

XII PRÊMIO

SOF



Terceiro lugar

Estratégias de integração e coordenação governamental: propostas para superar os desafios inerentes à implementação do investimento público em infraestrutura no Brasil

Andréa Naritza Silva Marquim de Araujo

XII PRÊMIO SECRETARIA DE ORÇAMENTO FEDERAL

TEMA: Integração entre planejamento e orçamento público

TÍTULO DA MONOGRAFIA: Estratégias de integração e coordenação governamental: propostas para superar os desafios inerentes à implementação do investimento público em infraestrutura no Brasil

**ESTRATÉGIAS DE INTEGRAÇÃO E COORDENAÇÃO GOVERNAMENTAL:
PROPOSTAS PARA SUPERAR OS DESAFIOS INERENTES À IMPLEMENTAÇÃO
DO INVESTIMENTO PÚBLICO EM INFRAESTRUTURA NO BRASIL**

**BRASÍLIA - DF
2023**

RESUMO

O Brasil investe pouco em infraestrutura, e de forma desbalanceada, sem contemplar as necessidades sociais e econômicas do país. As taxas de investimento em relação ao PIB são baixas e insuficientes para manter a estrutura existente e atender novas demandas, inclusive em comparação com outras economias emergentes. A heterogeneidade do Brasil, acentuada pelas diferenças inter e intra regionais, tem evidenciado desafios e disfunções do modelo de repartição de competências inerentes ao Estado federado brasileiro, mais precisamente quanto à implementação de políticas públicas. Em relação ao setor de infraestrutura, as diferentes capacidades de ordem financeira, administrativa e operacional dos entes subnacionais têm dificultado o avanço na implementação do investimento público, exigindo estruturas institucionais mais robustas, complexas e com maior capacidade de promover a coordenação federativa e o financiamento compartilhado das ações. O contexto de restrição fiscal persistente nos últimos anos tem diminuído o aporte de recursos públicos, fazendo com que diferentes esferas de governo tenham se voltado à adoção de medidas para promoção de um ambiente de negócios propício ao ingresso de investimentos privados. Diante desse cenário, o objetivo do presente trabalho consiste em propor melhorias ao modelo brasileiro de investimento público da infraestrutura, principalmente na relação com os entes subnacionais quando estes são os titulares dos serviços. Levou-se em conta as lições aprendidas em ciclos anteriores de forte atuação estatal juntamente com a adoção de ferramentas e das melhores práticas utilizadas para potencializar o investimento privado. Tem-se como premissa a articulação de mecanismos de governança e de coordenação federativa ao planejamento integrado de longo prazo com foco em resultados. Também são consideradas práticas mais adequadas de gestão do orçamento e de desenvolvimento da fase de pré-investimento. Para tanto, são propostas recomendações práticas organizadas em três eixos de aperfeiçoamentos, sendo o primeiro voltado à melhoria institucional da estrutura de governança existente; o segundo com foco no planejamento institucional integrado considerando a participação de múltiplos atores e a devida vinculação com a execução orçamentária; e o terceiro relacionada a mecanismos para aprimoramento de todo o ciclo de preparação, financiamento e implementação de projetos estruturantes de infraestrutura. Para alcançar o objetivo proposto, optou-se por desenvolver uma pesquisa de caráter qualitativo, do tipo explicativa e propositiva e de natureza aplicada. Consiste em um estudo prático focado na realidade brasileira, sustentado pela revisão da literatura em associação à análise documental. Em complementação, algumas análises apresentadas tiveram por base a experiência prática de mais de quinze anos na gestão de políticas públicas no setor de infraestrutura urbana, bem como o acompanhamento das discussões técnicas conduzidas no âmbito do Comitê Interministerial de Infraestrutura CIP-Infra. As lições aprendidas com a experiência de transferências de recursos da União para o financiamento dos empreendimentos em infraestrutura pelos entes subnacionais indicam que um novo ciclo de investimentos públicos requer maior dedicação às etapas de pré-investimento, incluindo o apoio técnico a municípios em todas as etapas de concepção, implementação, monitoramento e avaliação dos empreendimentos.

Palavra-chave: investimentos públicos em infraestrutura; planejamento integrado; governança no setor público.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	6
2. DESAFIOS DO SETOR DE INFRAESTRUTURA NO BRASIL	7
2.1. FEDERALISMO BRASILEIRO PÓS CONSTITUIÇÃO DE 1988 E OS DESAFIOS NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE INFRAESTRUTURA	7
2.2. INVESTIMENTOS EM INFRAESTRUTURA NO BRASIL: PRINCIPAIS DESAFIOS	10
2.3. GOVERNANÇA E PLANEJAMENTO INTEGRADO DA INFRAESTRUTURA NO BRASIL: CAMINHOS PROPOSTOS NA EXPERIÊNCIA RECENTE	14
2.4. O INCENTIVO AO INVESTIMENTO PRIVADO E A ESTRATÉGIA DE FOMENTO ÀS PARCERIAS DOS ENTES SUBNACIONAIS	17
3. APRIMORAMENTO DO MODELO DE FINANCIAMENTO PÚBLICO DA INFRAESTRUTURA NO BRASIL	19
3.1. RACIONALIZAÇÃO DA GOVERNANÇA E AMPLIAÇÃO DAS RESPONSABILIDADES DA UNIÃO	20
3.2. PRÁTICAS DE PLANEJAMENTO DE LONGO PRAZO INTEGRADAS COM MECNISMO DE COORDENAÇÃO FEDERATIVA	21
3.3. MECANISMO DE INTEGRAÇÃO DO ORÇAMENTO PÚBLICO COM O FINANCIAMENTO DE PROJETOS E EMPREENDIMENTOS PRIORITÁRIOS	22
4. CONSIDERAÇÕES FINAIS	26
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	27

1. INTRODUÇÃO

O Brasil investe pouco e de forma desbalanceada em infraestrutura sem contemplar as necessidades sociais e econômicas do país. As taxas de investimento em relação ao PIB são baixas e insuficientes para manter a estrutura existente e atender novas demandas, inclusive em comparação a outras economias emergentes.

O setor de infraestrutura desperta o interesse de diferentes atores por contribuir de forma relevante para a elevação da capacidade produtiva, da competitividade, da inovação e da criação de empregos, produzindo efeitos multiplicadores imprescindíveis ao desenvolvimento.

A heterogeneidade do Brasil, acentuada pelas diferenças inter e intra regionais, tem evidenciado desafios e disfunções no modelo de repartição de competências inerentes ao Estado federado brasileiro, mais precisamente quanto à implementação de políticas públicas. Em relação ao setor de infraestrutura, as diferentes capacidades de ordem financeira, administrativa e operacional dos entes subnacionais têm dificultado o avanço na implementação do investimento público, exigindo estruturas institucionais mais robustas, complexas e com maior capacidade de promover a coordenação federativa e o financiamento compartilhado das ações.

As ações estatais que vem tendo a eficiência prejudicada estão principalmente relacionadas às tipologias de intervenção cujo titular da prestação de serviços é o município, destacando-se: saneamento integrado e urbanização de áreas precárias, drenagem urbana, contenção de encostas em áreas de risco, mobilidade urbana, resíduos sólidos, abastecimento de água, esgotamento sanitário, infraestrutura urbana para moradias e unidades escolares.

O contexto de restrição fiscal persistente nos últimos anos tem diminuído o aporte de recursos públicos, fazendo com que diferentes esferas de governo tenham se voltado à adoção de medidas para promoção de um ambiente de negócios propício ao ingresso de novos investimentos privados, sinalizando a importância que o tema alcançou na agenda política.

A situação tem desafiado a Administração Pública federal a se valer de uma inteligência estratégica mais assertiva para a resolução do problema. Assim, são requisitos indispensáveis para ser possível investir mais e concretizar melhorias no setor de infraestrutura a racionalização dos processos de gestão e otimização das estruturas de governança; a superação de problemas relacionados à baixa qualidade dos projetos decorrentes das deficiências nas etapas de pré-investimento; a ausência de mecanismos de coordenação federativa efetivos e de um planejamento integrado de longo prazo, com o uso racional do orçamento público.

Diante desse cenário, o objetivo deste trabalho é propor melhorias ao modelo brasileiro de investimento público da infraestrutura, principalmente na relação com os entes subnacionais, quando estes são os titulares dos serviços, tomado como base as lições aprendidas em ciclos anteriores de forte atuação estatal, juntamente com a adoção das melhores práticas adotadas para potencializar o investimento privado. Tem-se como premissa a articulação de mecanismos de governança e de coordenação federativa ao planejamento integrado de longo prazo com foco em resultados, aliada a práticas mais adequadas de gestão do orçamento e de desenvolvimento da fase de pré-investimento das intervenções.

Para tanto, são propostas recomendações práticas organizadas em três eixos de aperfeiçoamentos, sendo o primeiro voltado à melhoria da estrutura de governança existente; o segundo, com foco no planejamento institucional integrado considerando a participação de múltiplos atores e a devida vinculação com a execução orçamentária; e o terceiro, relacionado a mecanismos para aprimoramento de todo o ciclo de preparação, financiamento e implementação de projetos estruturantes de infraestrutura.

Para alcançar o objetivo proposto, optou-se por desenvolver uma pesquisa de caráter qualitativo, do tipo explicativa e propositiva e de natureza aplicada. Consiste em um estudo prático focado na realidade brasileira, sustentado pela revisão da literatura em associação à análise documental. Em complementação, algumas análises apresentadas terão por base a experiência prática de mais de quinze anos na gestão de políticas públicas no setor de infraestrutura urbana, bem como o acompanhamento das discussões técnicas conduzidas no âmbito do Comitê Interministerial de Infraestrutura CIP-Infra.

2. DESAFIOS DO SETOR DE INFRAESTRUTURA NO BRASIL

2.1. FEDERALISMO BRASILEIRO PÓS CONSTITUIÇÃO DE 1988 E OS DESAFIOS NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE INFRAESTRUTURA

No Brasil, o processo de redemocratização, materializado pela Constituição de 1988, configurou uma nova realidade institucional no campo das políticas públicas, abrangendo: (i) descentralização e repartição de competências em decorrência do modelo federativo de Estado; (ii) fomento à criação de instâncias de participação social; (iii) demanda por novos e mais complexos arranjos institucionais e mecanismos de coordenação federativa.

Nesse período, as propostas de descentralização das políticas públicas adquiriram relevância, onde o poder local assumiria o protagonismo na articulação entre organizações governamentais, empresariais e sociais, ampliando a rede de ação pública pela inclusão de novos atores. Buscava-se promover a criação de instâncias de participação social para possibilitar que representantes da sociedade deliberassem sobre problemas de ordem local.

Desde então, prevaleceu o formato das competências concorrentes para a implementação da maior parte das políticas públicas. Contudo, a descentralização fiscal não acompanhou a descentralização de competências na mesma medida. Isso resultou na grande dependência do aporte de recursos dos entes subnacionais em relação ao governo federal até o momento atual.

Para Costa (2010), o federalismo brasileiro, historicamente, oscila entre períodos de grande concentração de poder no nível federal, especialmente durante os ciclos de crescimento econômico, e períodos de descentralização mais intensa, que geralmente ocorre de forma descoordenada, do ponto de vista fiscal, político e administrativo.

O autor também ressalta que, em razão da grande desigualdade socioeconômica e fiscal entre as regiões e unidades federadas, mesmo nos períodos de descentralização, a União continua cumprindo um papel estratégico, visto que a maioria dos entes depende fortemente de algum tipo de transferência de recursos para o custeio da máquina administrativa e para o financiamento das políticas públicas.

O grande desafio da agenda federativa brasileira tem sido a construção de mecanismos de coordenação que incluam os entes subnacionais na operação das políticas públicas e viabilize o financiamento compartilhado. O Brasil é um país extremamente heterogêneo e isso tem exigido dos formuladores uma percepção mais aguçada. Esse movimento tem demandado, cada vez mais, estruturas mais complexas e com maior capacidade de coordenação horizontal, entre municípios e estados, e vertical, envolvendo a União (COSTA, 2010).

Diversos autores têm estudado o federalismo brasileiro e como este modelo tem impactado na gestão das políticas públicas, buscando dar respostas para o baixo desempenho de algumas iniciativas. Celina Souza vem estudando o tema desde os anos 80 e tem constatado a consolidação de um paradoxo. Embora os municípios tenham assumido mais responsabilidades na implementação das ações, conforme a repartição de competências e a titularidade na prestação de grande parte dos serviços públicos, a concentração dos recursos e de capacidade técnica e operacional ocorre no âmbito da União (SOUZA, 2005).

A maioria dos municípios não tem capacidade para expandir a arrecadação nem de realizar outros investimentos além do custeio da remuneração dos servidores públicos, sendo difícil performar adequadamente algumas atividades relacionadas à prestação de serviços de saúde, educação, saneamento, transportes, além de outros (SOUZA, 2005). Tendo em vista que 87,9% dos municípios se situam na faixa de até 50 mil habitantes, e reconhecendo que estes se inserem no universo de entes com menor capacidade técnica e operacional para implementar políticas públicas, é possível inferir a abrangência do problema no contexto brasileiro.

Souza (2005) também reforça que as desigualdades inter e intra-regionais têm dificultado a concretização do objetivo de permitir maior liberdade alocativa aos entes. Embora tenham sido estabelecidos mecanismos de transferência de recursos, como é o caso do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), estes têm tido pouco impacto no enfrentamento das heterogeneidades regionais, evidenciando os limites e as disfunções da descentralização.

Nesse sentido, Souza (1999) ressalta que, passada a euforia inicial com as possibilidades da descentralização no Brasil, alguns estudos têm apontado suas contradições, limites e até efeitos perversos. As profundas diferenças nas condições financeiras, políticas e administrativas dos entes subnacionais têm impactado na sua capacidade de responder às demandas da população, inclusive nas áreas mais desenvolvidas do país.

Embora essas constatações tenham sido feitas ainda nos anos 1990 e início dos anos 2000, os aspectos relacionados à baixa capacidade técnica e operacional dos entes persistem e tornam cada vez mais desafiador o processo de implementação de políticas públicas no Brasil, sendo estas algumas das causas apontadas para justificar a infraestrutura inadequada existente.

Nos diversos ramos da infraestrutura brasileira, tais como transportes e logística, mobilidade urbana, segurança hídrica, saneamento, contenção de encostas, além de outros, prevaleceu durante décadas, o protagonismo estatal no financiamento dos empreendimentos. A baixa capacidade dos entes de realizarem investimentos públicos, a forte dependência do aporte de recursos do governo federal, a falta de servidores devidamente capacitados e o impacto das descontinuidades administrativas no nível local são aspectos que têm limitado a eficiência dos ciclos de investimento mais recentes.

Essa problemática vai além das dificuldades relativas à insuficiência de recursos orçamentários e financeiros. Mesmo em um contexto de grande capacidade de aporte de recursos por parte do governo federal, como observado durante a implementação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), criado em 2007, as características do federalismo brasileiro têm sido um entrave ao sucesso dos investimentos públicos, haja vista o grande número de instrumentos de repasse de recursos da União para os entes subnacionais cujas obras estão paralisadas.

A lista de alto risco apresentada pelo Tribunal de Contas da União (TCU) em 2022 abordou o tema obras paralisadas, destacando que 37% das obras públicas federais encontram-se paralisadas, relacionando-se as seguintes causas: deficiências de projeto e insuficiência de recursos financeiros; baixa capacidade institucional dos entes subnacionais para conduzir os empreendimentos; sistemas de informação e gerenciamento das obras pouco confiáveis, incompletos e ineficientes; ausência de cadastro único, que permita registrar, de forma confiável e tempestiva, informações relevantes e padronizadas sobre a execução de obras públicas; insuficiente diálogo entre poderes Executivo e Legislativo na alocação orçamentária.

A esse respeito, tanto o TCU quanto a Controladoria-Geral da União (CGU) têm constatado a necessidade de melhorias substanciais no processo de planejamento das intervenções. O levantamento de obras paralisadas realizado em dezembro de 2019 pela CGU para subsidiar as atividades do Grupo de Trabalho para Governança de Investimentos em Infraestrutura, com o intuito de propor alternativas para o enfrentamento de obras paralisadas e para o incentivo à conclusividade e operação desses empreendimentos, mostrou a existência de 10.878 empreendimentos de repasse paralisados, compondo um investimento total de R\$ 165,9 bilhões. Segundo o relatório, o repasse de transferências voluntárias concentra a maior quantidade de obras paralisadas, incidindo, principalmente, em municípios de menor porte

Nunes e Filho (2022) compartilham os achados do TCU proferidos após auditoria realizada em 2015, quando foram identificadas e analisadas, as causas mais frequentes para os problemas de execução das intervenções e que promovem atrasos e paralisações das obras. Os autores concluíram que os problemas têm se concentrado na fase de pré-investimento dos empreendimentos, sendo os mais recorrentes aqueles relacionados a falhas nas etapas de preparação e planejamento das intervenções, mais especificamente na elaboração de projetos de engenharia, liberação de áreas para a edificação das obras, obtenção de licenças e na seleção e contratação de empresas para execução das obras.

Além do problema relacionado ao quantitativo de obras paralisadas, os autores ressaltaram que grande volume de empreendimentos do PAC demandou mais tempo e mais recursos financeiros para sua conclusão, indicando a existência de falhas de planejamento e dificuldades técnicas para a contratação e o acompanhamento das obras.

Essas constatações apontam para a necessidade de a União reconhecer as falhas existentes nesse modelo de promoção do investimento público na implementação das políticas de infraestrutura, além de atuar mais assertivamente em relação ao risco de inexecução mais incidente nos municípios menores.

Algumas medidas a serem adotadas para mitigar esses riscos envolvem a assunção de maiores responsabilidades pelo nível federal, definição de mecanismos de coordenação e integração das políticas, aprimoramento do modelo existente e maior rigor nos critérios de seleção, padronização

de procedimentos entre os Ministérios setoriais e até a possibilidade de fornecimento de assistência técnica aos entes subnacionais, principalmente no tocante à estruturação de projetos de grande porte e que integrem agendas estratégicas.

O Modelo de Cinco Dimensões, concebido pelo reino Unido, teve sua adaptação ao contexto brasileiro pela Secretaria de Desenvolvimento da Infraestrutura (SDI) do Ministério da Economia (2022), constituindo uma ferramenta para viabilizar modernizações necessárias ao setor. É recomendada a aplicação da metodologia de maneira transversal, em todos os setores e subsetores da infraestrutura, sendo mais relevante atuar nas fases iniciais de preparação dos projetos para atenuar os problemas já apontados, conforme as orientações relativas às dimensões estratégica e econômica.

2.2. INVESTIMENTOS EM INFRAESTRUTURA NO BRASIL: PRINCIPAIS DESAFIOS

Ampliar e modernizar a oferta de equipamentos de infraestrutura é condição necessária para garantir a melhoria da produtividade e do acesso aos serviços públicos. No Brasil, a situação da infraestrutura é alarmante, em função das carências observadas, resultando em atividades produtivas excessivamente onerosas, na redução da competitividade e na baixa produtividade da economia (ROCHA e RIBEIRO, 2022).

Nesse contexto, importa destacar o efeito multiplicador desses investimentos. Se por um lado, uma rede de infraestrutura inadequada constitui uma das principais barreiras ao crescimento econômico, por outro, novos investimentos em infraestrutura têm o potencial de promover efeitos positivos mais expressivos em países com economias em desenvolvimento, onde a rede existente é mais precária. São amplamente relatados na literatura os impactos da infraestrutura sobre o crescimento econômico, a pobreza, a desigualdade de renda e as desigualdades regionais.

Por outro lado, apesar de se ter amplo conhecimento sobre os efeitos multiplicadores da implantação de novos empreendimentos em infraestrutura, a ausência de um planejamento integrado de longo prazo associada a taxas insuficientes de investimentos para atender novas demandas e manter os ativos existentes, tem tornado mais crítica a realidade no Brasil.

Um estudo realizado por Rocha e Ribeiro (2022), tendo como referência dados ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS INDÚSTRIAS DE BASE – ABDIB (2021) aponta que, pelos próximos dez anos, seriam necessários investimentos anuais em infraestrutura da ordem de R\$ 284,4 bilhões. Isso equivale a 4,31% do PIB anual, sendo que em 2020, esses investimentos representaram apenas 1,7% do PIB. No gráfico 1, os autores mostram que os investimentos em infraestrutura sempre estiveram abaixo do necessário.

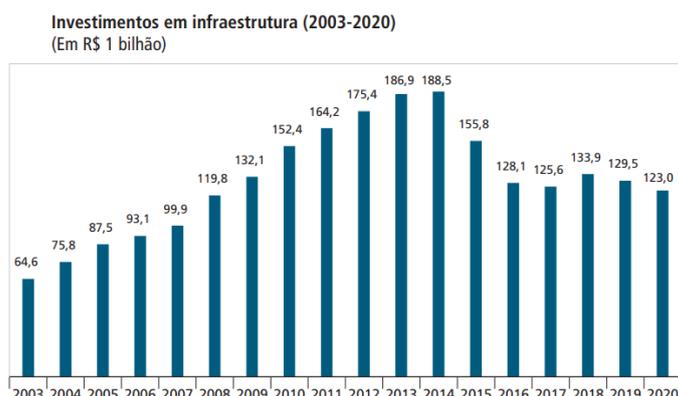


Gráfico 1- Investimentos em infraestrutura no período de 2003 a 2020

Fonte: Rocha e Ribeiro, (2022).

Magalhães *et all* (2022) apontam que o ciclo econômico, a situação fiscal e a força de grupos de interesse são aspectos limitadores que afetam a capacidade estatal de implementar investimentos em infraestrutura. Em uma situação de restrição fiscal a disputa por recursos orçamentários pode resultar na impossibilidade de concretização dos projetos. Isso ocorre devido à redução da disponibilidade de recursos orçamentários, que se configurou como um aspecto central de impedimento à expansão do investimento pelo setor público.

Em razão dessas circunstâncias, buscou-se ampliar as parcerias com o setor privado. É relevante frisar que o setor privado sozinho é incapaz de suprir todas as demandas por investimentos de infraestrutura embora sua participação seja estratégica na expansão da oferta da rede de infraestrutura. Desde 2011, tem sido maior a participação privada na composição dos investimentos em infraestrutura no Brasil, como visto no gráfico 2.

A tendência de contração do investimento do setor público é igualmente acompanhada pela elevação acelerada da Despesa Líquida do Setor Público (DSPL), conforme apresentado por Magalhães *et all* (2022) no gráfico 3.

No gráfico 3 é possível observar a evolução do estoque da DLSP no período de 1995 a 2020, indicando a relação entre o aumento da DLSP e a diminuição do investimento do setor público. A tendência de queda do investimento público é ligeiramente interrompida por um miniciclo de inversões entre os anos de 2007 a 2010. Em 2014, a tendência de contração do investimento do setor público é retomada, mas, nos anos seguintes, em um patamar menor.

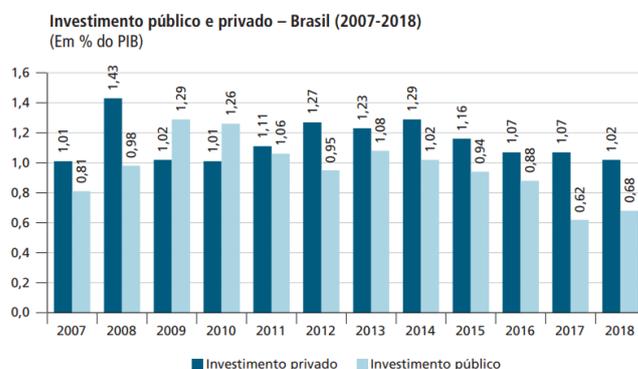


Gráfico 2- Investimento público e privado no Brasil no período de 2007 a 2018 (Em % do PIB)

Fonte: Magalhães *et all*. (2022).

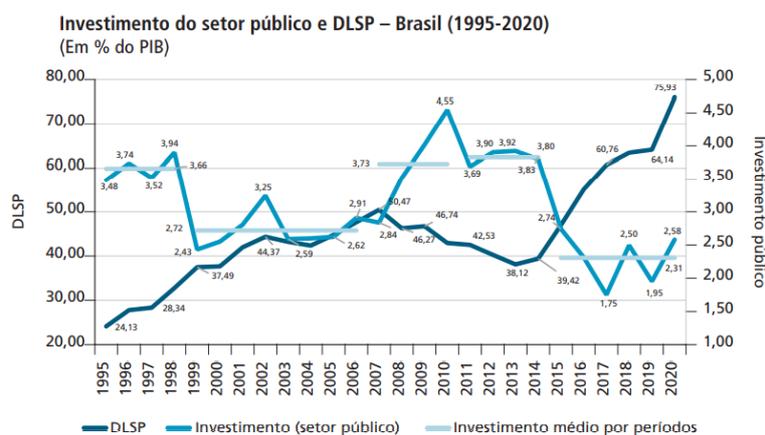


Gráfico 3- Investimento público e DLSP no Brasil no período de 1995 a 2020 (Em % do PIB)

Fonte: Magalhães *et al.* (2022).

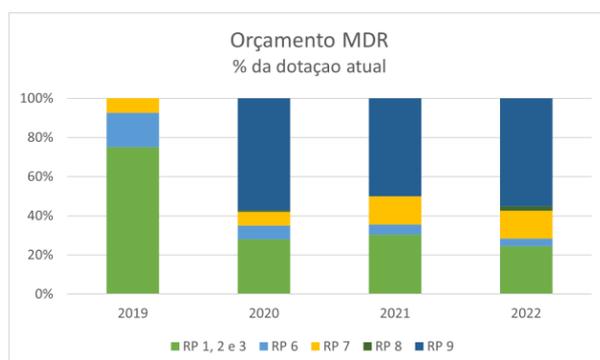
O problema relacionado ao aporte de recursos públicos para o financiamento da infraestrutura não ocorre apenas em relação à redução do quantitativo de recursos assegurados pelo governo federal. Também se refere a aspectos qualitativos, impactando na eficiência no processo de alocação orçamentária. A ampliação de dotação destinada a emendas parlamentares e redução de recursos discricionários tem afetado negativamente o financiamento das políticas estruturantes de infraestrutura.

O Congresso Nacional participa da alocação dos recursos do Orçamento Fiscal da União, pela proposição de emendas parlamentares ao Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA), posteriormente transformada em Lei pelo Poder Executivo. As emendas podem ser de quatro tipos: individual (RP-6); de bancada (RP-7); de comissão (RP-8) e de relatoria (RP-9).

As emendas individuais são de autoria de cada parlamentar do Senado ou da Câmara dos Deputados. As de bancada são coletivas, de autoria das bancadas estaduais ou regionais. Já as apresentadas pelas comissões técnicas da Câmara e do Senado também são coletivas, bem como as propostas pelas Mesas Diretores das duas Casas, enquanto as emendas de relatoria são feitas pelo parlamentar escolhido para produzir o parecer final sobre o Orçamento.

Conforme indicado na Nota Técnica nº 14/2022/CGNT/DICT/GAB-SE-MDR elaborada pela Secretaria Executiva do Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), nos últimos quatro anos, houve um crescimento relevante da participação das emendas parlamentares na alocação dos recursos da União nos programas e ações federais. Esse crescimento se deu em termos de quantidade de emendas, de volume de recursos e pelas regras de impositividade (obrigação de executar). Diante disso, o Congresso Nacional assumiu um papel de protagonismo na definição de prioridades na distribuição dos recursos públicos.

Especificamente no caso do MDR, que concentra a maioria dos instrumentos de repasse, as emendas parlamentares ultrapassam 60% do valor de dotação anual atribuída à pasta desde 2020, conforme demonstrado no gráfico 4.



Dados referente à Dotação Anual do MDR, classificada conforme origem da Programação
Fonte dos dados: SIOP; Elaboração própria

Gráfico 4 - Dotação Anual do MDR classificada conforme origem da Programação (2019 a 2022)

Fonte: SIOP; Nota Técnica nº 14/2022/CGNT/DICT/GAB-SE-MDR.

Já no gráfico 5, verifica-se a significativa redução no orçamento discricionário do órgão, que passou de R\$ 12,2 bilhões em 2018 para R\$ 3,4 bilhões em 2022. Analogamente, observa-se o volume crescente dos valores de emendas parlamentares, passando de R\$ 2,6 bilhões em 2018 para R\$ 6 bilhões em 2022 e alcançando o ápice em 2020, com R\$ 10,1 bilhões. Essa tendência mostra uma mudança importante na composição do orçamento do órgão que dispunha, em 2018, de 18% de recursos oriundos de emendas parlamentares. Contudo, em 2022, 64% do orçamento foi composto por esse tipo de recursos.



Gráfico 5 - Dotação Anual do MDR classificada conforme origem da Programação (2019 a 2022)

Fonte: Secretaria de Coordenação e Gestão - SECOG/MDR – painel gerencial.

Nota Técnica nº 14/2022/CGNT/DICT/GAB-SE-MDR.

Verifica-se no gráfico 6 que as emendas no MDR estão concentradas (cerca de 96%), em 3 ações orçamentárias, destinadas a novas obras de pavimentação ou recapeamento de vias e calçadas, ou para aquisição de máquinas e equipamentos, nas ações: OOSY (ação 10T2 até 2021); OOSX (ação 7K66 até 2021); OOT1 (ação 1D73 até 2021). Esse dado é alarmante por indicar o comprometimento da implementação das ações estruturantes com maior impacto econômico e social pela priorização das ações de maior impacto político, de rápida execução.

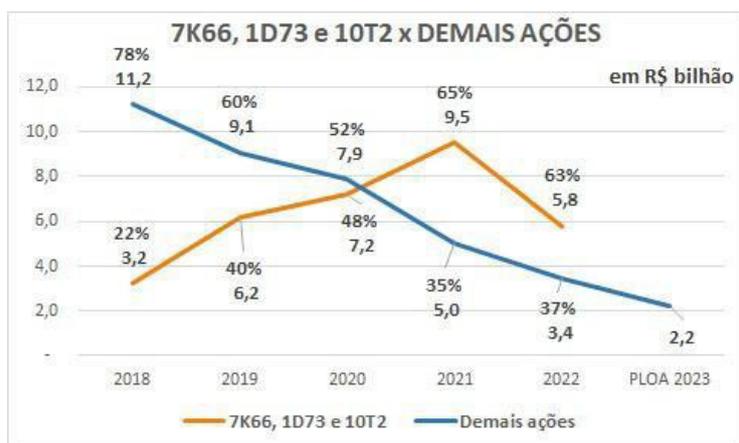


Gráfico 6 - Dotação Anual do MDR oriunda de emendas, por ações orçamentárias (2018 a 2022)

Fonte: Secretaria de Coordenação e Gestão - SECOG/MDR – painel gerencial.

Nota Técnica nº 14/2022/CGNT/DICT/GAB-SE-MDR.

Esses apontamentos, indicam a necessidade de estabelecer mecanismos que definam percentuais mínimos de investimentos em infraestrutura, que qualifiquem e priorizem o pouco orçamento federal em projetos estruturantes de maior impacto e que garantam a continuidade dos empreendimentos em andamento. Apesar do Art. 45 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), o qual prevê que créditos adicionais só incluirão novos projetos após adequadamente atendidos os em andamento, as emendas desafiam esta regra e são direcionadas para novos instrumentos aumentando o risco de ocorrência de obras paralisadas.

2.3. GOVERNANÇA E PLANEJAMENTO INTEGRADO DA INFRAESTRUTURA NO BRASIL: CAMINHOS PROPOSTOS NA EXPERIÊNCIA RECENTE

A governança compreende a estrutura administrativa, política, econômica, social, ambiental, legal, além de outras, que é posta em prática visando “garantir que os resultados pretendidos pelas partes interessadas sejam definidos e alcançados” (INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS – IFAC, 2013).

Rhodes (1996) aponta que a governança sob essa perspectiva aborda questões relacionadas a diferentes aspectos: (i) coordenação de ações; (ii) exercício do controle; (iii) estruturas de autoridade; (iv) divisão de poder e responsabilidade entre os diversos atores; (v) alocação tempestiva e suficiente de recursos; e (vi) governança das ações, entendida como a capacidade do governo em coordenar a ação de atores com vistas à implementação de políticas.

Nesse sentido, será explorado o aspecto da governança pública associado à habilidade e capacidade do governo para formular e implementar, de forma efetiva, políticas públicas mediante o estabelecimento de relações e parcerias coordenadas a partir da atuação de diferentes atores pertencentes a organizações públicas e/ou privadas.

Conforme apresentado no Guia da Política de Governança Pública (Brasil, 2018) elaborado pela Casa Civil da Presidência da República, houve um esforço conjunto do governo federal, coordenado pelo TCU, para criar uma política de governança a ser aplicada na administração

pública federal direta e indireta. Buscou-se editar um ato normativo que estabelecesse boas práticas de governança voltadas para a melhoria do desempenho dos órgãos e entidades governamentais, considerando três linhas centrais: liderança, estratégia e controle.

O resultado desse trabalho culminou na publicação do Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, instituindo a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Essa política teve como principais motivações a necessidade de se fortalecer a confiança da sociedade nas instituições públicas; a busca por maior coordenação das iniciativas de aprimoramento institucional; e a utilidade de se estabelecer patamares mínimos de governança.

As diretrizes da governança pública estão inscritas no Art. 4º do referido Decreto, destacados os incisos II e IV. Nos dispositivos é reforçada a importância de iniciativas voltadas à racionalização administrativa, à integração dos serviços públicos, à articulação das instituições e à coordenação dos processos. A previsão desses aspectos na norma deixou implícita a necessidade do setor público articular os conceitos relacionados ao tema governança com aqueles previstos nos preceitos de planejamento para o alcance de melhores resultados.

Na percepção de Andreuzza (2008) o planejamento pode ser entendido como uma forma de organizar ideias com relação a um tema específico e estabelecer objetivos para atingir um determinado resultado. Assim, mais precisamente, a estratégia pode ser percebida como o caminho, maneira ou ação pela qual se pretende alcançar determinados resultados, objetivos e metas. E, nesse processo, deve ser levada em conta a capacidade de se utilizar adequadamente os recursos físicos, financeiros e humanos, tendo em vista a minimização dos problemas e a maximização das oportunidades (OLIVEIRA, 2007).

Considerando o contexto do setor público, Martins e Marini (2010) apontam a importância de construção de uma agenda estratégica como elemento direcionador dos resultados, juntamente com o alinhamento das estruturas organizacionais, de forma a somarem seus esforços. Os autores também sugerem o constante monitoramento e a avaliação das iniciativas implementadas para garantir o sucesso das ações.

Trazendo esse entendimento para o setor de infraestrutura brasileiro, Filho e Pompermayer (2022) mostram que a carência de investimento ao longo das últimas décadas não será suprida enquanto não existir um sistema de planejamento eficiente. Para os autores, as dificuldades inerentes à implementação dos projetos ocorrem em decorrência do planejamento setorial insuficiente e devido à baixa qualidade de estudos e projetos.

A despeito de todas as melhorias implementadas no sistema de planejamento brasileiro composto pelo Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA), ainda persiste o descolamento entre os objetivos das políticas, dos planos setoriais, nacionais e regionais e a alocação orçamentária para a execução do gasto público. Nem sempre as ações e os programas implementados contribuem para o alcance das metas nem para a consecução dos objetivos estratégicos. Esse descolamento é ainda mais visível quando se remete ao crescimento

das emendas parlamentares na composição do orçamento público, pois representam generosa parcela de recursos que não contribuem para a estratégia.

Conforme relatam Filho e Pompermayer (2022), “para ser bem-sucedido, o sistema de planejamento deve buscar integrar diferentes prioridades e visões de mundo em todas as etapas do ciclo das políticas públicas, sendo necessária a construção de uma institucionalidade que permita aos vários atores dialogar, expressar suas preferências e restrições, e que promova a racionalidade na gestão dos recursos públicos”.

Ainda segundo Filho e Pompermayer (2022), um sistema de planejamento integrado vai além de agregar diferentes iniciativas setoriais em apenas um plano. Constitui “uma efetiva construção multidimensional que permita harmonizar projeções, cenários e metodologias de avaliação, de modo a criar uma hierarquia de projetos em termos de seus impactos diretos e indiretos para a economia e a sociedade”.

Importante iniciativa recente do governo federal, no sentido de promover novos mecanismos de articulação entre os conceitos de governança e planejamento integrado na infraestrutura, foi a edição do Decreto nº 10.526, de 20 de outubro de 2020. Esse ato instituiu o Comitê Interministerial de Planejamento da Infraestrutura (CIP-Infra) e o Plano Integrado de Longo Prazo da Infraestrutura (PILPI). O CIP-Infra é o colegiado responsável por promover a compatibilização e a integração entre as políticas e os planejamentos setoriais que compõem a infraestrutura do governo federal e pela elaboração, aprovação e atualização do PILPI.

Com o CIP-Infra surge uma nova governança colegiada, incluindo na sua estrutura seis ministérios setoriais vinculados à infraestrutura (Ministérios da Infraestrutura; de Minas e Energia; das Comunicações; da Ciência, Tecnologia e Inovações; do Meio Ambiente; e do Desenvolvimento Regional;), além da pasta da Economia e órgãos de controle e gestão. A coordenação do Comitê ficou a cargo da Casa Civil/PR enquanto a responsabilidade de centralizar o diálogo interministerial ficou com a SDI/ME.

A expectativa é que o PILPI funcione como principal instrumento de planejamento integrado da infraestrutura, com o objetivo de fomentar investimentos em infraestrutura e aumentar a qualidade e o estoque de infraestrutura do país; fornecer uma visão de longo prazo para orientar os investimentos em infraestrutura nos seus diversos setores; harmonizar as premissas e os cenários de longo prazo utilizados como base para o planejamento dos setores de infraestrutura; promover a compatibilidade entre os diversos planos setoriais que compõem a infraestrutura do governo federal, inclusive quanto à inter-relação e à complementariedade entre setores e projetos.

Em dezembro de 2021 foi publicada a primeira edição do PILPI abarcando o período de 2020 a 2030, com previsão de atualização bienal. O plano reuniu estimativas das necessidades de investimentos dos diversos setores de infraestrutura para eliminar carências de oferta de serviços e garantir crescimento econômico mais acelerado nos próximos 30 anos.

A proposição desse plano é uma iniciativa importante para o aprimoramento do setor de infraestrutura brasileiro por estar mais alinhada a uma política de Estado do que a um programa de governo. Isso se dá pela proposição do planejamento de longo prazo e pela consolidação de diferentes instrumentos de planejamento setorial em um único documento.

Espera-se que o PILPI seja o instrumento capaz de harmonizar e integrar as demandas de cada setor além dos diversos compromissos assumidos pelo governo com instituições internacionais e destacados em macroestratégias de desenvolvimento. Portanto, são indicados os principais instrumentos que deverão estar alinhados ao PILPI: (i) Planos nacionais setoriais e regionais; (ii) Plano Plurianual (PPA); (iii) Estratégia Federal de Desenvolvimento para o Brasil no período de 2020 a 2031, instituída pelo Decreto nº 10.531, de 26 de outubro de 2020; (iv) Política Nacional de Longo Prazo em elaboração pela Secretaria Especial de Assuntos Estratégicos (SEAE/PR); (v) compromissos internacionais tais como Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, instrumentos relativos ao processo de acesso do Brasil à Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e demais medidas assumidas pelo Brasil no Fórum Econômico Mundial e outras instituições.

Apesar de todos os esforços já implementados na construção dessa nova governança, para ser possível promover um planejamento integrado da infraestrutura em todas as suas dimensões, faz-se necessária a ampliação da atuação do CIP-Infra, da SDI/ME e dos ministérios setoriais em articulação com atores do Legislativo. Mostra-se necessária uma atuação mais assertiva no que tange à temática do orçamento em articulação com os entes subnacionais no processo de priorização dos projetos e na alocação dos recursos.

O próprio PILPI já publicado, ainda não reflete um planejamento integrado do setor de infraestrutura, por apenas apresentar uma lista de projetos que já estavam em andamento sem ter envolvido o debate ampliado acerca das demandas dos setores. Para a próxima versão, planejada para 2023, está prevista a apresentação de análise custo benefício dos projetos que irão compor o documento. Esse aspecto ainda não foi pactuado com todos os atores envolvidos.

2.4. O INCENTIVO AO INVESTIMENTO PRIVADO E A ESTRATÉGIA DE FOMENTO ÀS PARCERIAS DOS ENTES SUBNACIONAIS

Para Nunes e Filho (2022), a estratégia mais recente adotada pelo governo federal brasileiro com o objetivo de alavancar os investimentos privados pelos entes subnacionais se deu por meio da implantação do Fundo de Apoio à Estruturação e ao Desenvolvimento de Projetos de Concessões e Parcerias Público-Privadas (FEP). O Fundo foi instituído pela Medida Provisória (MP) nº 786, de 12 de julho de 2017, convertida na Lei nº 13.529 do mesmo ano. A concepção desse instrumento considerou a experiência de apoio financeiro da União a entes subnacionais na execução de projetos de infraestrutura, representando importante ferramenta de estímulo governamental para apoiar estados e municípios na realização de parcerias com o setor privado.

O histórico demonstra que três fatores demandaram do governo federal a definição de novos caminhos para a promoção de investimentos nas políticas de infraestrutura: (i) limitações dos entes subnacionais na capacidade técnica de planejar e executar os investimentos públicos; (ii) ausência de recursos fiscais para custear no curto e no médio prazos os investimentos segundo as necessidades imediatas dos municípios; e (iii) crescente demanda no setor e depreciação da infraestrutura existente.

Realizou-se, logo de partida, um diagnóstico contemplando as dificuldades enfrentadas pelos entes subnacionais para planejar, implantar, gerir e monitorar projetos de infraestrutura, tendo como principal referência a experiência na realização das transferências obrigatórias de recursos do PAC (NUNES e FILHO, 2022).

Os autores apontaram a necessidade de proposição de ações de apoio aos entes subnacionais para viabilizar projetos de infraestrutura voltadas a alavancar o investimento privado, em razão das dificuldades relativas ao investimento público e pela escassez de recursos orçamentários. Então, foram criadas oportunidades de negócios a partir da disseminação do modelo de concessões e parcerias com o setor privado.

O diagnóstico também mostrou que as iniciativas para impulsionar os investimentos privados não tinham logrado muito sucesso, considerando que após doze anos da edição da Lei nº 11.079/2004, que instituiu o regime de PPP no Brasil, o número de contratos de parcerias celebrados era reduzido e com a contratação de poucos empreendimentos municipais. Percebeu-se que, analogamente ao que se observava quanto às dificuldades relacionadas ao processo de promoção dos investimentos públicos, os municípios e estados esbarravam em entraves de ordem técnica e operacional para ampliar os investimentos privados.

Diante disso, foi concebido um conjunto de medidas para apoiar os entes subnacionais em todo o ciclo de desenvolvimento e acompanhamento de contratos de parcerias com o setor privado: (i) prestação de assistência técnica e financeira abarcando a contratação, a avaliação dos estudos e o assessoramento contínuo ao poder público local; (ii) garantia dos recursos necessários para custear todo o ciclo da estruturação, ficando a cargo do ente licitar a concessão em caso de viabilidade comprovada do projeto; (iii) concentração das atividades de elaboração de projetos de engenharia em um órgão federal; (iv) constituição de um fundo federal de natureza privada para apoiar a estruturação de projetos de concessão dos entes subnacionais visando garantir fluxo estável de recursos; (v) proposição de um sistema de incentivos e punições focado em promover o comprometimento do poder concedente e que desestimulasse desistências imotivadas; (vi) elaboração de materiais de referência para padronizar documentos necessários à estruturação de parcerias; (vii) construção de um sistema eletrônico de acompanhamento dos projetos que também possibilitasse o repositório de documentos de referência, favorecesse a padronização de procedimentos, bem como a definição de marcos de entregas e atribuição de responsabilidades; (viii) promoção de iniciativas de capacitação técnica aos servidores dos entes subnacionais envolvidos durante a estruturação do projeto e ao longo da vigência do contrato de concessão.

Os três principais avanços atrelados ao FEP, em comparação com o modelo tradicional de financiamento dos investimentos públicos, foram, primeiramente, a dispensa da exigência de aporte de recursos por parte dos entes subnacionais na estruturação da concessão pelo poder concedente, sendo todos os custos dos projetos assumidos pelo fundo, incluindo o fornecimento de assistência técnica em todas as etapas. O segundo se refere ao mecanismo de retroalimentação financeira do fundo, mediante o reembolso das despesas pelos parceiros privados vencedores da licitação, visando garantir a continuidade do financiamento de novos projetos. O terceiro, diz respeito à participação no processo decisório e na definição de diretrizes de representantes das entidades locais.

O formato proposto para o funcionamento do FEP exigiu novo arranjo institucional no âmbito da União, requerendo atuação coordenada e integrada por parte da Secretaria de Desenvolvimento da Infraestrutura (SDI) e da Secretaria Especial do Programa de Parcerias e Investimentos (SEPPI), ambas integrantes do Ministério da Economia (ME), em articulação com as demais instituições do governo federal e entes subnacionais.

O Conselho de Participação no FEP (CFEP), também integra essa governança e consiste em um colegiado com a função de avaliar as diretrizes e condições de operação do fundo, acompanhar as medidas adotadas pela administradora, apreciar as contas anuais, deliberar acerca da seleção de empreendimentos, realizar o monitoramento dos projetos, além da interlocução com os entes apoiados, agências reguladoras, órgãos de controle, organismos internacionais parceiros.

A estratégia por trás do FEP visa constituir uma fábrica de projetos de concessão com a devida qualidade técnica para atrair o interesse do mercado. A evolução do Fundo mostra que esses objetivos têm sido alcançados, haja vista a carteira de projetos já apoiados e em andamento (NUNES e FILHO, 2022). No Quadro 1, apresenta-se a carteira de projetos apoiados pelo FEP e em andamento

Quadro 1. Carteira do FEP em 11 de novembro de 2022.

Setor Apoiado pelo FEB	Status do Projeto		Total
	Em Andamento	Concluído	
Drenagem	2		2
Educação Infantil	1		1
Esgotamento Sanitário	2	1	3
Habitação para Locação Social	1		1
Iluminação Pública	28	5	33
Resíduos Sólidos Urbanos	8		8
Saneamento Básico – água, esgoto e resíduos sólidos	1		1
Unidades Socioeducativas	2		2
Total de Projetos	45	6	51

Fonte: Elaboração própria a partir de ME. Disponível em: <<https://bitly/3wSF05x>>. Acesso em: 06 nov. 2022.

3. APRIMORAMENTO DO MODELO DE FINANCIAMENTO PÚBLICO DA INFRAESTRUTURA NO BRASIL

A partir das discussões apresentadas, propõe-se medidas práticas de melhorias no modelo vigente de implementação do investimento público no setor de infraestrutura brasileiro a partir de três pilares de aperfeiçoamentos: (i) racionalização da governança e ampliação das responsabilidades da União; (ii) institucionalização de práticas de planejamento de longo prazo integradas com mecanismos de coordenação federativa; (iii) adoção de mecanismos de integração do orçamento público no financiamento de projetos e empreendimentos prioritários.

As propostas apresentadas tiveram inspiração nas medidas recentemente adotadas pelo governo federal com o objetivo de alavancar a participação da iniciativa privada nos investimentos por meio da implantação do Fundo de Apoio à Estruturação e ao Desenvolvimento de Projetos de Concessões e Parcerias Público-Privadas (FEP). Também foi considerada a modernização da governança do setor pela criação do CIP-Infra e o papel assumido pela SDI/ME na instituição de práticas de planejamento integrado de longo prazo.

Não se pretende com essas propostas esgotar a proposição de soluções para velhos problemas persistentes e de difícil resolução. Busca-se, contudo, ampliar o debate sobre o tema e apontar que alguns deles podem ser minimizados e até solucionados pela adoção de lições aprendidas com os erros do passado e pela introdução de novas ferramentas e práticas recentemente adotadas para alavancar os investimentos pela iniciativa privada.

Sugere-se que as mudanças apresentadas nesta seção sejam implantadas como um projeto piloto, restringindo-se inicialmente ao planejamento integrado da infraestrutura nacional direcionado à seleção de projetos estruturantes que sejam de grande porte, conforme os requisitos estabelecidos no PILPI, de iniciativa de entes subnacionais e que dependam do apoio da União para sua concretização. A ampliação da metodologia para todas as prioridades de desenvolvimento do setor só deverá acontecer depois de se estruturar adequadamente a governança e ter promovido a correção de rumos em uma escala mais reduzida. Diante das complexidades e desafios enfrentados no setor, as mudanças precisam ser incrementais.

3.1. RACIONALIZAÇÃO DA GOVERNANÇA E AMPLIAÇÃO DAS RESPONSABILIDADES DA UNIÃO

O primeiro pilar diz respeito a aprimoramentos na estrutura de governança do governo federal reforçando o papel da União na promoção do alinhamento das prioridades governamentais para o desenvolvimento e a coordenação entre governo federal e entes subnacionais. É preciso focar na construção de uma política de Estado, promovendo a coordenação e a articulação da atuação de diferentes instâncias de governo em alinhamento com as prioridades nacionais de desenvolvimento.

Nessa governança, assume um papel relevante o CIP-Infra que deverá nortear as demais instâncias de governo (ministérios setoriais e entes federados) no processo de definição de prioridades, articular todos os atores na resolução de problemas e ordenar o processo decisório.

Quanto ao Ministério da Economia, seu papel precisa ser revisto no âmbito das ações de articulação e apoio técnico aos entes subnacionais em parceria com os ministérios setoriais. Para o planejamento integrado de longo prazo e na implementação das ações, a partir de agora deverá rever as competências das Subsecretarias de Planejamento da Infraestrutura Nacional e Subnacional da SDI. Também deverá ter a participação ativa nesse processo, com interlocução constante, o Departamento de Transferências da União (DETRU) quanto à atualização dos normativos e procedimentos que regem as transferências da União. Também deve ter maior proximidade com a Secretaria de Orçamento e Finanças (SOF) na construção de mecanismos de integração e qualificação do orçamento relativo aos investimentos públicos de infraestrutura.

No Quadro 2, apresentam-se os atores e síntese de seus respectivos papéis nessa nova governança.

Quadro 2. Funções dos principais atores e estruturas da governança no setor de infraestrutura.

Atores / Estruturas	Atribuições
CIP-Infra	Instância superior de coordenação, deliberação e implementação do modelo de implementação de investimentos públicos em infraestrutura.
Presidência da República	Apoio ao CIP-Infra na articulação com o Congresso para assegurar o orçamento necessário ao financiamento de projetos e dos investimentos públicos estruturantes elencados como estratégicos.
SDI/ME	Coordenação do processo de planejamento integrado da infraestrutura nacional em conjunto com os Ministérios setoriais e entes federativos, proposição de melhores práticas para modernização do modelo de investimento público em infraestrutura e assistência técnica aos municípios.
Ministérios setoriais	Condução do processo de planejamento integrado da infraestrutura nacional em articulação com entes federativos no âmbito das temáticas de sua competência para definição de projetos estruturantes em alinhamento com os planos nacionais setoriais e com os objetivos nacionais de desenvolvimento definidos pela Presidência da República e assistência técnica aos municípios.
Entes federativos	Participação do processo de planejamento integrado da infraestrutura nacional e definição de projetos estruturantes em alinhamento com os planos nacionais setoriais e com os objetivos nacionais de desenvolvimento definidos pela Presidência da República e implementar as ações

Fonte: elaboração própria.

Depreende-se do Quadro 2 que a Presidência da República deverá ter um papel mais alinhado aos direcionamentos preconizados no CIP-Infra, requerendo o apoio da Secretaria de Governo (Secretaria Especial de Assuntos Federativos, Secretaria Especial de Relações Institucionais, Secretaria Especial de Assuntos Parlamentares) para promover articulação e alinhamento com o Congresso Nacional para promover a otimização do orçamento nos investimentos públicos.

O enfrentamento dos desafios inerentes ao federalismo brasileiro na implementação das políticas públicas requer uma participação mais efetiva do ente federal, incluindo o apoio técnico em todas as etapas do ciclo de projetos, requerendo o aperfeiçoamento permanente do arranjo institucional orientado à coordenação estratégica dos diversos setores e atores.

3.2. PRÁTICAS DE PLANEJAMENTO DE LONGO PRAZO INTEGRADAS COM MECNISMO DE COORDENAÇÃO FEDERATIVA

O segundo pilar de aprimoramentos se refere ao planejamento institucional integrado reforçando o papel da SDI/ME na elaboração do plano nacional de infraestrutura e desenvolvimento estratégico de longo prazo, promovendo a maior integração dos projetos com as prioridades do

governo e a coordenação entre governo federal e entes subnacionais. Busca-se o alinhamento do planejamento dos entes federativos com os objetivos de longo prazo estabelecidos na instância federal em prol de um macro objetivo comum para o alcance de resultados.

Com a adoção de melhores práticas e racionalização do processo de definição de prioridades, será possível evitar prejuízos associados à priorização equivocada de projetos pelas múltiplas emendas parlamentares. Também poderá promover a eficiência nos gastos públicos por meio da adoção de critérios de seleção e priorização de projetos com justificativas de retorno social e alinhamento ao planejamento estratégico de longo prazo.

Nessa instância de governança seria realizada a integração efetiva dos instrumentos de planejamento vigentes, com a estratégia de desenvolvimento nacional, juntamente com compromissos assumidos para o alcance de objetivos estabelecidos em agendas internacionais. O resultado desse processo resultará na consolidação de um novo sistema de regras e indicadores para orientar os processos de planejamento, seleção e avaliação de projetos de infraestrutura.

Sugere-se o alinhamento inicial entre os seguintes instrumentos de planejamento: (i) Plano Plurianual (PPA); (ii) Planos setoriais nacionais; (iii) Política Nacional de Longo Prazo coordenada pela Presidência da República; (iv) Estratégia Federal de Desenvolvimento para o Brasil; (v) Compromissos internacionais tais como: Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), instrumentos que orientam a acessão do Brasil à Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económico (OCDE), metas acordadas no âmbito do Fórum Económico Mundial para o aumento da competitividade.

A criação de uma instância para promover a pactuação conjunta das metas e definição de prioridades é essencial, podendo de dar por meio de conferências nacionais de planejamento integrado a cada quatro anos precedidas de conferências regionais anuais. Como opção ao formato de conferências poderá ser criado um Conselho de infraestrutura, para realizar a pactuação de metas analogamente às práticas adotadas nos conselhos tripartites existentes nos setores de saúde e educação.

É importante que a metodologia adotada para planejar e pactuar metas dos investimentos públicos em infraestrutura envolva a discussão ampla com os entes subnacionais e demais atores relevantes. O resultado desse processo de patuação terá como produto a lista de projetos eleitos como prioridades de investimentos, os quais deverão constar no PILPI. Também é importante o alinhamento direto entre os empreendimentos estratégicos e sua previsão no PPA e na LOA para que a execução do orçamento esteja alinhada às metas pactuadas.

Os investimentos privados priorizados no âmbito da SEPPi pelo FEP e demais mecanismos de financiamento privado da infraestrutura também poderão ser considerados no planejamento integrado. Busca-se a formulação de uma política de Estado, visando criar e aperfeiçoar mecanismos institucionais capazes de elevar o aporte e a captação de recursos e estimular maior complementariedade e sinergia entre financiamento público e privado.

Essas propostas poderão promover o aperfeiçoamento do pacto federativo assim como a coordenação de múltiplas competências no planejamento integrado da infraestrutura a partir dos mecanismos de coordenação federativa inter e intragovernamental propostos.

3.3. MECANISMO DE INTEGRAÇÃO DO ORÇAMENTO PÚBLICO COM O FINANCIAMENTO DE PROJETOS E EMPREENDIMENTOS PRIORITÁRIOS

Finalmente, o terceiro pilar relaciona-se a estruturas de financiamentos dos projetos e respectivos empreendimentos elencados como estratégicos segundo os critérios de grande porte definidos no PILPI. Essas diretrizes visam à qualificação na alocação do orçamento público e sua devida integração com as prioridades estabelecidas na etapa de planejamento integrado.

As propostas pressupõem o desenvolvimento de capacidades estatais para viabilizar a concepção de projetos de qualidade que deverão integrar programas de investimentos por meio de uma política financeira orientada ao desenvolvimento de mecanismos públicos de financiamento de empreendimentos estratégicos.

Considerando-se os preceitos priorizados pela ótica econômica, investimentos em infraestrutura bem planejados e priorizados melhoram a produtividade, geram competitividade e contribuem para o crescimento econômico sustentável no longo prazo. Portanto, a etapa de preparação de projetos começa com a implementação de mecanismos que estejam alinhados ao desenvolvimento de planos de infraestrutura de médio e longo prazo, juntamente com a tradução desses planos em ações para priorização de projetos.

Um dos principais desafios na implementação dos investimentos públicos em infraestrutura no país é a baixa eficiência na formulação e na execução dos projetos. Desse modo, alguns ajustes no modelo atual deverão ser efetuados: melhoria em quesitos como planejamento, capacitação técnica dos servidores, adoção de ferramentas para qualificar o processo de definição de projetos prioritários, estabelecimento de cronogramas críveis, promoção da transparência e realização de análises de custo-benefício de projetos ex-ante.

Sobre o tema, destacam-se ferramentas já adotadas nos ciclos de investimentos privados, tais como o Modelo das Cinco Dimensões para orientar o processo de estruturação de projetos, adoção da Análise Custo Benefício (ACB) como ferramenta de apoio à decisão na escolha dos projetos, até a adoção de ferramentas como a PPP Project Screening and Analytics Tool (PSAT) do Banco Mundial para ajudar na avaliação de projetos.

A preparação de projetos consiste em uma atividade de caráter multidisciplinar, exigindo conhecimentos técnico, econômico, social, ambiental e financeiro. Isso aumenta a complexidade e a necessidade de expertise externa. Os custos de preparação de projetos podem variar significativamente a depender das características de cada projeto e dos problemas que se pretende resolver. Desse modo, é de suma importância promover apoio técnico aos entes subnacionais nas etapas de preparação e estruturação dos projetos para o investimento público.

Sugere-se a criação de um Fundo de Desenvolvimento da Infraestrutura ou até a utilização do próprio FEP para financiar os projetos estratégicos elencados nas etapas de planejamento integrado que deverão integrar a lista de empreendimentos estruturantes com aporte do governo federal. O Fundo estaria direcionado à promoção dos investimentos públicos, incluindo capacitação, elaboração de projetos e assistência técnica.

A competência da SDI seria ampliada para fornecer assistência técnica aos entes subnacionais em todas as etapas dos projetos de infraestrutura, incluindo a fase de pré-investimento, nos mesmos moldes que a SEPPI conduz para viabilizar o investimento privado.

Os critérios a serem adotados inicialmente para que os projetos se beneficiem desse mecanismo seriam: ser de grande porte; tratar-se de um projeto estruturante; integrar um dos setores previstos no PILPI; resultar das deliberações relativas ao planejamento integrado nacional de longo prazo. Desse modo, seria possível estruturar uma fábrica de projetos para investimentos públicos, nos mesmos moldes do FEP e como é feito no setor de transportes com o trabalho desempenhado pela INFRA S.A.

O sucesso do FEP também é reconhecido pela adoção de um mecanismo de retroalimentação para viabilizar o desenvolvimento de novos projetos. Assim, sugere-se que seja estipulada uma taxa de 5 a 10% de todos os recursos relativos ao financiamento de obras na LOA para alimentar o fundo anualmente. Essa premissa também deveria ser estendida aos recursos de emendas parlamentares. Seria feito portanto, o aporte inicial do fundo com recursos da União para dar partida na fábrica de projetos e anualmente, ter um novo aporte garantindo o financiamento continuado das ações.

A escassez e a incerteza com relação à manutenção de um fluxo contínuo de recursos também são apontadas como um dos principais entraves para os investimentos públicos em infraestrutura no país. Portanto, é crucial contar com uma fonte de recursos públicos para dar previsibilidade e garantir a continuidade do financiamento de projetos de infraestrutura, principalmente em momentos de crise econômica.

O último grupo de aprimoramentos tem como foco a qualificação do orçamento para promover os investimentos prioritários / estruturantes em infraestrutura pelo setor público. Em função da mudança recente na composição do orçamento de emendas parlamentares, propõe-se ações específicas para aprimorar a alocação desses recursos.

A primeira delas diz respeito à qualificação das emendas de bancada e das comissões setoriais focando em empreendimentos prioritários e estruturantes. Desse modo, é possível resgatar sua natureza regional e corrigir eventuais disfunções da fragmentação do formato atual. O Congresso Nacional também deverá atuar nas etapas de planejamento integrado, inclusive nas discussões conduzidas no CIP-Infra. Deverá participar da resolução dos problemas relativos ao financiamento público e à implementação de projetos e empreendimentos estratégicos do setor de infraestrutura.

Outro conjunto de medidas se restringe à proposição de mecanismos para aglutinar as emendas de relator (RP9) que atualmente são fragmentadas e pulverizadas aos municípios discricionariamente. Com essas medidas, seria possível concentrar esforços na resolução de problemas de maior amplitude com potencial de diminuir diferenças intra e interregional. Sugere-se a indicação desses recursos de forma ordenada no território, envolvendo o aporte de diferentes emendas que somadas possam financiar um projeto estruturante de maior impacto.

A interação entre Executivo e Legislativo, que normalmente se concentra nos dois últimos meses do ano para a indicação das emendas parlamentares, seria ampliada para todo o período de planejamento e execução dos projetos estratégicos alinhados à estratégia nacional de desenvolvimento, concentrando os recursos na implementação de projetos estruturantes.

A última medida direcionada às emendas parlamentares está focada na definição de critérios técnicos para orientar a alocação desses recursos pelas emendas de bancada e de relator. Nesse caso, a ACB preliminar poderá ser a ferramenta utilizada na tomada de decisão acerca dos projetos prioritários e que tenham maior impacto. A hierarquização das propostas, poderá ser feita

priorizando as de maior custo benefício. Contudo, também deverão ser consideradas propostas para atendimento de demandas sociais relevantes, mas que não necessariamente apresentem o maior custo benefício. Nesses casos, deverão ser estipulados critérios específicos.

O conjunto de medidas a serem empregadas para qualificação das emendas de bancada, das comissões setoriais e de relator, quanto aos critérios técnicos para orientar a alocação dos recursos, também deverão ser adotados pelos ministérios setoriais no processo de direcionamento dos recursos discricionários.

Essas propostas de qualificação e aprimoramento da aplicação dos recursos públicos emergem em um contexto de alta restrição fiscal, onde o governo tem extrema dificuldade em promover investimentos públicos. Isso requer, cada vez mais, a adoção de medidas de melhoria no gasto governamental para otimização dos recursos. O fluxo esquemático da metodologia proposta pode ser visualizado na Figura 1.



Figura 1. Configuração esquemática de um novo modelo para implementação do investimento público em infraestrutura no Brasil.

Finalmente, visando estabelecer um patamar mínimo de disponibilização de recursos discricionários para realizar investimentos em infraestrutura, sugere-se que seja estipulado um piso de investimentos no setor em combinação com os indicadores de resultado fiscal. Em momentos de necessidade de maior ajuste fiscal para equilíbrio das contas nacionais o financiamento público deverá ser reduzido, contudo sem ficar abaixo do piso para garantir patamares mínimos de atendimento da demanda. Contudo, é importante estabelecer travas para que os projetos escolhidos pelo planejamento integrado e que estejam em andamento tenham garantidos os recursos para sua conclusão.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A estratégia para recompor e ampliar a rede de infraestrutura existente no Brasil pressupõe o aprimoramento do modelo de investimento público vigente, tendo em vista que o investimento privado sozinho não consegue responder a todas as demandas existentes. Subentende-se, portanto, a proposição de uma nova governança para o setor público com a adoção de práticas de planejamento integrado de longo prazo combinadas com mecanismos de coordenação federativa mais condizentes com os desafios enfrentados pelos entes federativos e pela União na implementação das políticas públicas.

Esforços recentes direcionados para alavancar os investimentos do setor privado por meio da disseminação de um modelo de promoção de concessões e parcerias, dão pistas quanto às medidas de caráter estruturante que poderão ser adotadas na gestão governamental tendo em vista inovar e aplicar as melhores práticas do mercado no setor público.

A definição de critérios para orientar a alocação dos recursos em função da mudança recente na composição do orçamento de emendas parlamentares também se mostra necessária tendo em vista a qualificação do orçamento para promover os investimentos prioritários / estruturantes em infraestrutura pelo setor público.

As lições aprendidas com a experiência de transferências de recursos da União para o financiamento dos empreendimentos em infraestrutura pelos entes subnacionais indicam que um novo ciclo de investimentos públicos requer maior dedicação às etapas de pré-investimento, incluindo o apoio técnico a municípios em todas as etapas de concepção, implementação, monitoramento e avaliação dos empreendimentos.

Nesse contexto, também é estratégica a proposição de mecanismos para assegurar recursos destinados à capacitação e ao financiamento ininterrupto de projetos e de empreendimentos elencados como estratégicos ou estruturantes por meio de um processo de planejamento integrado de longo prazo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABDIB – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS INDÚSTRIAS DE BASE. **Livro azul da infraestrutura: uma radiografia dos projetos de infraestrutura no Brasil.** São Paulo: Associação Brasileira das Indústrias de base (ABDIB), 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3LYZv4S>>.

ANDREUZZA, M. G. S. B. (2022). **Planejamento estratégico: política e gestão estratégica aplicadas.** Disponível em: <<http://www.madeira.ufpr.br/disciplinasgarzel/12.pdf>>. Acesso em: 06 nov. 2022.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.** Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

BRASIL. **Diagnóstico das obras do programa Serviços Urbanos de Água e Esgoto.** Brasília: Tribunal de Contas da União – TCU, 2015. Disponível em: <<https://bit.ly/3zql7Sy>>. Acesso em: 08 nov. 2022

BRASIL (2017a). **Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017.** Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

BRASIL (2017b). **Lei nº 13.529, de 4 de dezembro de 2017.** Dispõe sobre a participação da União em fundo de apoio à estruturação e ao desenvolvimento de projetos de concessões e parcerias público-privadas.

BRASIL. **Guia da política de governança pública / Casa Civil da Presidência da República – Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2018. 86 p.** Disponível em: <<https://www.gov.br/casacivil/pt-br/centrais-de-conteudo/downloads/guia-da-politica-de-governanca-publica>>.

BRASIL (2020a). **Relatório de Avaliação. Levantamento de obras paralisadas - Dezembro/2019 – Grupo de Trabalho para Governança de Investimentos em Infraestrutura Exercício 2020.** Brasília, 2020. 107 p.

BRASIL (2020b). **Decreto nº 10.526, de 20 de outubro de 2020.** Institui o Comitê Interministerial de Planejamento da Infraestrutura e o Plano Integrado de Longo Prazo da Infraestrutura no âmbito do Governo federal.

BRASIL (2020c). **Decreto nº 10.531, de 26 de outubro de 2020.** Institui a Estratégia Federal de Desenvolvimento para o Brasil no período de 2020 a 2031.

BRASIL (2022a). **Política Nacional de Longo Prazo.** Secretaria Especial de Assuntos Estratégicos (SEAE) / Presidência da República. Brasília, agosto de 2022. 65 p. Disponível em: <https://piaui.folha.uol.com.br/wp-content/uploads/2022/10/Politica_Nacional_de_Prazo-2.pdf>. Acesso em: 08 Nov. 2022.

BRASIL (2022b). **Estruturação de propostas de investimento em infraestrutura: modelo de cinco dimensões / Ministério da Economia, Secretaria Especial de Produtividade e Competitividade, Secretaria de Desenvolvimento da Infraestrutura; Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).** Brasília, 2022. 285 p.

BRASIL (2022c). **Lista de alto risco da administração pública federal / Tribunal de Contas da União – TCU.** Brasília, 2022. 38 p.

BRASIL (2022d). **Nota Técnica nº 14/2022/CGNT/DICT/GAB-SE-MDR**: Diálogo entre os Poderes Executivo e Legislativo para alocação orçamentária em obras prioritárias. Ministério do Desenvolvimento Regional – MDR. Brasília, 2022.

COSTA, V. M. F. Federalismo e relações intergovernamentais: implicações para a reforma da educação no Brasil. In: **Educação & Sociedade**, vol. 31, núm. 112, julio-septiembre, 2010, pp. 729-748. Centro de Estudos Educação e Sociedade. Campinas, Brasil.

FILHO, E. B. da Silva; POMPERMAYER, F. M. Reconstrução do planejamento integrado de infraestrutura no Brasil: a experiência recente da SDI/ME. In: **Concessões e parcerias público-privadas: políticas públicas para provisão de infraestrutura** / organizador: Mauro Santos Silva. Brasília: IPEA, 2022. 468 p.

IFAC – INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS. **Good governance in the public sector**: consultation draft for an international framework, International Federation of Accountants. 2013. 54 p. Disponível em: < <https://www.ifac.org/system/files/publications/files/Good-Governance-in-the-Public-Sector.pdf> >. Acesso em: 06 Nov. 2022.

MAGALHÃES, L. C. G. de; ARAÚJO, C. R. C. de; YANNICK, K. Z. J. A dívida pública e o problema do investimento em infraestrutura no Brasil: Diagnóstico e proposta para discussão. In: **Concessões e parcerias público-privadas: políticas públicas para provisão de infraestrutura** / organizador: Mauro Santos Silva. Brasília: IPEA, 2022. 468 p.

MARTINS, H. F; MARINI, C. **Um guia de governança para resultados na administração pública**. Brasília: Publix Editora, 2010.

NUNES, B. T; FILHO, M. R. M. Contratação de projetos de infraestrutura: O Fundo Federal de Apoio às Concessões e Parcerias Público-Privadas de entes subnacionais. In: **Concessões e parcerias público-privadas: políticas públicas para provisão de infraestrutura** / organizador: Mauro Santos Silva. Brasília: IPEA, 2022. 468 p.

OLIVEIRA, D. P. R. **Estratégia empresarial & vantagem competitiva**: como estabelecer, implementar e avaliar. 5ed. São Paulo: Atlas, 2007. 512 p.

RHODES, R. A. W. The new governance: governing without government. In: **Political Studies**, XLIV, p. 652-667, 1996.

ROCHA, I. L; RIBEIRO, R. S. M. Infraestrutura no Brasil: contexto histórico e principais desafios. In: **Concessões e parcerias público-privadas: políticas públicas para provisão de infraestrutura** / organizador: Mauro Santos Silva. Brasília: IPEA, 2022. 468 p.

SOUZA, C. Redemocratização, Federalismo e Gasto Social no Brasil: Tendências Recentes. In: **XXIV Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação em Ciências Sociais (ANPOCS)**, GT03: Estrutura social e desigualdade. Rio de Janeiro, 1999. 27 p. Disponível em: <<http://anpocs.org/index.php/encontros/papers/24-encontro-anual-da-anpocs/gt-22/gt03-8/4730-csouza-redemocratizacao/file>>

SOUZA, C. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. In: Dossiê Federalismo, **Revista de Sociologia e Política**. Nº24: 105-121, junho, 2005.