que os servidores, com formação multidisciplinar, passassem a trabalhar por setor do empreendimento ou se dedicar a questões transversais e fundamentais que podem ser barreiras aos investimentos, tais como licenciamento ambiental e fomento à realização dos empreendimentos.

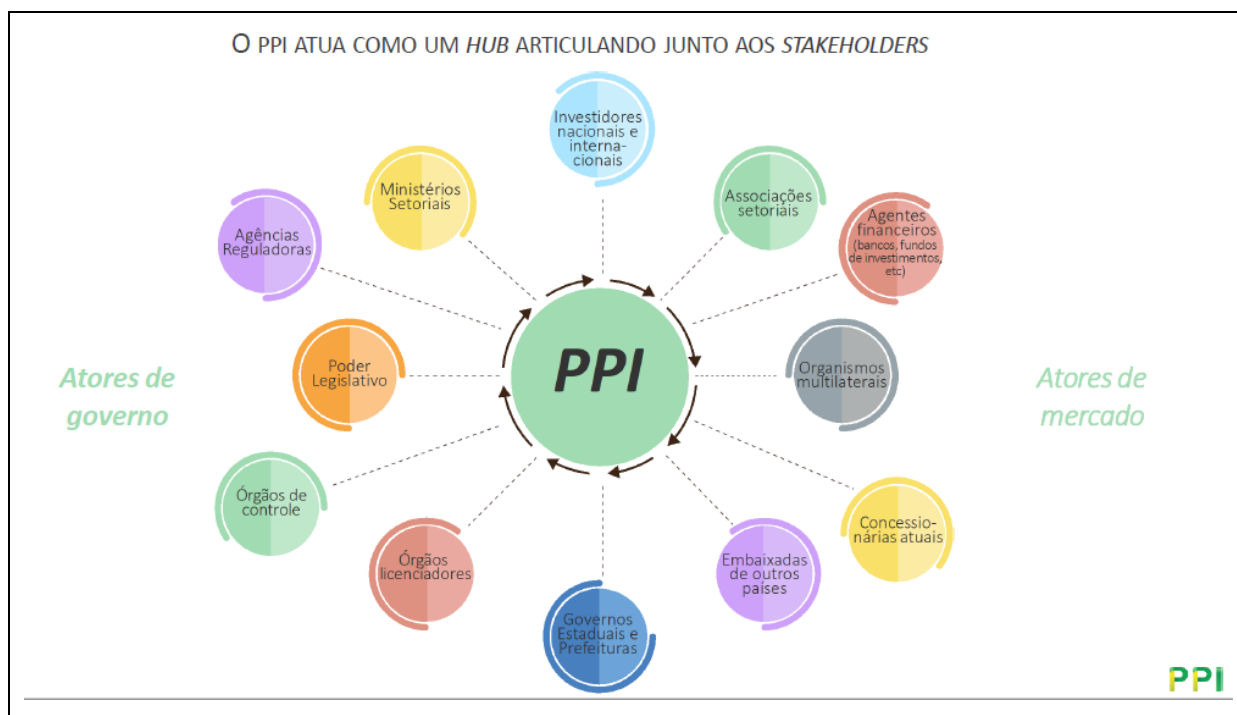
3.2 Atuação do PPI: coordenação, monitoramento e transparência

Um núcleo de governo desempenha ações relacionadas à estratégia, coordenação, supervisão e transparência, podendo exercer apenas um desses papéis ou uma combinação. Neste tópico serão analisadas quatro linhas de ação da SPPI: a) diálogo e transparência; b) gestão de riscos e supervisão de projetos; c) aprimoramento técnico e d) aprimoramento jurídico-regulatório, por estarem relacionadas à coordenação, ao monitoramento e à transparência e por serem o foco principal do PPI. No item seguinte será analisada a quinta linha de ação da SPPI que se chama resgate da visão de longo prazo e está associada à estratégia.

A primeira linha de atuação da SPPI está diretamente relacionada ao conceito de governança que envolve atores estatais e não estatais para formular e implementar políticas, uma vez que se refere ao diálogo e à transparência. Conforme ilustrado na Figura 2, a SPPI no seu papel de articuladora, interage internamente com ministérios setoriais, agências reguladoras, órgãos estaduais e municipais, órgãos de controle e poder legislativo; e externamente com investidores, concessionárias, agentes financeiros, associações setoriais, organismos multilaterais e embaixadas de outros países buscando apoiar a formulação de

políticas públicas e viabilizar os projetos qualificados no âmbito do PPI que atendam ao interesse público e que sejam atraentes aos investidores.

FIGURA 2 - Articulação interna e externa da SPPI



Fonte: SPPI, 2019.

O portal do PPI é o principal meio de divulgação do cronograma e andamento dos projetos, das normas e da agenda das autoridades, outra forma de comunicação ocorre pelas redes sociais (*facebook e twitter*) para se comunicar com a sociedade e divulgar o programa. A transparência é uma das diretrizes de governança da administração pública federal, e neste caso visa o acompanhamento público, de forma a facilitar o controle social, e o aumento da concorrência e da qualidade das propostas com a participação de mais agentes qualificados.

Por meio do portal do PPI foi possível verificar a agenda das autoridades (secretário e diretores), no período de 2 de janeiro a 14 de fevereiro de 2019, e constatar que a maioria das reuniões foi intragovernamental (MININFRA, MCTIC, MME, MDR, Mapa, Ministério da Economia, ANTT, Antaq, Anac, SAC, Dnit, Apex, CGU, TCU, Ciset,...), seguida de reuniões com financiadores públicos (BNDES, BB e Caixa), algumas com os estados (MG, SC PA), outras com embaixadas (China, Britânica, República da Coreia), e também atendimentos esporádicos a concessionárias e advogados. Por fim, em fevereiro de 2019, houve um grande número de reuniões com agentes financeiros devido ao evento: 1º Diálogo do PPI com o

mercado financeiro, e em março de 2019 ocorre o 1º Diálogo do PPI com a advocacia⁸ a fim de divulgar as oportunidades de investimentos do programa e apresentar os aprimoramentos regulatórios.

O diálogo e a transparência são fundamentais para reduzir a assimetria de informação, atrair investidores e financiadores nacionais e internacionais, e permitir aperfeiçoar os projetos de forma que se tornem atrativos, por isso a SPPI procura ser o primeiro ponto de contato com o mercado e gerar uma relação de confiabilidade com transparência.

O acesso aos atores estrangeiros ocorreu com apoio da área de inteligência comercial da APEX-Brasil e do Itamaraty que buscaram identificar potenciais investidores. O Ministério das Relações Exteriores (MRE) também foi responsável por organizar as missões oficiais ao exterior com autoridades e representantes governamentais de outros países, de organizações oficiais internacionais, bem como do setor privado (bancos, fundos soberanos e de investimentos). (SPPI, 2018)

As missões tiveram como objetivo divulgar o novo modelo de concessão do governo federal para ampliar a captação de investimentos. O resultado positivo pode ser observado com o número de empresas estrangeiras (47) que venceram os leilões dos projetos concluídos (124) até o final de 2018, seja individualmente ou em consórcio com empresas brasileiras.

O sucesso do leilão depende primordialmente da qualidade dos estudos e projetos técnicos e da sua viabilidade econômico-financeira, neste sentido a SPPI tem atuado junto aos ministérios, agências reguladoras, órgãos licenciadores e de controle de modo a aprimorar os estudos e aumentar a segurança jurídica.

Ressalta-se que o limite de atuação da SPPI foi definido em Lei, assim compete à SPPI o suporte aos ministérios e às agências reguladoras no que diz respeito ao planejamento, modelagem e acompanhamento dos projetos do PPI, preservando as competências políticas e regulatórias desses órgãos e entidades. Os artigos 11 e 12 da Lei 13.334/2016 reforçam que cabe ao Ministério setorial ou órgão com competência para formulação da política setorial a adoção das providências necessárias à inclusão do empreendimento no âmbito do PPI, e que a estruturação dos projetos que integrem ou que venham a integrar o PPI continua sendo atribuição do respectivo órgão ou entidade competente.

⁸ A divulgação do evento encontra-se disponível em: <https://www.ppi.gov.br/ppi-convidados-escritorios-de-advocacia-para-rodada-de-reunioes->.

Além da articulação horizontal, por meio do diálogo com atores da mesma esfera de governo e nível hierárquico dentro do executivo, verifica-se a articulação vertical, com atores de outras esferas de governo e de diferentes níveis hierárquicos na administração pública. Diante da nova estrutura da SPPI e de suas competências, constata-se o direcionamento para políticas federais de fomento às parcerias em empreendimentos públicos de infraestrutura dos estados, do distrito Federal e dos municípios, na maioria das vezes destinado ao saneamento básico e à mobilidade urbana, sendo possível a celebração de ajustes para a ação coordenada ou para o exercício de funções descentralizadas.

Como destacado pelo guia de governança de política pública: “a governança multinível ganha especial destaque e demonstra, mais uma vez, que o foco da política é centrar ações no cidadão – vencendo barreiras institucionais e promovendo o constante diálogo entre os níveis e as esferas do setor público.” (Casa Civil, 2018, p.47)

A linha de ação diálogo e transparência encontra-se diretamente relacionada à comunicação e, também se refere à coordenação, cooperação e consulta, completando os “4cs” essenciais ao ciclo de governança regulatória. Contata-se que o diálogo do PPI ocorreu primordialmente entre as organizações do governo federal para viabilizar os empreendimentos e está sendo ampliado para ações multiníveis, de forma a apoiar os estados e municípios na estruturação de projetos de desestatização. Além do relacionamento com atores internos, os atores externos estão no foco desta linha ação, que também visa divulgar os projetos aos financiadores e investidores, procurando melhorar o modelo e atrair os parceiros da iniciativa privada.

A segunda linha de ação da SPPI, gestão de riscos e supervisão de projetos, se relaciona aos princípios de governança: capacidade de resposta, transparência e confiabilidade. Ou seja, por meio do acompanhamento da evolução do processo de contratação, do monitoramento da carteira com base em um cronograma transparente, visa-se a maior previsibilidade da atuação pública e a busca pelo comprometimento com os prazos para ganhar credibilidade com os investidores e com a sociedade.

Apesar do caráter prioritário concedido por Lei aos empreendimentos do PPI, este não foi suficiente para garantir o cumprimento dos prazos. A SPPI reúne-se regularmente com os órgãos de controle, prestando esclarecimentos a respeito dos empreendimentos e informando o cronograma com as datas previstas para o envio dos estudos a serem analisados pelo TCU, de forma que seja possível o planejamento das atividades e a eficiência no tratamento das determinações e recomendações (inciso IV art. 6 da Lei 13.448/2016). Essa articulação da SPPI com os órgãos de controle contribui para o planejamento e antecipa o esclarecimento de

algumas questões, entretanto espera-se que, com a melhoria da qualidade dos estudos e projetos, seja possível realizar análises mais céleres tanto pelos órgãos de controle como pelos órgãos ambientais.

No relatório de gestão do PPI (SPPI, 2018) foram relatadas possíveis ameaças à atuação da SPPI, além da eventual dificuldade na otimização dos recursos nos órgãos e entidades, encontram-se possíveis entraves decorrentes da padronização de procedimentos básicos direcionados aos estudos, projetos, licitação, celebração dos contratos de parceria e licenciamento ambiental. Diante da preocupação com a demora na obtenção das licenças ambientais, compreende-se a criação da Secretaria de Apoio ao Licenciamento Ambiental e Desapropriações dentro da estrutura da SPPI, tendo como competências: o apoio aos processos de licenciamento ambiental e desapropriação dos empreendimentos qualificados no PPI, articulando e propondo soluções aos entraves e propondo aprimoramentos técnicos e normativos.

A Ferrogrão (EF-170) é uma ferrovia que demonstra a complexidade dos projetos que atravessam grandes extensões. No caso, está prevista a construção de 933 km de ferrovia para escoar os grãos do Centro-Oeste até o Porto de Miritituba no Pará, configurando o novo corredor ferroviário de exportação do Brasil pelo Arco Norte. O traçado impacta mais de vinte áreas protegidas, entre terras indígenas e unidades de conservação. Assim, apesar do projeto ter sido anunciado na primeira reunião do PPI, em setembro de 2016, ainda se encontra na fase de consulta pública com previsão de leilão para 2019.

Os problemas e riscos são observados por meio de um monitoramento constante de iniciativa supra e intersetorial que visa fornecer um mecanismo eficiente e proativo, permitindo o fluxo da informação. Para cada projeto qualificado no PPI existe um cronograma pactuado junto ao conselho do PPI, com um responsável⁹ designado pelo órgão ou entidade competente para atuar como locutor capaz de concentrar as informações e gerenciar o cronograma, que é acompanhado pela SPPI e pelo CPPI, sendo registrado em um painel de monitoramento e nas atas de reunião do conselho. Atualmente o monitoramento dos empreendimentos tem como marcos: a conclusão dos estudos, a consulta pública, o acórdão do TCU, o edital, o leilão, finalizando com a assinatura do contrato. (SPPI, 2018)

O modelo de monitoramento com os marcos definidos pelo PPI está sendo utilizado pelo Departamento de Estruturação de Parcerias (DEAP), criado em 2019 e que faz parte da Secretaria de Fomento, Planejamento e Parcerias (SFPP) do Ministério de Infraestrutura.

⁹ Agente público responsável conta no art. 4º da Resolução 1/2016 do CPPI.

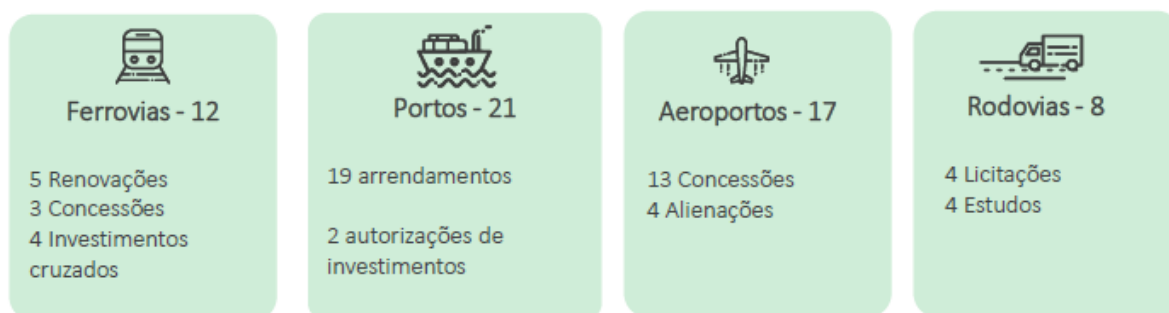
Verifica-se, assim, a padronização e a capacitação das ações de monitoramento do PPI para dentro do Ministério.

Até o final de 2018 foram concluídos 124 projetos, a maioria era do setor de energia (94 empreendimentos), seguido do setor de logística (22), e o setor de óleo e gás com 7 projetos concluídos. Dos R\$ 46,4 bilhões em valores de outorga ou bônus, o setor de logística participou com R\$ 3,7 bilhões das concessões aeroportuárias e R\$ 0,3 bilhões em terminais portuários. Quando se trata de investimentos, o PPI estima que serão investidos R\$ 253,3 bilhões, sendo R\$ 6,5 bilhões em aeroportos e R\$ 2,3 em terminais portuários.

Observa-se que dos 22 projetos de logística concluídos no âmbito do PPI, o setor portuário teve a maior representatividade (8 concessões e 9 renovações antecipadas) devido aos estudos que já estavam em andamento pela EPL, seguido de 4 concessões em aeroportos, apenas uma concessão rodoviária e nenhuma ferroviária.

Em 2019, o PPI deu continuidade aos 69 projetos qualificados em andamento, destes, a maioria é do setor de transportes (58). Assim, estão previstos 12 projetos no setor ferroviário (renovações e concessões), 21 no portuário, 17 no aeroportuário e 8 no rodoviário, conforme ilustrado na Figura 3. Ainda há mais 94 novos projetos potenciais, dos quais 44 são de aeroportos.

FIGURA 3 - Projetos do setor de transportes qualificados e em andamento no PPI



Fonte: SPPI, 2019.

Os leilões de doze aeroportos, dez terminais portuários e de um trecho da Ferrovia Norte-Sul (Estrela d'Oeste/SP a Porto Nacional/TO com 1.537 Km de extensão) estão previstos para o primeiro trimestre de 2019. O atraso para o leilão dos projetos rodoviários e ferroviários é justificado pela necessidade de revisão dos estudos e modelos anteriores, uma vez que as obrigações contratuais das concessões rodoviárias realizadas em 2013 e 2014 não estão sendo cumpridas, e é necessário definir um modelo que possa garantir o direito de passagem nas ferrovias (SCHREIBER; 2019), que corresponde a autorização para trafegar pela ferrovia explorada por outra empresa.

As entrevistas revelaram que, diante dos desafios identificados para aprimorar os estudos, projetos, editais e contratos, o papel da SPPI não se restringe ao acompanhamento dos cronogramas, a equipe da Secretaria adquire conhecimentos profundos acerca dos projetos a fim de agir como facilitadora na busca de soluções para as questões que surgem durante a gestão de risco e a supervisão de empreendimentos qualificados no PPI.

Aprimoramento técnico e jurídico-regulatório são duas linhas de ação da SPPI diretamente relacionadas aos princípios regulatórios de governança que dizem respeito à capacidade de resposta e à melhoria regulatória, e que visam gerar estudos e projetos mais robustos para permitir análises céleres e confiáveis em prol da decisão, tanto do setor público ao selecionar os empreendimentos, como para o setor privado escolher os investimentos que irá participar e conseguir financiamento.

Neste sentido, a Resolução 1 do Conselho do PPI estabeleceu regras gerais que visam homogeneizar os procedimentos básicos aplicáveis aos projetos e setores envolvidos nos procedimentos de licitação e celebração de contratos de parceria, destacam-se:

- a) obrigatoriedade de justificar e fundamentar em procedimento administrativo as escolhas regulatórias e as atribuições privativas do poder concedente;
- b) divulgação dos documentos da licitação em inglês, na hipótese de licitante estrangeiro, atraindo investidores internacionais;
- c) atestação da viabilidade ambiental mediante a expedição da Licença Prévia - LP ou das diretrizes para o licenciamento ambiental, quando o objeto exigir;
- d) obrigatoriedade da consulta pública para EVTEA e minutas de edital e contrato;
- e) aumento do prazo entre edital e leilão para 100 dias (no mínimo), permitindo maior tempo para análise dos investidores e maior concorrência.

Além das regras que procuram dar mais segurança, como a necessidade de motivar as escolhas regulatórias, realizar consulta pública e atestar a viabilidade ambiental, observam-se as regras que procuram aumentar a competição, como a divulgação dos documentos em inglês e a ampliação do prazo para analisar o edital, e outras que visam esclarecer as competências do concessionário e da administração pública de forma a evitar conflitos futuros e, conseqüentemente, aumento dos custos:

Art. 7º Na elaboração do edital e da minuta de contrato, a adoção de **matriz de repartição de riscos do empreendimento deverá ser prevista e deverão ser consideradas, no mínimo, a identificação, a avaliação e a alocação dos riscos à parte que melhor puder gerenciá-los**, com o menor custo para o processo, de maneira a minimizar futuras revisões contratuais extraordinárias.

Art. 8º Os empreendimentos e os contratos de parcerias deverão ser estruturados com base em práticas regulatórias modernas, tendo como principal foco os serviços a serem prestados, e contemplar as **cláusulas de desempenho e as metas objetivas para o contratado**, de acordo com as particularidades de cada projeto e setor.

[...]

Art. 11. Os empreendimentos deverão **prever a realização de investimentos compatíveis com os níveis de serviços exigidos**, os quais retratarão as efetivas necessidades dos usuários ao longo da vigência do contrato, **de maneira a evitar a imposição de investimentos desnecessários**.

Art. 12. O edital e as minutas de contrato de cada empreendimento deverão conter **regras específicas para prever mecanismos que desestimulem a postergação ou o descumprimento do programa de investimentos estipulado no contrato** ou a sua desconformidade com o cronograma pactuado. (CPPI, 2016, grifo nosso)

As regras gerais referentes à matriz de contrato, metas de desempenho, previsão de investimentos e mecanismos para evitar a postergação dos investimentos são importantíssimas porque podem minimizar as revisões contratuais, mas precisam ser definidas e implementadas de acordo com o setor, com o projeto no caso concreto e pela entidade responsável, seja ministério ou agência.

Conforme Figueiroa e Barnabé (2018), um dos pontos que caracteriza o PPI é a maior liberdade na modelagem das parcerias para ampliar as oportunidades de investimento, ou seja, este item representa uma mudança de perspectiva em relação ao passado e ao anteprojeto do PPP Mais, que foi a inspiração para criação do PPI. Os autores explicam que o PPP Mais previa minuciosas regras sobre o rito das licitações, o conteúdo dos contratos e as condições de aditamento, que poderiam engessar os modelos de parcerias.

Outro mecanismo que está sendo divulgado pelo PPI, junto ao Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro), trata-se da certificação acreditada para os empreendimentos de infraestrutura. A certificação funciona como um selo de qualidade que visa mitigar o risco dos financiadores e das seguradoras, garantindo melhores condições de financiamento ao investidor. (SPPI, 2018)

A certificação acreditada é um mecanismo novo e opcional, enquanto as diretrizes e regras da Resolução 1/2016 do CPPI tratam da homogeneização de procedimentos básicos, porém de alto impacto, na medida em que, de forma transversal, induzem a elaboração de estudos consistentes, que visam trazer mais segurança, competitividade e reduzir futuros conflitos.

3.3 Aprendizado institucional: comparando a criação do PPI e do PAC

O PAC tratou de grandes empreendimentos em infraestrutura, realizados ou não diretamente pelo Estado. Assim, com base nos estudos que avaliaram os arranjos de coordenação do PAC, foi feita a comparação com o arranjo adotado para o PPI. A comparação demonstra que houve um grande aprendizado com os programas voltados à coordenação dos investimentos em infraestrutura, uma vez que o PPI foi instituído com estrutura muito semelhante a que se desenvolveu ao longo do PAC.

Cardoso Jr e Navarro (2018) explicam que inicialmente foram criadas duas estruturas para acompanhar o PAC: Comitê Gestor de Ministros do PAC (CGPAC) e o Grupo Executivo do PAC (GEPAC), que estavam sob o comando da Casa Civil de 2007 a 2011, quando foram para a estrutura do então Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão e criou-se, formalmente, a Secretaria do Programa de Aceleração do Crescimento (SEPAC) que tinha uma estrutura própria para gerir o programa. Machado, Gomide e Pires (2018, p.48) detalham ainda mais o processo de institucionalização do PAC:

“... o programa utilizou uma estrutura tripartite de coordenação, composta por Casa Civil, MP e MF. Alguns ajustes foram necessários e criou-se um Comitê Gestor do PAC (CGPAC), contando também com um Grupo Executivo do PAC (GEPAC). Sua secretaria executiva foi ocupada pela subchefe de Articulação e Monitoramento da Casa Civil, incluindo a participação das secretarias do Tesouro Nacional e de Política Econômica, ambas ligadas ao MF, além da SOF e da SPI, ligadas ao MP. A institucionalização desse arranjo ocorreu com o Decreto no 6.025/2007.

[...]

A segunda edição do PAC, no governo Dilma, alterou marginalmente esse arranjo com a mudança da coordenação do programa da Casa Civil para o MP, que criou uma secretaria específica para tal finalidade, a Secretaria do Programa de Aceleração do Crescimento (SEPAC). Ela fez a mediação entre os diversos órgãos da burocracia federal e os empreendedores das obras, assim como atuou em diversos processos de licenciamento ambiental, compatibilizando agendas e demandas.” (MACHADO, GOMIDE E PIRES; 2018, p. 48)

Observa-se, assim, que o Conselho do PPI se assemelha ao Comitê Gestor de Ministros do PAC (CGPAC), enquanto a SPPI exerce um papel de articulação e mediação de conflitos parecido com o exercido pela SEPAC, que foi criada após cinco anos do PAC ser instituído.

Conforme Lotta e Favareto (2018) afirmam, o papel prioritário do programa e a vinculação do PAC próxima à presidência foram fundamentais, além dos comitês com a participação de ministros e da Presidência que davam as diretrizes e respaldo às atividades de

articulação da SEPAC. Quanto ao PPI, verifica-se que a vinculação à presidência é ainda mais forte, uma vez que o próprio presidente é quem preside as reuniões do conselho do PPI, e que tanto o Conselho como a SPPI mantiveram-se na estrutura da Presidência, mesmo após duas alterações. Inicialmente a vinculação do CPPI era diretamente com a presidência, depois passou para a Secretaria-Geral da Presidência e, atualmente, encontra-se na Secretaria de Governo da Presidência.

Destaca-se, também, que as unidades de coordenação do PAC e do PPI foram formalmente criadas, a exemplo do CGPAC e do CPPI, entretanto não possuem uma hierarquia formal entre os representantes. Lotta e Favareto explicam que “Embora sejam formalizadas por decreto, elas não tinham hierarquia formal, na medida em que eram compostas por ministros que deviam ‘coordenar’ outros ministros. Estas dependiam, portanto, de uma autoridade prática, e não hierárquica, o que resulta na ideia de mecanismo de rede” (LOTTA E FAVARETO, 2018, p. 249). Os autores ainda ressaltam que o CGPAC e GEPAC eram órgãos com poucas funções práticas, enquanto a Sepac tinha maior atuação.

Esta ausência de hierarquia, que caracteriza o mecanismo em rede, é identificada no CPPI e, também, no relacionamento dos servidores da SPPI com os ministérios e outras entidades, dependendo, assim, da colaboração voluntária dos participantes, e restringindo a capacidade de *enforcement* necessária para o cumprimento das etapas estabelecidas no cronograma. A existência de uma entidade de coordenação formal e atuante, que busca a interação interorganizacional e com os atores externos é uma mudança cultural que depende muito da cooperação de todos os envolvidos, do grau de maturidade e da capacidade institucional de cada um.

Ainda com base no estudo de Lotta e Favareto (2018), verifica-se outro mecanismo de coordenação comum ao PAC e PPI: o aprendizado interorganizacional caracterizado pela troca de conhecimento e experiência entre servidores de diferentes entidades, e pela troca formal dos servidores entre os órgãos.

Esta troca conhecimento torna-se ainda mais rica com a criação de carreiras voltadas para infraestrutura. Machado, Gomide e Pires (2018) informam que, em 2007, foram criadas carreiras transversais de analista de infraestrutura¹⁰ e especialista em infraestrutura sênior para dotar os órgãos executivos de capacidade técnica de planejamento, fiscalização e monitoramento da execução de projetos, sendo a lotação no então Ministério do Planejamento,

¹⁰ A carreira de analista de infraestrutura foi criada pela Lei 11.539/2007.

Orçamento e Gestão, que foi incorporado ao Ministério da Economia em 2019, e o exercício descentralizado nos órgãos da administração pública federal.

As análises do PAC e do PPI demonstram que, na prática, ocorre uma combinação de modelos de governança, ou seja, a formalização e a proximidade dos programas à presidência sugerem um caráter hierárquico, enquanto as relações com o setor privado apontam elementos de mercado, e, de forma predominante, identificam-se mecanismos de rede na medida em que a articulação organizacional e com atores externos não é verticalizada, nem hierárquica, assim, a coordenação depende de uma autoridade prática e da colaboração dos participantes. Conclui-se que o caráter prioritário e a vinculação dos programas à presidência são realmente fundamentais, uma vez que fortalecem as competências e reforçam a atuação das secretarias dos programas diante das demais entidades governamentais e atores.

Verifica-se, ainda, que a comparação da institucionalização dos programas permitiu identificar a criação de entidades coletivas para tomada de decisão e o aprendizado interorganizacional como mecanismos de coordenação em rede comum ao PAC e PPI.

3.4 Desafios ao PPI: comparando a atuação do PPI e do PAC

Os dois programas, PAC e PPI, compartilham o mesmo objetivo na busca da ampliação da infraestrutura, entretanto apresentam aspectos que os diferenciam, principalmente, quanto ao foco e à fase de acompanhamento. Estas diferenças acontecem porque o PPI concentra suas ações na viabilização dos empreendimentos a serem executados por parcerias privadas, e encerra o acompanhamento no momento da assinatura do contrato, enquanto o PAC acompanha toda execução da obra, que pode ser realizada diretamente pela administração pública ou pela iniciativa privada.

É importante ressaltar que dependendo do escopo, dos atores envolvidos e das características próprias do programa, a coordenação ocorrerá por meio de diferentes arranjos e utilizará instrumentos específicos para atingir seus objetivos. Desta forma, em função do acompanhamento econômico-financeiro dos recursos governamentais para obras e da quantidade de empreendimentos do PAC (cerca de 37 mil em 2015)¹¹, nem todos instrumentos utilizados no PAC são aplicáveis ou necessários ao PPI. A liberação de recursos dependendo de resultados alcançados e de metas pactuadas é um dos instrumentos adotados pelo PAC, além

¹¹ Fonte: site do PAC, disponível em <http://www.pac.gov.br/sobre-o-pac/perguntas-respostas> (acesso em 6 de março de 2019).

do uso de diversos sistemas para troca de informações e das salas de situação para o acompanhamento da execução da obra e tomada de decisão, que, segundo Machado, Gomide e Pires (2018), eram espaços com membros do GEPAC e órgãos setoriais, coordenados pela Casa Civil, visando dar celeridade à implementação dos projetos.

Mesmo com a criação dos comitês gestores e das salas de situação, Gomide, et al. (2018) argumentam que a efetividade do PAC gerou uma sobrecarga na estrutura de governança do programa, assim recomendam que arranjos institucionais semelhantes preservem a natureza eminentemente estratégica por meio de um preciso diagnóstico e ferramental para a seleção de projetos e obrigações, e que a experiência do PAC seja utilizada para capacitar secretarias e agências no gerenciamento e monitoramento dos projetos que não tenham caráter estratégico, de forma a partilhar o aprendizado com estrutura tradicional do Estado.

O alerta quanto à sobrecarga de governança no PAC aplica-se ao PPI, que, em 2019, teve suas competências ampliadas para viabilizar obras e serviços de engenharia de interesse estratégico por meio da Secretaria de Coordenação de Obras Estratégicas e Fomento. Além da nova atribuição que visa buscar soluções para grandes obras paradas, apoiará a estruturação de concessões em estados e municípios, ampliando a sua articulação intergovernamental.

Quanto ao momento de atuação na resolução de conflitos, constatou-se que o PAC agia *a posteriori*, enquanto no PPI é possível atuar *a priori*. Lotta e Favareto (2018), ao avaliaram os mecanismos de coordenação do PAC sob três dimensões: intersectoriedade, relações federativas e territoriais, verificaram o predomínio de formas de coordenação em rede e identificaram fragilidades em todas dimensões. Quanto à dimensão intersectorial ou intragovernamental, a coordenação ocorria de forma bastante restrita nas obras analisadas, tendo foco no monitoramento e desconsiderando atores relevantes na formulação e no planejamento, atuando de forma reativa para resolução de problemas já instalados. O mesmo acontecia na dimensão federativa, onde a coordenação vertical ocorria de forma marginal, ou seja, os estados e municípios praticamente não participavam dos processos decisórios e do planejamento da obra, sendo envolvidos *a posteriori* para resolução dos problemas. A dimensão territorial, em geral, não era considerada, sendo chamada pelos autores de investimentos em infraestrutura territorialmente cegos, ou seja, não havia projetos de desenvolvimento territorial que trouxessem benefícios para localidade, aumentando, assim, o risco de contestações. A análise observou que o PAC herdou os projetos com problemas gerados em fases anteriores, e concluiu que precisam ser feitos aprimoramentos nos arranjos, e, também, nas fases de formulação e planejamento dos projetos.

Diferentemente do PAC, no PPI os projetos não devem ser herdados. De acordo com o processo, os projetos são propostos pelos ministérios em conjunto com as instituições vinculadas, depois são avaliados pela SPPI, e, posteriormente, submetidos à apreciação do Conselho do PPI. Desta forma, os problemas enfrentados na gestão do PAC podem ser minimizados no PPI quando tratados *a priori*, caso a seleção dos empreendimentos seja feita com critérios que avaliem a robustez das propostas de projetos e assegurem a qualidade e a consistência técnica dos projetos de parcerias qualificados no PPI¹², além de considerar as dimensões territoriais, federais e intersetoriais desde o planejamento.

Observa-se que no PPI ainda não foram estabelecidos critérios transparentes de seleção, sendo que esta foi uma das recomendações do Banco Mundial (2018) para o desenvolvimento de *pipeline* de projetos do programa. Assim, critérios bem estabelecidos, baseados em instrumentos técnicos, na vinculação ao plano setorial e na maturidade do projeto, podem reduzir as ingerências políticas e garantir uma maior previsibilidade e continuidade dos investimentos, obstando problemas decorrentes de fases anteriores.

A comparação da atuação do PAC e do PPI mostra que, em função do foco e da amplitude de cada programa, diferentes instrumentos de coordenação são utilizados e que, para ambos, a origem de vários problemas encontra-se nas atividades de planejamento, formulação de estudos e projetos, que se referem a fases anteriores à coordenação efetiva dos programas.

Diante dos estudos que analisaram a coordenação do PAC, verificam-se como principais desafios a serem enfrentados diretamente pelo PPI: a) a definição de critérios objetivos para seleção dos projetos, de forma a assegurar a qualidade dos empreendimentos e minimizar os riscos, e b) a manutenção de uma carteira de projetos estritamente estratégicos para garantir ao PPI o caráter prioritário e a proximidade à presidência com uma equipe enxuta.

3.5 Planejamento estratégico: requisito ao setor de logística no PAC e no PPI

De acordo com o TCU (2017), a ausência de planos de longo prazo e a falta de uniformidade dos planos setoriais são problemas estruturantes da administração pública federal, que prejudicam a definição de prioridades nacionais, criam obstáculos à atuação sinérgica, promovem duplicação ou sobreposição de ações, tornando-as mais sujeitas a descontinuidades e a desalinhamentos.

¹² Competências estabelecidas nos incisos V e VI art. 16 do Decreto 9.669/2019.

Neste sentido, o Plano Nacional de Logística (PNL-2025) lançado pela EPL em 2018, enquanto estava vinculada à SPPI, considerou o conteúdo do Plano Nacional de Logística e Transportes de 2007, e outros planos setoriais no âmbito do governo federal e dos governos estaduais: Plano Nacional de Integração Hidroviária (PNIH), Plano Nacional de Logística Portuária (PNLP), Plano Hidroviário Estratégico (PHE), e os Planos Estaduais de Logística e Transporte, além das informações apuradas no Plano Nacional de Logística Integrada (PNLI) e das considerações obtidas com a consulta pública. (EPL, 2018)

A primeira versão do PNL apresenta cenários de simulação de transporte até o ano de 2025, enquanto a próxima versão incluirá simulações até 2035. Assim, o PNL atual demonstra o planejamento estratégico com uma visão de médio prazo do setor de logística, e o próximo apresentará uma visão de longo prazo, alinhado ao nome da linha de ação do PPI “Resgate da visão de longo prazo”.

Tendo como diretriz equilibrar a matriz de transportes, conforme nota-se na Tabela 3, o PNL apresenta o cenário 2025 com uma maior participação do modal ferroviário (de 15% para 31%), ou seja, dobra o transporte de carga ferroviária, e reduz o modal rodoviário (de 65% para 50%), entretanto, praticamente mantém a participação do modal hidroviário (5%) e da cabotagem (11% para 10%).

TABELA 3 - Cenário PNL 2025

Modo	2015	Cenário Rede Básica	Cenário PNL 2015	Cenário PNL 2015*
Rodoviário	65%	64%	50%	59%
Ferroviário	15%	18%	31%	21%
Hidroviário	5%	5%	5%	5%
Cabotagem	11%	10%	10%	11%
Dutoviário	4%	3%	4%	4%

Cenário PNL 2015* sem adequações de capacidade (EFVM, EFC, MRS, RMP e FCA)

Fonte: Plano Nacional de Logística – 2025 (EPL, 2017).

A vinculação da Empresa de Planejamento e Logística ao Ministério da Infraestrutura pode proporcionar uma visão mais completa dos empreendimentos direcionados aos transportes, uma vez que as obras do setor executadas diretamente pelo governo federal não fazem parte do escopo do PPI. Entretanto, como o planejamento da logística envolve outros setores de infraestrutura, a exemplo o de energia elétrica que compartilha os recursos hídricos, e tendo em vista os impactos da infraestrutura de rede, a EPL precisa manter a coesão entre os diferentes setores e esferas impactados, mantendo-se articulada com as demais entidades governamentais a fim de que haja uma visão integrada.

Observa-se que apesar da EPL não estar mais vinculada à SPPI, a Secretaria manteve a sua competência em estimular a integração das ações de planejamento dos órgãos setoriais de infraestrutura, podendo, assim, colaborar para a previsibilidade, segurança e continuidade dos projetos, seguindo o princípio do PPI que visa a estabilidade das políticas públicas de infraestrutura¹³ na implementação do programa.

Observa-se que o lançamento do Plano Nacional de Logística ocorreu no âmbito do PPI, enquanto durante o PAC surgiu o Plano Nacional de Logística e Transportes. Segundo Machado, Gomide e Pires (2018), o PNLT foi uma forma de estruturar uma carteira de obras de transportes, assim o PNLT integrou alguns projetos do PAC, “No entanto, os estudos do PNLT foram apresentados concomitantemente ao lançamento do PAC, que incorporou, de forma incompleta, suas diretrizes.” (MACHADO, GOMIDE E PIRES, 2018, p. 47).

Mais do que uma carteira de obras, é preciso uma carteira de projetos vinculada ao plano do setorial. Entretanto, embora constatem-se as iniciativas visando criar planos estruturantes para o setor de logística, estes ainda carecem de uma visão de longo prazo e de uma melhor distribuição da matriz de transportes a fim de propiciar a coesão e a segurança de informações, tais como demanda e carga a ser transportada pelos diferentes modais. Assim, é preponderante a contribuição advinda de órgãos especializados e de atores não estatais para definirem as políticas públicas junto aos ministérios responsáveis.

Reforçando a importância do planejamento de longo prazo no setor de logística, cita-se a constatação dos estudos do IPEA (GOMIDE; et al, 2018) de que o planejamento de longo prazo do setor de energia, que embasou a elaboração do projeto da UHE Teles Pires, permitiu uma previsão acertada do custo da obra. Desta forma, ao comparar diversas obras do PAC, o estudo concluiu que o planejamento e a seleção adequada dos projetos são as principais condicionantes ao sucesso na execução dos empreendimentos.

Sendo o planejamento de longo prazo um fator crítico para o setor de infraestrutura e incipiente no setor de logística, ressalta-se a competência do PPI no seu papel de centro de governo a fim de estimular o processo de planejamento integrado de investimentos em infraestrutura com os diversos atores governamentais e com atores externos, visando construir a base para melhoria do setor de logística, a ser refletida futuramente no *ranking* internacional de qualidade no setor de transportes.

¹³ Princípio consta no inciso I art. 3º da Lei 13.334/2016.

4 CONCLUSÃO

De acordo com a perspectiva analítico-operacional de governança que este trabalho procurou desenvolver ao analisar o arranjo institucional adotado pelo governo federal para conduzir os investimentos com parcerias privadas por meio do PPI, observou-se uma mudança incremental da administração pública nas suas capacidades de coordenação durante o PAC, possibilitando um aprendizado que foi incorporado na instituição do arranjo definido para o PPI, principalmente, no que se refere ao seu papel de centro (núcleo) de governo.

Diante da evolução na coordenação, no monitoramento e na articulação intragovernamental, propiciada pelo arranjo institucional do PAC, verifica-se que o PPI continua o processo de aprimoramento e desenvolve de forma mais consistente a articulação com os atores externos. Esta coordenação mostra-se necessária devido à complexidade, à transversalidade dos investimentos no setor de infraestrutura e às falhas decorrentes de uma estrutura fragmentada, sendo, assim, preciso atuar como facilitador entre os diversos atores interdependentes para dar agilidade e buscar soluções que aprimorem os projetos e viabilizem as contratações.

A Tabela 4 apresenta de forma sintética as características do PPI que, diante do cenário institucional atual, fortalecem a governança de centro de governo, a governança regulatória e a governança multinível para os empreendimentos de infraestrutura a serem executados por parcerias.

TABELA 4 - Características do PPI que fortalecem a governança

Liderança	Papel de centro de governo: coordenação, monitoramento e transparência. Vinculação da SPPI e do CPPI à estrutura da Presidência da República. Unificação de conselhos: CPPI recebeu as atribuições do Conit, CND e CGPPP. Conselho (CPPI) representativo e atuante.
Estrutura	Formalização da estrutura e suas competências por decreto / Lei. Secretarias por setor do projeto (duas especializadas por área). Secretarias para fomento e, licença ambiental e desapropriação (duas transversais). Equipe enxuta, experiente e com formação multidisciplinar.
Padronização	Homogeneização de regras e procedimentos para aprimoramento dos estudos, editais e contratos, sem engessar as soluções definidas para cada projeto.

Estratégia	<p>Caráter prioritário concedido aos empreendimentos do PPI.</p> <p>Competência em estimular a integração das ações de planejamento.</p> <p>Visão transversal dos setores de infraestrutura, possibilitando apoiar o aprimoramento de estudos, editais, contratos e regulação.</p> <p>Plano Nacional de Logística (PNL até 2025) como visão de médio prazo.</p> <p>Expectativa da visão de longo prazo até 2035 para a próxima versão com melhor distribuição da matriz e integração intermodal.</p>
Articulação e Transparência	<p>SPPI como primeiro ponto de contato com o mercado, relação de confiança.</p> <p>Diálogo e transparência com atores públicos e privados.</p> <p>Articulação interorganizacional intensa.</p> <p>Articulação: diálogo com financiadores, investidores e advogados.</p> <p>Articulação periódica com os órgãos de controle.</p> <p>Obrigatoriedade da consulta pública antes do envio dos estudos ao TCU.</p> <p>Portal com informações atualizadas sobre o PPI e os empreendimentos.</p>
Monitoramento	<p>Atuação da SPPI como facilitadora na solução dos desafios.</p> <p>Cronograma pré-definido, previsibilidade dos investimentos.</p> <p>Acompanhamento constante dos empreendimentos qualificados.</p> <p>Sistema para monitoramento com informações integradas ao portal.</p> <p>Designação de um responsável da entidade como interlocutor e um da SPPI.</p> <p>Disseminação e capacitação do modelo de monitoramento (ex. para SFPP).</p>

Fonte: elaboração própria.

Além do aprendizado na institucionalização do PPI com mecanismos de coordenação em rede, a comparação dos programas permitiu constatar que muitos desafios enfrentados pelo PAC se mantêm como obstáculos ao PPI, sendo a falta de planejamento de longo prazo, de estudos e projetos consistentes o grande desafio que acaba interferindo na coordenação dos programas.

O sucesso dos leilões realizados de 2016 a 2018 indicam que a atuação do PPI tem contribuído para atrair os investidores, principalmente no setor de energia. Entretanto, o setor de logística ainda carece de uma visão de longo prazo com planejamento estratégico para o transporte multimodal e com uma regulação segura que direcione os estudos e seja a base para projetos com modelagens robustas.

Apesar das semelhanças do PPI e do PAC quanto à institucionalização e aos desafios, verificou-se que há uma grande diferença quanto à atuação sempre *a posteriori* por parte da SEPAC para resolução de conflitos, uma vez que não participava da seleção das obras,

enquanto a SPPI deve atuar *a priori* ao selecionar os empreendimentos a serem qualificados pelo PPI com base na robustez dos projetos, e por ter, também, a competência em assegurar a qualidade e a consistência técnica dos projetos qualificados, minimizando, desta forma, o risco de conflitos. Destaca-se que o PPI não definiu critérios objetivos para a seleção da carteira de projetos, sendo, assim, um requisito para assegurar a transparência, a qualidade, a previsibilidade e continuidade dos investimentos.

Diante da complexidade dos projetos de infraestrutura e dos diversos atores estatais e não estatais envolvidos, verifica-se a relevância de mecanismos de coordenação e do papel do PPI visando facilitar a troca de informações, garantir a consistência da política regulatória, apoiar a melhoria dos projetos, divulgar e dar transparência ao processo, buscando atrair os investidores e aumentar a concorrência. Entretanto, observou-se que o papel exercido pelo CPPI e pela SPPI, por si só, não compensa uma estrutura fragmentada, sendo essencial melhorar as capacidades estatais, principalmente, no que se refere ao planejamento de longo prazo com visão intermodal do setor de logística e a estruturação projetos robustos.

Ressalta-se, ainda, que a atuação do PPI se encontra restrita a uma fase intermediária do processo, sendo preciso o fortalecimento da governança na fase estratégica de planejamento, que antecede a atuação do PPI, e também na fase de acompanhamento da implantação dos empreendimentos a serem fiscalizados pelas agências e avaliados pelos ministérios setoriais.

Desta forma, parte do resultado do Programa de Parcerias de Investimentos pode ser medida pelo número de leilões bem-sucedidos e pelos valores de outorga arrecadados, porém o resultado final só poderá ser avaliado após a construção dos empreendimentos e ao longo da operação, verificando se os modelos adotados, com seus incentivos e controles, serão suficientes para garantir o melhor custo-benefício, eficiência e qualidade tão almejados pela sociedade no setor de infraestrutura.

REFERÊNCIAS

BANCO MUNDIAL. **World Development Report: governance and the law**. Washington: The World Bank, 2017. Disponível em: <<http://www.worldbank.org/en/publication/wdr2017>>.

BANCO MUNDIAL. **Por um ajuste justo com crescimento compartilhado. Uma agenda de reformas para o Brasil**. Sumário executivo. Banco Mundial, 2018. Disponível em: <<http://pubdocs.worldbank.org/en/156721534876313863/Sumário-Notas-de-Política-Pública.pdf>>.

BRASIL. Medida Provisória 727/2016. Cria o Programa de Parcerias de Investimentos e dá outras providências. **Diário Oficial União**, Brasília, 2016. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato20152018/2016/Mpv/mpv727.htm>.

BRASIL. Lei Federal 9.491/1997. Altera procedimentos relativos ao Programa Nacional de Desestatização, revoga a Lei 8.031/1990, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/Leis/L9491.htm>.

BRASIL. Lei Federal 10.233/2001. Dispõe sobre a reestruturação dos transportes aquaviário e terrestre, cria o Conit, a ANTT, a Antaq e o Dnit, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10233.htm>.

BRASIL. Lei Federal 11.079/2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L11079.htm>.

BRASIL. Lei Federal 13.334/2016. Cria o Programa de Parcerias de Investimentos - PPI; altera a Lei 10.683/2003, e dá outras providências. **Diário Oficial União**, Brasília, 2016. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/L13334.htm>.

BRASIL. Decreto 9.669, de 2 de janeiro de 2019. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança da Secretaria de Governo da Presidência da República, remaneja cargos em comissão e funções de confiança e transforma cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS e Funções Comissionadas do Poder Executivo - FCPE. **Diário Oficial União**, Brasília, 2019. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9669.htm>.

CARDOSO Jr, J.; NAVARRO, C. Governança Orçamentária: transformações e lacunas nas práticas de planejamento e orçamento no Brasil. *In*: GOMIDE, A. A.; PEREIRA A. K. (Orgs.) **Governança da política de infraestrutura**: condicionantes institucionais ao investimento. Rio de Janeiro: Ipea, 2018. Cap.3, p. 63-89.

CASA CIVIL. **Guia da política de governança pública**. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2018.

CAVALCANTE, P.; PEREIRA, A. K.; GOMIDE, A. A. Capacidade estatal e burocracia: uma abordagem dos setores de energia e transporte. *In*: MARLO, J. et al (Org.). **Burocracia federal de infraestrutura econômica**: reflexões sobre capacidades estatais. Brasília: Enap e Ipea, 2017. Cap. 4, p. 135-178.

CAVALCANTE, P.; PALOTTI, P. Burocracia de infraestrutura econômica: evolução, dilemas e desafios. In: MARLO, J. et al (Org.). **Burocracia federal de infraestrutura econômica: reflexões sobre capacidades estatais**. Brasília: Enap e Ipea, 2017. p. 391-409.

CAVALCANTE, P. **Gestão pública contemporânea: do movimento gerencialista ao pós-NMP**. Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: Rio de Janeiro: Ipea, 2017.

CAVALCANTE, P.; PIRES, R. (Org.). Governança Pública: das prescrições formais à construção de uma perspectiva estratégica para ação governamental. In: ____ **Boletim de Análise Político-Institucional: Governança Pública**. Brasília: Ipea, 2018.

CAVALCANTE, P. Núcleo, centro de governo, centro presidencial, alto governo: várias nomenclaturas e uma questão principal. In: CAVALCANTE, P.; GOMIDE, A. A. (Org.). **O Presidente e seu núcleo de governo: a coordenação do Poder Executivo**. Brasília: Ipea, 2018. Cap. 1, p. 27-58.

CNI. **Oportunidades para a privatização da infraestrutura: o que fazer, como fazer**. Brasília: Confederação Nacional da Indústria, 2017.

CPPI. Resolução 1 do Conselho do PPI, de 13 de setembro de 2016. Estabelece diretrizes gerais para os empreendimentos qualificados no PPI. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2016. Disponível em: <https://www.ppi.gov.br/legislacao-e-arquivos?np=9&di=&df=15/02/2019&re=10&pn=&tps=-1&tp=-1>.

CNT. **Anuário CNT do Transporte 2018**. Confederação Nacional do Transporte (CNT), 2018. Disponível em: <anuariodotransporte.cnt.org.br>

CUNHA, B. Antagonismo, modernismo e inércia: a política regulatória brasileira em três atos. In: ____ **Cad. EBAPE.BR**, v. 14, Edição Especial, Rio de Janeiro, Jul. 2016.

CUNHA, B. Os “Regulocratas”: características corporativas e implicações sistêmicas do funcionamento da burocracia das agências reguladoras no Brasil. In: MARLO, J. et al (Org.). **Burocracia federal de infraestrutura econômica: reflexões sobre capacidades estatais**. Brasília: Enap e Ipea, 2017. Cap. 6, p. 217-252.

CUNHA, B. (Re)Contextualizando a Governança Regulatória: uma visão sistêmica de problemas de “segunda geração”. In: CAVALCANTE, P.; PIRES, R. (Orgs.). **Boletim de Análise Político-Institucional: Governança Pública**. Brasília: Ipea, 2018.

EPL. **Plano Nacional de Logística: PNL 2025**. Relatório Executivo. Brasília: EPL, 2018. Disponível em: <<https://www.epl.gov.br/plano-nacional-de-logistica-pnl>>.

FIANI, R. Arranjos institucionais e custos de transação em parcerias público-privadas. In: GOMIDE, A. A.; PEREIRA A. K. (Orgs.). **Governança da política de infraestrutura: condicionantes institucionais ao investimento**. Rio de Janeiro: Ipea, 2018. Cap. 5, p. 113-136.

FIGUEIROA, C.; BARNABÉ, A.; **Evolução institucional do Programa de Parcerias de Investimentos (PPI)**. Revista de Contratos Públicos - RCP. Belo Horizonte, ano 7, n. 13, p.65-77, mar./ago. 2018

GOMIDE, A. A.; PEREIRA, A. K. (Orgs.). Os desafios da governança da política de infraestrutura no Brasil: aspectos políticos e administrativos da execução do investimento em projetos de grande vulto. *In: _____*. **Governança da política de infraestrutura: condicionantes institucionais ao investimento**. Rio de Janeiro: Ipea, 2018. Cap. 1, p. 13-34.

GOMIDE, A. A., et al. Condicionantes institucionais à execução do investimento em infraestrutura: Achados e recomendações. *In: GOMIDE, A. A.; PEREIRA A. K. (Orgs.)*. **Governança da política de infraestrutura: condicionantes institucionais ao investimento**. Rio de Janeiro: Ipea, 2018. Cap. 16, p. 415-443.

KOOP, C; LODGE, M. Exploring the co-ordination of economic regulation. **Journal of European Public Policy**. 2014. DOI:[10.1080/13501763.2014.923023](https://doi.org/10.1080/13501763.2014.923023).

LODGE, M., et al. **Regulação da Infraestrutura Logística no Brasil**. Relatório de Pesquisa. Reino Unido: Carr/LSE e RAND, 2017.

LOTTA, G.; FAVARETO, A. Os arranjos institucionais de coordenação dos investimentos em infraestrutura no brasil: uma análise sobre seis grandes projetos do Programa de Aceleração do Crescimento. *In: GOMIDE, A. A.; PEREIRA A. K. (Orgs.)* **Governança da política de infraestrutura: condicionantes institucionais ao investimento**. Rio de Janeiro: Ipea, 2018. Cap. 10, p. 237-264.

LOTTA, G.; FREITAS, M. Análise dos arranjos de coordenação federativa dos núcleos de governo de 2003 a 2014. *In: CAVALCANTE, P.; GOMIDE, A. A. (Org.)*. **O Presidente e seu núcleo de governo: a coordenação do Poder Executivo**. Brasília: Ipea, 2018. Cap. 7, p. 195-226.

MACHADO, R. A.; GOMIDE, A. A.; PIRES, R. Arranjos, instrumentos e ambiente político-institucional na reconfiguração da ação estatal em políticas de infraestrutura no brasil. *In: GOMIDE, A. A.; PEREIRA A. K. (Orgs.)* **Governança da política de infraestrutura: condicionantes institucionais ao investimento**. Rio de Janeiro: Ipea, 2018. Cap.2, p. 37-62.

MTPA. **Política Nacional de Transportes: Caderno das Estratégias Governamentais**. Brasília: Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil, 2018.

OCDE. **Regulatory Policy and Governance: Supporting Economic Growth and Serving the Public Interest**. Paris: OECD Publishing, 2011. Disponível em: <<https://doi.org/10.1787/9789264116573-en>>.

OCDE. **Recomendação do Conselho sobre política regulatória e governança**. Paris: OECD Publishing, 2012. Disponível em: <<http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/Recommendation%20PR%20with%20cover.pdf>>.

OCDE. **Relatórios Econômicos OCDE: Brasil 2018**. Brasil: OECD, 2018. Disponível em: <<http://www.oecd.org/eco/surveys/Brazil-2018-OECD-economic-survey-overview-Portuguese.pdf>>

PIRES, R.; GOMIDE, A. A. Governança e capacidades estatais a partir da abordagem dos arranjos e instrumentos de políticas públicas. *In: CAVALCANTE, P; PIRES, R. (orgs.)*. **Boletim de Análise Político-Institucional: Governança Pública**. Brasília: Ipea, 2018.

SCHREIBER, M. Governo Bolsonaro surfa em herança de Temer e quer leiloar aeroportos, ferrovia e portos nos 100 primeiros dias. **BBC News Brasil**, Brasília, 18 fev. 2019. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-47214138>>. Acesso em 19 fev. 2019.

SILVA, G. **Performance regulatória: uma análise do Programa de Melhoria do Processo de Regulamentação da Anvisa no contexto da atual Agenda de Reforma Regulatória no Brasil**. / Gustavo Henrique Trindade da Silva. -- 2013. 291 f. Dissertação (Mestrado em Saúde Pública) – Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, Rio de Janeiro. 2013.

SPPI. **Relatório de Gestão**. Brasília: Secretaria de Parcerias e Programas em Infraestrutura, 2017.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Referencial para Avaliação da Governança do Centro de Governo**. Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado (SecexAdmin), 2016. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/centro-de-governo/>>.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Relatório de políticas e programas de Governo**. Brasília: TCU, 2017. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/politicas-publicas/levantamentos.htm>>.

WORLD ECONOMIC FORUM. **The Global Competitiveness Report 2017–2018**. Geneva, 2017. Disponível em: <<https://www.weforum.org/reports/the-global-competitiveness-report-2017-2018>>.