

CONDICIONANTES INSTITUCIONAIS AO INVESTIMENTO EM INFRAESTRUTURA: ELABORAÇÃO, AVALIAÇÃO E SELEÇÃO DE PROJETOS

Rennaly Patricio Sousa

Pesquisador do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais, de Inovação e Infraestrutura (Diset) do Ipea.

Fabiano Mezadre Pompermayer

Técnico de planejamento e pesquisa da Diset do Ipea.

Esta pesquisa analisa as características de projetos de infraestrutura de grande porte, identificando os procedimentos de planejamento, avaliação e seleção empregados e como estes contribuíram no desempenho do projeto em termos de custo e tempo. Para tanto, foram elencadas as práticas de elaboração, avaliação e seleção de projetos adotadas no investimento público em infraestrutura no Brasil, bem como boas práticas internacionais, nacionais e privadas, pretendendo identificar as possíveis lacunas entre as práticas adotadas nos estudos de caso e as recomendações da literatura. Além disso, tentou-se elucidar o quanto dos problemas verificados na fase de implementação foram identificados nas fases iniciais de planejamento.

Este estudo está vinculado ao projeto *Condicionantes institucionais à execução do investimento em infraestrutura*, realizado pelo Ipea. O projeto investiga ainda outros condicionantes como licitação e contratação; licenciamento ambiental; desapropriação e conflitos fundiários; articulação federativa/relação Estado-sociedade; controles burocráticos e judiciais; mercado de provisão de bens e serviços; e financiamento. Este texto apresenta, inicialmente, as recomendações da literatura, abordando questões sobre a definição de ciclos e marcos lógicos de projetos, tratando em seguida do mapeamento e da avaliação de riscos e da seleção e avaliação de projetos. Também são apresentadas algumas experiências nacionais e internacionais sobre o assunto. As práticas adotadas nos estudos de caso são elencadas e confrontadas com as boas práticas identificadas.

As boas práticas indicam que em projetos de grande complexidade, desde as fases iniciais de avaliação das alternativas de solução para um problema socioeconômico qualquer, devem ser avaliados os principais riscos à execução de cada um. No Brasil, confirmado para a maioria dos estudos de casos, nas

fases anteriores à tomada de decisão por um projeto de investimento público em infraestrutura, sequer foram feitas a contento as avaliações de custo/benefício de cada projeto. Essa simples falha aumenta sobremaneira os potenciais problemas que deverão ocorrer durante as fases de implantação e operação do projeto.

Boa parte dos problemas encontrados na fase de implementação dos projetos tem apontado falhas no planejamento como causas principais. Dois problemas, particularmente, têm ocorrido quanto a isso: *i)* alguns projetos são iniciados sem um estudo de viabilidade; e *ii)* a decisão é tomada sem o devido detalhamento dos custos do projeto, com superestimação de benefícios (sem avaliar os efeitos distributivos, em especial sobre impactos locais negativos) e sem mapeamentos dos principais riscos à implementação. Como esses fatores podem afetar a escolha da alternativa de solução para o problema em questão, é fundamental que a elaboração do Estudo de Viabilidade Técnica Econômica e Ambiental (Evetea) os considere em mais detalhe.

A dificuldade em se desenvolver bons projetos de investimento em infraestrutura começa no descasamento entre os ciclos políticos e os ciclos do projeto. O tempo necessário para análise e desenvolvimento de um projeto até a tomada de decisão de sua implementação é demasiado longo para os ciclos político-eleitorais. Buscando a celeridade, o efeito disso é o anúncio de projetos – obras, mais especificamente – sem o devido embasamento técnico para sua execução. Não estamos argumentando aqui que a escolha dos projetos deva ser puramente técnica. Tal escolha é, e deve continuar sendo, em última instância, política. Porém, deve estar embasada em dados e análises técnicas que a suportem. A decisão política, pelo menos em certa medida, está normalmente baseada em alguma avaliação de benefícios e custos para a sociedade. Mas é comum carecer de uma análise de viabilidade robusta.

Os poucos casos em que se pode considerar que a implantação de projetos no Brasil é efetiva são aqueles em que a execução é privada, mas na modalidade de concessão. Como o construtor dependerá do projeto para recuperar o investimento feito, ele exige que o governo detalhe os projetos, e seus riscos, antes de assumir o compromisso. Isso acaba levando o governo a adotar práticas para que a avaliação da viabilidade técnica, econômica e ambiental dos projetos seja robusta. Além disso, busca incorporar a gestão de riscos e *stakeholders* antes de passar a execução ao parceiro privado. Mesmo assim, cuidados devem ser tomados no desenho das concessões. Um exemplo de falha é o governo assumir riscos que deveriam ficar com o parceiro privado, o que acaba aumentando os custos do projeto.

Uma possível solução para o problema do aumento de custos dos projetos é submetê-los a aprovações sucessivas, com consulta aos *stakeholders* a cada vez que eles são submetidos a algum detalhamento, e antes de se iniciarem as obras efetivamente. Por exemplo, após ser aprovado na fase do Evtea, o projeto básico de engenharia e o estudo de impacto ambiental são elaborados, detalhando os custos da obra, incluindo os socioambientais. Com isso, faz-se novamente a análise de viabilidade do projeto. Caso aprovado, continua-se o detalhamento, com o projeto executivo de engenharia e o licenciamento ambiental, por exemplo. Se os custos aumentarem, o projeto é submetido novamente à análise de viabilidade. Até no momento da contratação da obra, o projeto pode passar por uma nova aprovação. O que interessa é que os recursos financeiros para as obras só sejam efetivamente alocados após o projeto passar por várias etapas de aprovação.

As soluções para destravar os investimentos em infraestrutura claramente passam por melhor elaboração e avaliação dos projetos, agregando o mapeamento e a avaliação de riscos de cada alternativa de solução e previamente ao início das obras. Mas os diversos problemas e incertezas em questões ambientais, de desapropriação, de impactos sociais locais e regionais e de contratação de obras públicas também precisam ser enfrentados.

SUMÁRIO EXECUTIVO