

11° CNP

CONGRESSO NACIONAL DE PROFISSIONAIS

TEXTOS REFERENCIAIS

www.cnp.org.br





Infraestrutura – “A governança da política de infraestrutura brasileira sob a ótica da Engenharia”

Darc Costa

Introdução

O desenvolvimento econômico que resulta do crescimento da economia e promove o bem-estar resulta do aumento de investimentos em infraestrutura. O investimento em infraestrutura produz o aumento da produtividade e melhora em qualidade o atendimento à população.

Nos últimos anos, o investimento no Brasil em infraestrutura econômica, em transportes terrestres, saneamento, eletricidade e comunicações representou menos de 3% (três por cento) do Produto Interno Bruto (PIB). Para efeito de comparação, a China tem investido mais de 8% (oito por cento) de seu PIB, anualmente, há mais de vinte anos, nas mesmas atividades. Isso demonstra o atraso relativo que o nosso país possui nesse setor.

Além da não alocação adequada de recursos para o setor, o Brasil tem uma evidente incapacidade técnica e gerencial de seu Estado no planejamento da atividade e na estruturação, na gestão e no acompanhamento de projetos de infraestrutura. Acresce-se de forma negativa a esses impedimentos o chamado presidencialismo de coalizão, que complica politicamente o ambiente institucional, a multidisciplinaridade desconexa de controles, a que está submetida a administração pública, a aspersion administrativa, causada pelas três esferas de poder: municipal, estadual e federal e a sempre necessária participação da sociedade civil nos processos decisórios. Tudo isso conspira contra o êxito no investimento em infraestrutura no Brasil.

Portanto, investir em infraestrutura no país vai muito além da simples alocação fiscal, exigindo a adoção de medidas políticas e administrativas. A implantação de projetos de infraestrutura é cercada pela ação de diversos personagens de dentro e de fora da esfera governamental que atuam com interesses diversos e em contextos próprios. Tudo isso conduz ao maior grau de complexidade possível à governança desse processo.

Governança é uma perspectiva analítica. Não é um modelo, nem é um conceito normativo. Alguns definem governança como sendo o conjunto de atores não estatais e estatais atuando interconectados, formal ou informalmente envolvidos no processo de fazerem políticas públicas dentro de cenários institucionais específicos. Ela deve ser vista como primordial, um aspecto central na análise sobre a execução de investimento de infraestrutura no Brasil. Para maior aprofundamento quanto à governança, faz-se mister abordarem-se três pontos: a ambiência política e institucional brasileira, o processo de planejamento do setor de infraestrutura e o de seleção de projetos e as chamadas parcerias público-privadas (PPPs).



A Ambiência Política e Institucional Brasileira

A nossa Constituição, promulgada em 1988, trouxe muita complicação para a produção de políticas públicas. Estabeleceu um regime presidencialista com multipartidarismo, acompanhado com um federalismo e fortaleceu o sistema de gestão do Estado, mediante a formatação de agências de controle e permanente ingerência do Judiciário, ao mesmo tempo em que reconhecia o direito de minorias, como indígenas e quilombolas e a participação social na elaboração de políticas públicas.

Ainda que aparentemente positivas, essas determinações tornam-se complicadores num já complexo processo decisório. Senão, vejamos alguns óbices que se apresentam:

O sistema federativo, ao proporcionar autonomia operativa aos estados e municípios, dividiu a competência entre as três esferas de poder, o que levou à exigência da sempre complicada coordenação intergovernamental;

A relação entre o Executivo e o Legislativo busca sempre a construção da chamada governabilidade em que o Presidente da República nomeia seus ministros e toma decisões pela lógica da coalizão partidária;

O Poder Executivo é tolhido na sua ação devido ao fortalecimento das instituições de fiscalização e controle, como o Tribunal de Contas da União (TCU), além da autonomia concedida ao Ministério Público (MP) na defesa do patrimônio público e do meio ambiente e na garantia de interesses difusos; e

A inclusão de novos partícipes nos processos decisórios como resultado da institucionalização dos espaços de participação social nas políticas públicas.

Tudo isso leva à fragmentação do processo decisório, o que é ajudado pela divisão de responsabilidades entre os diversos partidos que gerenciam os ministérios e as agências que cuidam do setor de infraestrutura, o que dificulta qualquer coordenação setorial. Os partidos ao nomearem seus representantes nos ministérios e agências levam muito mais em consideração o apoio político que terão com essa nomeação do que o conhecimento técnico que terá o nomeado para o exercício de sua função.

Outro impeditivo para o bom exercício do planejamento no setor é a pulverização causada pelas emendas orçamentárias vinculadas a obras de infraestrutura apresentadas, individualmente, pelos parlamentares e que, ao serem aprovadas pela Presidência da República, garantem a esse, apoio político. Outro problema que se apresenta no orçamento é que quando de sua discussão no Legislativo, os parlamentares introduzem novos projetos de investimento e alteram propostas de alocação de recursos feitas pelo Executivo. Esse processo praticamente inviabiliza o planejamento consistente do setor pelo governo, sendo uma das principais fontes de ineficiências alocativas, já que na maior parte das vezes esses recursos se demonstram insuficientes para o término dos projetos.



Até recentemente o sistema político brasileiro colocava as obras de infraestrutura como peça central na troca de favores entre os políticos e as empresas de engenharia, onde cabia aos políticos a aprovação de políticas e de projetos que criavam o mercado para as empresas e onde as empresas se encarregavam de devolver os favores recebidos por meio de doações às campanhas eleitorais. Esse mecanismo veio a ser demolido pelo novo sistema de financiamento público das campanhas eleitorais. Contudo, o antigo procedimento permanece como um espectro vagando sobre a política nacional.

Algo importantíssimo a ser mencionado é o excessivo fortalecimento das instituições de fiscalização e controle e a penetração delas no espaço de ação do Executivo, interferindo nos processos decisórios e conduzindo a uma exagerada aversão ao risco pelos agentes públicos que estão envolvidos nestes processos. O MP, por exemplo, transformou-se no grande responsável de ações públicas por questões ambientais onde existem obras de infraestrutura. Algumas dessas ações se refletem em paralisações, aumentos de custos, desvios de projetos, atrasos nas conclusões das obras e aditivos orçamentários.

É de forma desestruturada que tem se dado a ação da sociedade civil no ciclo das políticas públicas e isso afeta sobremaneira as obras de infraestrutura. A mobilização de instituições participativas tem se dado de forma heterogênea tendo a área de infraestrutura utilizado o mecanismo das audiências públicas, em especial nos processos de licenciamento ambiental. Esse não é o comportamento dos setores de governo que lidam com a proteção e promoção social e que se utilizam majoritariamente dos conselhos gestores e de conferências nacionais. As audiências têm uma efetividade limitada vis-à-vis às entidades participativas. Enquanto que os conselhos gestores e as conferências nacionais trazem uma ação continuada sobre as políticas públicas, as audiências se revestem de uma natureza meramente informativa e de ratificação de decisões governamentais já tomadas. As audiências são espacial e temporalmente delimitadas. Na verdade, isso leva a que no Brasil os processos decisórios relativos à investimento em infraestrutura sejam marcados por pouca transparência e por pouca participação da sociedade civil.

Resumindo, fragmentação decisória, judicialização, dificuldades de gestão, inoperância na solução de conflitos e incoerência na ação governamental cercam a ambiência político-institucional em que se inserem no Brasil os projetos de infraestrutura. A governança tem assim um papel central para se criar legitimidade e eficiência às políticas públicas voltadas para infraestrutura.

Planejamento, Governança e Seleção de Projetos

O planejamento e a correta seleção de projetos condicionam o sucesso na política e nos projetos de infraestrutura. Essa atuação pressupõe a adoção de um conjunto de ações que começam com a elaboração de estudos formais de viabilidade para embasar a decisão de iniciar as obras. Passam pela comparação de diferentes alternativas antes da escolha de um projeto específico. Envolvem a etapa fundamental da elaboração de projetos básicos de engenharia, mapeiam os riscos ambientais e sociais, identificam as possíveis desapropriações e delimitam os possíveis interessados, stakeholders, o chamado público estratégico. Todas estas etapas devem



ser seguidas, caso se deseje evitar a ocorrência do inesperado, quando da implementação do empreendimento e para garantir a adoção da melhor solução sob a ótica governamental.

Apesar de todos esses cuidados, a própria literatura internacional aponta que sempre podem aparecer problemas no planejamento vinculados a sobrepreço nos custos e atrasos nas obras. As razões para isso são de diversas naturezas, tais como: o uso de dados incorretos, inexperiência dos planejadores, erros de concepção, dentre outros. O aperfeiçoamento na coleta de dados, a maior experiência dos planejadores ou menores erros de concepção poderiam melhorar o planejamento. Isso é verdade, todavia não tornaria o planejamento infenso a erros ou riscos pelo simples fato de que muitas informações relevantes dependem do futuro e não estão por isso disponíveis.

Alguns atribuem às razões psicológicas as falhas do planejamento. Atribuem ao otimismo presente nos planejadores e nos tomadores de decisão o fato de prever uma visão cor-de-rosa, onde não cabem insucessos, ignorando riscos e erros de cálculo. Há, contudo, outra causa do insucesso de determinados planejamentos, insucessos que resultam da tentativa dos planejadores de apresentar benefícios exagerados em suas propostas ou esconderem riscos ou custos buscando terem seus projetos aprovados sem empecilhos. Interesses de natureza econômica podem explicar este procedimento, pois o acesso destes projetos a um quadro sempre presente de recursos escassos pode trazer ganhos financeiros a diversos atores, a começar do próprio planejador, mas que se espalha a empresas, partidos e políticos, empreiteiras, escritórios de engenharia, consultores e regiões geográficas, dentre muitos.

Isto leva a que muitas das vezes os projetos implementados não seriam os melhores, mas sim aqueles que foram travestidos de um conjunto de apelos que os ressaltaram de forma indevida. Deve-se considerar que por melhor que tenha sido o planejamento de um projeto de infraestrutura, ainda assim permanecem riscos vinculados às interfaces complexas que o constituem, ao seu longo tempo de maturação, à presença de interesses oportunistas e a comportamento mutante do governo e do público interessado. Por isso, nos parecem mais relevantes as alterações a serem praticadas na governança do setor de infraestrutura, que a adoção de melhores técnicas de planejamento, para a melhoria no processo de infraestruturação do país. Muito da ineficiência alocativa de recursos em infraestrutura no Brasil decorre da limitada capacidade estatal de planejar e conseqüentemente formular, selecionar e orçar projetos de investimento no setor.

Decisões de infraestrutura versam primordialmente sobre alocação e distribuição de recursos. Em decorrência das implicações de natureza social, política e econômica dos investimentos, vários personagens de fora e dentro do governo buscam influenciar a tomada de decisão, o que dificulta o uso da racionalidade, já que eles trazem à discussão visões díspares, fenômenos e interesses que lhes atendem, mas que são diversos. É evidente que quanto maior o número de personagens e mais ambíguas e complicadas as condições que envolvem a decisão, mais difícil se faz o uso de técnicas de planejamento e seleção de projeto. Não se deve nunca esquecer que o processo de decisão de alocação de recursos em infraestrutura é de natureza essencialmente política, de negociações e concessões mútuas dos personagens envolvidos e cabe à governança minimizar politicagens presentes nessas transações. Mas não se deve esquecer que a boa política deve ser o elemento mais importante na tomada de decisão no setor de infraestrutura.



Isso traz como consequência que qualquer tentativa de melhorar a governança deste setor deve sempre estar baseada na realidade de como são tomadas as decisões na prática em vez de seguir técnicas racionais, pois elas não vingariam por si só.

Em suma, a racionalidade política predomina na seleção da carteira de investimentos em infraestrutura. Nosso desafio, portanto, reside em aumentar a qualidade técnica das decisões políticas e não proceder à substituição pura e simples do processo decisório por grupos técnicos isolados burocraticamente dos processos políticos. O planejamento deve ser visto como mais uma ferramenta para a tomada de decisões, a principal delas, mas a solução das questões só aparecerá se tiver o consentimento e a anuência dos atores políticos relevantes, pois toda decisão para ser exitosa requer apoio político. Aqui reside a verdadeira governança.

Setor Privado na Infraestrutura

Dado à problemática decorrente da participação pública em investimentos de infraestrutura, alguns advogam a maior participação do setor privado na governança do setor, através do mecanismo das parcerias público-privadas (PPP). Defende essa maior participação alegando que dessa forma haveria maior eficiência, em especial em termos de tempo e de custos dos empreendimentos.

Uma maior participação do setor privado em infraestrutura parece ser atraente para a solução de algumas questões. Mas é fundamental a presença do Estado, já que ele é o garantidor da qualidade dos projetos, o verdadeiro financiador, o regulador e o grande coordenador dos agentes envolvidos na obra. Sem o Estado, o investimento privado simplesmente não se materializa.

Deve-se evitar que algumas PPPs apresentem resultados inferiores aos esperados em termos de custo e de tempo. As razões que podem causar essas perdas são diversas: dentre outras, os governos não conseguem monitorar, coordenar e fazer cumprir os complexos contratos que implicam as parcerias e o aparecimento nessa modalidade de agentes que competem entre si em relações de longa duração e contratos incompletos. Há que se evitar no uso do mecanismo da PPP deste vir a se apresentar como espaço para comportamento oportunista de agentes privados, o que pode vir a trazer postergação de prazos, abandono de compromissos e aumento indesejado de tarifas.

A participação do setor privado em infraestrutura não é uma panaceia para os problemas já apontados. Pelo contrário, acresce mais problemas porque, além de ter que atender aos reclames do setor privado, exige do Estado os mesmos elementos necessários para planejamento, seleção de projetos e coordenação.

Conclusão

Sob a ótica da engenharia, muito ainda deve ser feito para que se tenha uma efetiva governança para a infraestrutura brasileira.

CONFEA
Conselho Federal de Engenharia
e Agronomia



CREA
Conselhos Regionais de Engenharia
e Agronomia



MUTUA
CAIXA DE ASSISTÊNCIA DOS PROFISSIONAIS DO CREA

**OBJETIVOS
DE DESENVOLVIMENTO
SUSTENTAVEL**