AINDA À ESPERA DE SOLUÇÕES...

Aperfeiçoamentos são necessários no ambiente jurídico-institucional e na gestão dos projetos

Robson Gonçalves e Andrea de Paiva

A relação entre infraestrutura, produtividade e crescimento é um dos elementos mais relevantes da atualidade econômica brasileira. Mas as carências de infraestrutura não estão associadas à mera escassez de investimento em setores específicos. Elementos como o ambiente institucional e jurídico e a gestão dos projetos são cada vez mais relevantes.

Em paralelo, deficiências tecnológicas têm restringido a produtividade dos ativos existentes. Bons exemplos disso são a mobilidade urbana e a infraestrutura portuária. O crescimento recente da demanda pelos serviços de infraestrutura só agravou esse quadro.

Para enfrentar essa situação, iniciativas como o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) apontaram corretamente as principais carências, mas tiveram resultados limitados. Os problemas mais comuns do programa se referem à definição do modelo de interação entre os segmentos público e privado, à concepção e à gestão dos projetos e ao seu financiamento. E, depois de sete anos desde o lançamento do plano, essas deficiências persistem.

Aspectos micro e macro

As insuficiências da infraestrutura brasileira não se limitam à inadequação, quantitativa e qualitativa, da provisão. Em paralelo a essa insuficiência, o estoque de ativos de infraestrutura tem sido demandado com intensidade crescente, gerando redução nos níveis de eficiência econômica e aumento nos riscos de descontinuidade na operação desses ativos: cortes de energia, interrupção na operação das ferrovias, morosidade na operação de portos e aeroportos etc.

Alguns dados são ilustrativos dessa utilização dos ativos existentes. Entre 2010 e 2013, segundo dados da ANP, o consumo de diesel, proxy para a evolução do transporte rodoviário, registrou expansão de 5,9% ao ano em média, enquanto o PIB cresceu apenas 1,8%. No mesmo período, segundo dados da CNT, a extensão da malha rodoviária federal pavimentada no país cresceu somente 4,1% em termos acumulados.

No meio urbano, a população tem crescido a uma taxa de 1,3% ao ano ao longo da última década, tendo chegado a quase 170 milhões de pessoas em 2014. Em paralelo, o número de domicílios nas regiões metropolitanas vem crescendo 2,8% ao ano e a população desses centros ultrapassou a marca de 68 milhões de pessoas em 2014.

A frota de automóveis no Brasil cresceu cerca de 7% ao ano no mesmo período, chegando à marca de 46 milhões de veículos no início de 2014. Cerca de metade dessa frota encontra-se nos municípios das regiões metropolitanas. No mesmo período, o crescimento da frota de ônibus foi de 6,5%.

Como consequência, no campo micro, a sobrecarga sobre os ativos de infraestrutura diminui a eficiência, reduz a rentabilidade e eleva a incerteza dos investidores privados nos mais diferentes mercados. No campo macro, impõe limites para o crescimento. No curto e no longo prazo, a principal consequência é a perda de qualidade de vida da população.

A resposta do PAC

Em resposta a esses a outros desafios, o PAC foi lançado em 2007 para ser implementado durante o segundo mandato do presidente Lula. Em 2010 foi lançado o PAC 2, compreendendo o período da gestão Dilma. O PAC 1 previa um total de R$ 503,9 bilhões de investimentos em infraestrutura no período 2007-2010, sendo R$ 58,3 bilhões em logística, R$ 170,8 bilhões em infraestrutura social (incluindo habitação e saneamento) e R$ 274,8 bilhões em projetos de geração e transmissão de energia. O PAC 2 previa investimentos de R$ 955 bilhões no período 2011-2014.

Além do diagnóstico e da amplitude dos blocos de ação, ambas as versões do PAC tiveram o grande mérito de permitir o acompanhamento e a avaliação dos vários projetos e de sua articulação. Nesse sentido, os diversos balanços do programa deixaram claras as dificuldades de execução das ações. Muitas das obras previstos no PAC 1 permaneceram continuamente em fase de "ação preparatória" ou licitação, sendo depois incorporadas ao PAC 2. Um exemplo são os projetos de saneamento que tiveram apenas um terço das obras da primeira fase concluídas. Os demais projetos foram incorporados ao PAC 2 ou foram canceladas.

Pesquisa realizada pelo Instituto Trata Brasil revelou que as principais razões para os atrasos e cancelamentos dessas obras se relacionam a falhas na concepção dos projetos e à desarticulação entre os agentes envolvidos. Dentre as causas apontadas, destacam-se a morosidade nos processos de licitação e na obtenção de licenças ambientais e atrasos na adequação da infraestrutura urbana por parte das prefeituras, incluindo desapropriações e remoção de imóveis irregulares.

Fato semelhante ocorreu durante o PAC

1 com as ações voltadas para a infraestrutura portuária. Dos 41 projetos previstos, 25 permaneceram continuamente com o status "em ação preparatória", isto é, não chegaram sequer à fase licitatória. Juntos, esses projetos representavam cerca de 60% do valor dos investimentos previstos.

O caso do saneamento e dos portos é ilustrativo do despreparo do Poder Público em suas várias esferas para gerir de forma articulada projetos de investimento, mesmo quando há recursos disponíveis e já alocados. Isso deixa claro que a superação dos gargalos da infraestrutura é uma questão que vai além da questão do financiamento.

Do ponto de vista da eficiência logística e mesmo dos investidores privados, essa desarticulação entre os agentes envolvidos e a ausência de priorização dos projetos são potencial fonte de riscos e desestimulam a participação do capital privado.

Uma resposta a essas fragilidades veio em 2012 com a criação da Empresa de Planejamento e Logística (EPL) e o lançamento do Plano de Investimento em Logística (PIL). O objetivo era articular e melhorar a qualidade dos investimentos em infraestrutura logística e integrar os diferentes modais de transporte. Mas as fragilidades na concepção e execução dos projetos persistiram. Dos R$ R$ 244,9 milhões em recursos disponibilizados para a EPL em 2013 só foram gastos pouco mais de R$ 61 milhões. A opção do Governo Federal foi reduzir o orçamento da EPL ainda em 2013, redimensionando-o para R$ 80 milhões.

Depois de quase 8 anos de PAC, fica claro que a melhoria da gestão de projetos é, na atualidade brasileira, ainda mais urgente do que a obtenção de recursos para o financiamento da infraestrutura.

Gestão de projetos

Muitas das dificuldades enfrentadas pelo PAC e pelo PIL se devem a falhas em uma ou mais das etapas clássicas do gerenciamento de projetos. A experiência de ambos os programas mostra que existem deficiência já na fase de concepção e iniciação dos projetos de infraestrutura. Estudos relacionados a impactos e compensações de caráter ambiental, por exemplo, têm apresentado falhas e insuficiências, gerando atrasos e contestações que, como regra, atrasam ou mesmo inviabilizam os projetos.

Segundo a Lei das Licitações, cabe ao Poder Público contratante apresentar os projetos básicos para dar início à licitação da execução das obras. A morosidade e as falhas nos projetos básicos inspiraram a adoção do RDC (Regime Diferenciado de Contratação). Criado em 2011 para agilizar as obras relacionadas à Copa das Confederações, à Copa do Mundo e aos Jogos Olímpicos, o RDC foi progressivamente estendido. Uma das modalidades previstas nesse regime é a contratação integrada. Nesta, o vencedor da licitação para a realização da obra fica responsável tanto pelo projeto básico quanto pelo executivo.

A adoção e a extensão progressiva do RDC foram objeto de diversas críticas. Mas, ainda que a contratação integrada possa ser considerada uma solução adequada para os problemas da fase de concepção e iniciação dos projetos, questões relacionadas à gestão persistem nas outras fases.

Algumas das falhas da fase inicial se propagam para a etapa de planejamento, com destaque para os processos licitatórios. Falhas na modelagem jurídica podem resultar em conflitos entre os atores envolvidos no processo e mesmo na contestação dos resultados. Todos esses elementos estiveram e permanecem presentes nas diferentes obras de infraestrutura em todo o País. A utilização das técnicas de gestão de projetos tem sido limitada e constitui uma frente importante para corrigir nossas carências de infraestrutura.

Na fase de execução, os obstáculos mais comuns se referem a falhas de caráter técnico e alegações de desequilíbrio financeiro na execução do contrato. No primeiro caso, além do atraso nos cronogramas, as falhas de execução podem colocar em risco elementos humanos (no limite, a vida dos empregados nos canteiros de obra) e ambientais, dentre outros.

Medidas para destravar os investimentos em infraestrutura

No campo institucional

- Definição explícita de um modelo de articulação entre o Poder Público e o setor privado, incluindo a redefinição do papel das agências regulatórias
- Simplificação e otimização de procedimentos burocráticos e de licenciamentos
- Redução das incertezas jurídicas com a definição da aplicabilidade da Lei das Licitações (8666) e/ou do Regime Diferenciado
- Definição em caráter permanente das regras tributárias incidentes bens de capital e projetos de infraestrutura

No campo da gestão macro

- Definição de planos setoriais articulando os projetos e definindo prioridades em termos de impactos
- Reformulação da Empresa de Planejamento e Logística (EPL) nos moldes de um autêntico PMO – Project Management Office
- Sincronia entra a ação das agências regulatórias e o novo modelo da EPL

No campo da gestão micro

- Exigência de utilização de ferramentas de gestão de projetos em cada processo licitatório, em sintonia com o novo papel da EPL e das agências regulatórias
- Acompanhamento das fases de execução de cada projeto por empresas especializadas a fim diagnosticar precocemente problemas de execução e minimizar atrasos e elevações de custo

No campo do financiamento

- Estabilidade das regras de financiamento à infraestrutura pelo BNDES
- Definição de uma política de financiamento com vistas à ampliação das fontes de recursos