Estruturação de Propostas de Investimento em Infraestrutura

Modelo de Cinco Dimensões

Adaptação do Five Case Model para o Contexto Brasileiro

Infrastructure and Projects Authority
Foreign & Commonwealth Office
BID Banco Interamericano de Desenvolvimento
MINISTÉRIO DA ECONOMIA
PÁTRIA AMADA BRASIL GOVERNO FEDERAL

MINISTÉRIO DA ECONOMIA

Ministro de Estado da Economia
Paulo Roberto Nunes Guedes

Secretária Especial de Produtividade e Competitividade
Daniella Marques Consentino

Secretário de Desenvolvimento da Infraestrutura
Alexandre Xavier Ywata de Carvalho

Secretário Adjunto
Gabriel Godofredo Fiuza de Bragança

Equipe Técnica - Brasil

Subsecretário de Inteligência Econômica e de Monitoramento de Resultados
Rodolfo Gomes Benevenuto

Subsecretário de Planejamento da Infraestrutura Subnacional
Fábio Hideki Ono

Coordenador-Geral de Inteligência Econômica
Diego Camargo Botassio

Coordenador-Geral de Monitoramento de Resultados
Renato Alves Morato

Assistente
Rafael Ribeiro Silveira

AUTORIDADE DE INFRAESTRUTURA E PROJETOS DO REINO UNIDO (IPA-UK)

Project Director at HM Treasury, UK
Javier Encinas

GRUPO BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO

Vice-Presidente para Países (VPC)
Richard Martínez Alvarado

Chefe da Equipe PPP - BID
Gaston Astesiano

Chefe do Instituto Interamericano de Desenvolvimento Econômico e Social (INDES)
Juan Cristóbal Bonnefoy

Equipe Técnica - BID

Lead Sector Specialist - Infrastructure
Reinaldo Daniel Fioravanti (TSP)

Senior Specialist- PPP Knowledge Management and Capacity Building
José Yitani Ríos (INDES)

Senior consultant
Ana Haro (INDES)

Consultant
Lya Freitas (INDES)

APOIO TÉCNICO

Contextualização

Radar PPP
Frederico Caetano Ribeiro
Bruno Ramos Pereira

Tradução

Globo Traduções

Diagramação

Manthra Comunicación

Normalização Bibliográfica: Biblioteca do Ministério da Economia.

Brasil. Ministério da Economia. Secretaria Especial de Produtividade e Competitividade. Secretaria de Desenvolvimento da Infraestrutura.
Estruturação de propostas de investimento em infraestrutura : modelo de cinco dimensões [recurso eletrônico] / Ministério da Economia, Secretaria Especial de Produtividade e Competitividade, Secretaria de Desenvolvimento da Infraestrutura ; Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) ; Infrastructure and Projects Authority do Reino Unido (IPA-UK). -- Brasília : SDI/SEPEC/ Ministério da Economia, 2022.
285 p. : il.

Contém anexos.
Adaptação do The Five Case Model para o Contexto Brasileiro.

1. Infraestrutura – Investimento. 2. Proposta de investimento. 3. Metodologia M5D (Orientação) – Práticas internacionais. 4. Investimento público. 5. Instituições financeiras. 6. Parceria público-privada. I. Título. II. The Five case model. III. Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). IV. Infrastructure and Projects Authority (IPA-UK).

CDD - 338.981
CDU - 338.26(81)

Copyright © 2022 Banco Interamericano de Desenvolvimento. Esta obra é licenciada nos termos de uma licença Creative Commons IGO 3.0 Atribuição-NãoComercial-SemDerivações (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode) e pode ser reproduzida com atribuição ao BID e para qualquer finalidade não comercial. Nenhum trabalho derivado é permitido.

Observe que o link fornecido acima inclui termos e condições adicionais da licença.

Qualquer controvérsia relativa à utilização de obras do BID, que não possa ser resolvida amigavelmente, será submetida a arbitragem em conformidade com as regras da UNCITRAL. O uso do nome do BID para qualquer outra finalidade que não a atribuição, bem como o uso do logotipo do BID, serão objetos de um contrato de licença próprio, por escrito, entre o BID e o usuário e não estão autorizados como parte desta licença CC-IGO.

As opiniões expressas neste documento não refletem necessariamente a visão do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), sua Gerência Executiva e nem os países que o representam. As opiniões se relacionam exclusivamente com a visão dos autores.

Apresentação

Um dos maiores desafios para a economia brasileira é se consolidar em uma rota de prosperidade e bem-estar sustentável no médio e longo prazo. No entanto, superar a restrição orçamentária imposta pela pandemia e o histórico de baixa efetividade de investimentos na esfera pública não é trivial. A superação desse desafio envolve não apenas a melhoria do gasto público, mas principalmente o aumento da atratividade do capital privado para nossa carteira de projetos de infraestrutura.

Levantamentos recentes do Ministério da Economia realizados a partir dos diversos planos setoriais de infraestrutura indicam a necessidade de um choque de investimento da ordem de R$ 8,6 trilhões até 2050. A previsão é que esse montante seja necessário para destravar o aumento da produtividade da nossa economia, além de garantir a universalização de serviços essenciais de infraestrutura para a população brasileira.

Nesse sentido, o ferramental apresentado neste Guia oferece diretrizes para que os projetos de investimento em infraestrutura sejam feitos de maneira mais objetiva, transparente e sistemática, auxiliando o dirigente público na tomada de decisões e na melhoria da qualidade dos gastos. A publicação deste Guia complementa o arcabouço metodológico já estabelecido em outras publicações do centro de governo como os Guias de Avaliação de Políticas Públicas (*Ex Ante* e *Ex Post*), o Guia de Análise de Impacto Regulatório (AIR) e o Guia Geral de Análise Socioeconômica de Custo-Benefício de Projetos de Investimento em Infraestrutura (Guia ACB).

Não há dúvidas que bons frutos de longo prazo começam com reformas na maneira como planejamos nosso futuro. A experiência internacional bem-sucedida de países como Reino Unido, Austrália e Canadá mostra que a aplicação dessa metodologia endereça as principais questões para o planejamento de qualquer investimento em infraestrutura de interesse público.

O foco desta adaptação ao contexto brasileiro, portanto, é tornar o Modelo de Cinco Dimensões um novo marco do planejamento de infraestrutura que traga as modernizações necessárias para o setor, sem perder de vista o fortalecimento das boas práticas já existentes no Brasil. Nesse sentido, encorajamos a aplicação desta metodologia de maneira transversal, em todos os setores e subsetores da infraestrutura.

Secretaria de Desenvolvimento da Infraestrutura
Secretaria Especial de Produtividade e Competitividade
Ministério da Economia

Prefácio à edição contextualizada ao Brasil

O objetivo de todo gestor público é implementar programas e projetos públicos que possibilitem o alcance de metas estratégicas definidas pelo poder público, utilizando um conjunto de recursos econômicos, jurídicos, institucionais e humanos determinados, sob um contexto político e social específico. Este objetivo, quando posto em prática, muitas vezes encontra múltiplos desafios.

Em primeiro lugar, é necessário um planejamento estratégico que estabeleça as metas que devem ser cumpridas a médio e longo prazo. Essas metas devem ser mantidas por um período mínimo de tempo para que os gestores contem com o tempo necessário para incluí-las em programas e projetos.

Em segundo lugar, é essencial ter os recursos humanos, técnicos, econômicos, jurídicos e institucionais necessários para poder desenhar programas e projetos, selecionar as melhores alternativa e implementá-las em tempo hábil.

Finalmente, é fundamental estabelecer um consenso para a implementação de programas e projetos, contando com o apoio das pessoas envolvidas na sua gestão e das pessoas por ele afetadas e, em geral, da sociedade como um todo.

Para avançar no objetivo mencionado e enfrentar os desafios acima mencionados, os países desenvolveram marcos jurídicos, mecanismos de controle e metodologias adaptados aos seus contextos nacionais.

Apesar disso, todos os países encontraram projetos que custaram muito mais do que o esperado, que não foram concluídos ou que não foram úteis para a população. Isso implica uma grande responsabilidade, pois os recursos de todos os cidadãos estão sendo usados para fins indesejados.

A forma de evitar este tipo de situação é consolidar os processos e instituições que demonstraram ser eficientes e incorporar boas práticas de outros países, outras regiões, outros setores ou outros departamentos que possam favorecer uma melhor gestão dos recursos públicos.

Nesse contexto, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), em conjunto com a Autoridade de Infraestrutura e Projetos do Reino Unido (IPA-UK), almeja disponibilizar e contextualizar para a região da América Latina e Caribe o Guia de Referência do *Five Case Model* (5CM).

O Guia de Referência 5CM é fruto da experiência britânica na gestão de projetos de investimento público e foi elaborado como um documento de boas práticas. É, especificamente, uma metodologia que acompanha um programa ou projeto de investimento desde o seu início até à sua implementação, analisando várias dimensões fundamentais ao longo de diferentes fases e permitindo que uma etapa se construa e se fortaleça na anterior.

O 5CM (aqui denominado Modelo de Cinco Dimensões – M5D) possui três elementos que o tornam interessante tanto para gestores públicos do Reino Unido quanto para os gestores do Brasil. O primeiro elemento é que o modelo, conforme mencionado acima,

oferece suporte ao longo das diferentes etapas de um programa ou projeto de investimento. O segundo é que o modelo oferece uma análise abrangente de cada uma das etapas do ciclo de projetos e programas, analisando suas dimensões estratégica, econômica, financeira, comercial e gerencial. O terceiro elemento é que o modelo incorpora, ao final de cada etapa, instâncias de controle e validação que visam garantir o apoio e a autorização do projeto por técnicos, partes envolvidas e partes afetadas ou beneficiadas pelo projeto.

A versão original do Guia de Referência, em inglês, foi traduzida ao português com o apoio da Globo Traduções e contextualizada ao Brasil pela Radar PPP. Adicionalmente, o conteúdo do presente documento foi revisado com o apoio e coordenação a Secretaria de Desenvolvimento da Infraestrutura do Ministério da Economia do Brasil (SDI).

O documento foi contextualizado ao Brasil, de forma a manter o máximo possível do conteúdo original, porém adicionando informações sobre o contexto legal, institucional e prático no Brasil, para que o leitor possa entender o contexto do país, ao qual essas melhores práticas poderão ser aplicadas. Especificamente para o contexto brasileiro, o Guia busca:

- Apresentar processos e metodologias que possam servir de inspiração para gestores públicos brasileiros, levando em consideração o arcabouço legal e institucional do Brasil. Não se trata de mudar ou julgar o arcabouço jurídico e institucional do país, mas de oferecer boas práticas que possam servir de referência.

- Contextualizar o Guia para implantação de projetos de PPP no Brasil. Assim, as diferentes etapas e dimensões da metodologia serão apresentadas em termos gerais, porém, a contextualização para o Brasil será feita sempre levando-se em conta a implementação em projetos de PPP e concessões.

Cabe mencionar que o foco das contribuições para o leitor brasileiro tomou como base os conceitos e experiências de União, Estados, Distrito Federal e Municípios com concessões e parcerias público-privadas (PPPs). No âmbito brasileiro, tais modalidades de contratação impõem processos deliberativos mais robustos ao setor público, de modo que essa publicação espera alcançar, além do público geral, profissionais e gestores do setor público que se dedicam a concessões e PPP no Brasil.

Vice-Presidência de Países
Banco Interamericano de Desenvolvimento

Sumário

1 Introdução ***1***
Em que se baseia esta metodologia e ela é útil para mim? 1
O papel da infraestrutura 2
A importância dos estudos de viabilidade 4
Utilização da metodologia M5D 4
Agradecimentos 6

2 Sumário Executivo ***7***

3 Orientações Detalhadas ***14***
Processo de desenvolvimento da proposta de investimento em infraestrutura 14
1. Visão geral do processo de desenvolvimento da proposta de investimento 15
2. Aplicação da metodologia M5D para além dos projetos 24
3. Como criar uma Estrutura para Controle de Qualidade e Aprovação de Propostas de Investimentos 24
4. Manifestação de Interesse Privado (MIP) 29
5. Resumo 30
6. Infraestrutura Sustentável e Desenvolvimento Econômico 31
7. Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODSs) e Projetos de Infraestrutura 32
8. Finanças Sustentáveis 33
9. Introdução às Orientações Detalhadas sobre como escrever uma proposta de investimento 34

Proposta Inicial de Investimento **35**
Dimensão Estratégica 37
Ação 1: Descreva o projeto, seu contexto estratégico e objetivos estratégicos 38
Ação 2: Determine objetivos, resultados, disposições e necessidades existentes 41
Ação 3: Defina o escopo potencial 43
Ação 4: Descreva os benefícios públicos, riscos, restrições e dependências do projeto 46
Dimensão Econômica 51
Ação 5: Defina os Fatores Críticos de Sucesso 52
Ação 6: Aplique a “Estrutura de Opções” 54
Ação 7: Defina o escopo de Avaliação de Impacto Ambiental e Social, estudos técnicos e outros 65
Dimensão Comercial 70
Ação 8: Considere as disposições contratuais possíveis 71
Ação 9: Considere as possibilidades e as opções de contratação pública e o interesse do mercado 73
Dimensão Financeira 81
Ação 10: Estime custos, capacidade de custeio e capacidade de obter financiamento 82
Dimensão Gerencial 86
Ação 11: Identifique a equipe do projeto (incluindo consultores externos) e a estrutura de gestão e governança 87
Ação 12: Desenvolva um plano de projeto inicial e um plano de controle de qualidade e aprovações 91
Ação 13: Identifique as partes interessadas, as ações de engajamento e o plano de gestão de mudanças 94
Ação 14: Elabore um plano inicial para identificação dos benefícios públicos 96
Ação 15: Elabore uma estratégia e um plano inicial de gestão de risco 97
Ponto de Transição 100

Ação 16: Forme uma Comissão de Avaliação de Impacto Ambiental e Social (AIAS), estudos técnicos e outros 103

Proposta Intermediária de Investimento 105
Dimensão Estratégica 107
Ação 17: Reconsidere a Dimensão Estratégica e reconfirme a necessidade estratégica 107
Dimensão Econômica 109
Ação 18: Prepare a análise econômica para as opções identificadas 111
Ação 19: Realize uma análise qualitativa dos riscos e benefícios públicos 127
Ação 20: Selecione a Opção Mais Vantajosa e realize uma análise de sensibilidade 128
Ação 21: Revise a Avaliação de Impacto Ambiental e Social, estudos técnicos e outros 129
Dimensão Comercial 135
Ação 22: Desenvolva uma estrutura contratual para a Opção Mais Vantajosa e a alocação de riscos 135
Ação 23: Elabore especificações do projeto e documentos do processo de contratação 139
Ação 24: Planeje a consulta e a apresentação dos fatores de interesse do mercado 143
Ação 25: Elabore um planejamento para realização da licitação e interaja com BMDs (se aplicável) 145
Dimensão Financeira 149
Ação 26: Confirmando as fontes de custeio do projeto 150
Ação 27: Construa um modelo financeiro 151
Ação 28: Teste a capacidade de custeio 154
Dimensão Gerencial 157
Ação 29: Finalize a composição de equipe e a estrutura de gestão e governança 159
Ação 30: Elabore uma seção sobre o envolvimento e designação de consultores 160
Ação 31: Aprofunde o plano de projeto e o plano de controle de qualidade e aprovações 161
Ação 32: Finalize o orçamento de conclusão do projeto 162
Ação 33: Finalize e implemente o plano de engajamento das partes interessadas 164
Ação 34: Finalize o plano de gestão de mudanças 165
Ação 35: Finalize o plano de realização de benefícios públicos e o plano de gestão de riscos 168
Ação 36: Elabore um plano de avaliação do projeto 170
Ponto de Transição 173
Ação 37: Finalize os documentos do processo de contratação, incluindo critérios de seleção 176
Ação 38: Consulte o mercado e a sociedade 177

Proposta Completa de Investimento 179
Dimensão Estratégica 181
Ação 39: Atualize a Dimensão Estratégica, se necessário 181
Dimensão Econômica 183
Ação 40: Reconsidere as opções da Dimensão Econômica com base nas percepções colhidas junto ao mercado e sociedade 183
Ação 41: Confirme os critérios para seleção da melhor proposta econômica 185
Dimensão Comercial 187
Ação 42: Documente todo o processo de ajustes aos documentos da licitação e seus efeitos 187
Dimensão Financeira 189
Ação 43: Confirme se o projeto possui capacidade de custeio 189
Dimensão Gerencial 193
Ação 44: Revise e atualize todas as seções da Dimensão Gerencial 193
Pontos de Transição 195
Ação 45: Execute o processo de contratação e selecione o licitante vencedor 195
Ação 46: Assine o contrato com o Licitante Vencedor 197

***Anexo 1 – Glossário* 199**

Anexo 2 – Workshops ***211***

Anexo 3 – Colaboração com os Bancos Multilaterais de Desenvolvimento ***238***

Anexo 4 – Sustentabilidade e Outras Prioridades Estratégicas ***250***

Anexo 5 – Princípios do G20 ***255***
Justificativa do Projeto 256
Avaliação de Opções 256
Viabilidade Comercial 258
Capacidade de custeio a longo prazo 258
Capacidade de Entrega 259

Anexo 6 – Explicação de Alto Nível da Rota de Desenvolvimento do Projeto e BIM ***260***
A Rota de Desenvolvimento do Projeto (Routemap) 260

Anexo 7 – Resumo das ações requeridas para cada Proposta de Investimento ***266***

Anexo 8 – Bibliografia ***273***

Anexo 9 – Checklist de Revisão de Avaliação de Impacto Ambiental e Social ***277***

Anexo 10 – Finanças Sustentáveis e o Modelo de Cinco Dimensões ***280***
A lacuna de infraestrutura sustentável e financiamento privado 280
Relatórios ambientais, sociais e de governança 281
Finanças sustentáveis e infraestrutura sustentável 283

Referências – Diagramas

Diagrama 1 – O Modelo de 5 Dimensões 8
Diagrama 2 – Os Estágios do Desenvolvimento da Proposta de Investimento de um Projeto 17
Diagrama 3 – Nível de conclusão de Estudos de Viabilidade Iniciais, Intermediários e Finais 17
Diagrama 4 – A importância da reflexão no estágio inicial 18
Diagrama 5 – A Pirâmide de Propostas 24
Diagrama 6 – Processo de Controle de Qualidade e Aprovação 29
Diagrama 7 – O "filtro" da Estrutura de Opções 56
Diagrama 8 – A Cadeia de Valor de Contratação para Projetos de Infraestrutura 76
Diagrama 9 – Estrutura de governança e de entrega típicas 88
Diagrama 10 – VPL de PSC vs PPP 123
Diagrama 11 – Indicativo de processo negociado 146
Diagrama 12 – Os cinco workshops contra as cinco Dimensões 211
Diagrama 13 – Objetivos de Desenvolvimento Sustentável 251
Diagrama 14 – Routemap de Desenvolvimento do Projeto 262
Diagrama 15 – Estrutura Estratégica para Programas BIM do Setor Público 265

Referências – Tabela

Tabela 1 – Riscos estratégicos de alto nível 47
Tabela 2 – Tabela de resumo da Dimensão Estratégica na Proposta Inicial de Investimento 49
Tabela 3 – Desenvolvimento de Fatores Críticos de Sucesso 52
Tabela 4 – Análise da Estrutura de Opções da opção "Business as Usual" 55
Tabela 5 – A Estrutura de Opções para desenvolver uma lista de opções 56
Tabela 6 – Aplicando a Estrutura de Opções para o Escopo 57
Tabela 7 – Utilizando a Estrutura de Opções para o Escopo 58
Tabela 8 – Esquematização da matriz de opções 58
Tabela 9 – Matriz de Opções 60
Tabela 10 – Opção de Abordagem Mais Vantajosa 60
Tabela 11 – Opção Mais Ambiciosa 61
Tabela 12 – Opção Menos Ambiciosa 62
Tabela 13 – Matriz de opções após análise 63
Tabela 14 – Forças, Fraquezas, Oportunidades e Ameaças 63
Tabela 15 – Tabela de resumo da Dimensão Econômica na Proposta Inicial de Investimento 69
Tabela 16 – Análise das opções de aquisição 74
Tabela 17 – Processos de aquisição simples e complexos 76
Tabela 18 – Tabela de resumo da Dimensão Comercial na Proposta Inicial de Investimento 79
Tabela 19 – Questões levantadas na sondagem de mercado 84
Tabela 20 – Tabela de resumo da Dimensão Financeira na Proposta Inicial de Investimento 85
Tabela 21 – Identificação da função e do custo de consultores 89
Tabela 22 – Matriz de engajamento das partes interessadas 95
Tabela 23 – Plano inicial de realização de benefícios 97
Tabela 24 – Gestão de risco inicial 98
Tabela 25 – Tabela de resumo da Dimensão Gerencial na Proposta Inicial de Investimento 98
Tabela 26 – Registro de alterações da Proposta de Investimento 107
Tabela 27 – Tabela de resumo da Dimensão Estratégica na Proposta Intermediária de Investimento 108
Tabela 28 – Avaliações Econômicas versus Financeiras 112
Tabela 29 – Valores de Desconto 114
Tabela 30 – Classificação dos benefícios 116
Tabela 31 – Classificação dos custos 118
Tabela 32 – Classificação dos riscos 119
Tabela 33 – Cálculo do Valor Público 121
Tabela 34 – Comparando o Valor Público com a Relação Custo-Benefício 121
Tabela 35 – Adequação de entrega de PPP 123
Tabela 36 – Resumo dos Resultados Gerais 128
Tabela 37 – Tabela de resumo de análise de sensibilidade de opções 129

Tabela 38 – Tabela de resumo da Dimensão Econômica na Proposta Intermediária de Investimento 133
Tabela 39 – Alocação de Risco para projeto de PPP 137
Tabela 40 – Resumo da Dimensão Comercial na Proposta Intermediária de Investimento 147
Tabela 41 – Comparando a Dimensão Econômica com a Dimensão Financeira 149
Tabela 42 – Resumo da Avaliação Financeira 154
Tabela 43 – Tabela de resumo da Dimensão Financeira na Proposta Intermediária de Investimento 156
Tabela 44 – Disposições contratuais com os consultores 161
Tabela 45 – Plano de Gestão de Mudanças 166
Tabela 46 – Registro de Riscos 169
Tabela 47 – Tabela de resumo da Dimensão Gerencial na Proposta Intermediária de Investimento 171
Tabela 48 – Tabela de resumo da Dimensão Estratégica na Proposta Completa de Investimento 182
Tabela 49 – Tabela de resumo da Dimensão Econômica na Proposta Completa de Investimento 186
Tabela 50 – Resumo da Dimensão Comercial na Proposta Completa de Investimento 188
Tabela 51 – Tabela de resumo da Dimensão Financeira na Proposta Completa de Investimento 192
Tabela 52 – Resumo da Dimensão Gerencial na Proposta Completa de Investimento 194
Tabela 53 – Funções e Descrições das Funções envolvidas no Projeto 206
Tabela 54 – Exemplo de alocação de riscos 229
Tabela 55 – Lista de BMDs 238
Tabela 56 – Cinco instituições do Grupo Banco Mundial 239

1 Introdução

A Secretaria de Desenvolvimento da Infraestrutura, da Secretaria Especial de Produtividade e Competitividade do Ministério da Economia (SDI/SEPEC/ME), em parceria com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e a Autoridade de Infraestrutura e Projetos ("IPA")[1] têm o orgulho de apresentar este Guia sobre a elaboração de Planos de Negócios (aqui denominados Propostas de Investimentos) para Projetos de Infraestrutura.

Todo projeto ou programa de infraestrutura deve ter uma proposta de "plano de negócios" ou "estudo de viabilidade" que explique por que é necessário e como pode ser implementado o projeto ou programa. Esta Orientação oferece uma metodologia para a reflexão, conceitualização, desenvolvimento e aprovação de Propostas de Investimento em infraestrutura. Ela dará confiança àqueles que estão encarregados de produzir os estudos de viabilidade, bem como àqueles que precisam aprová-los e àqueles que podem ser convidados a investir neles. Ela oferecerá uma salvaguarda para ministros, secretários e servidores públicos para garantir que um projeto seja devidamente considerado de todos os ângulos relevantes e reduzirá o risco de problemas inesperados que possam comprometer o andamento do projeto à medida em que ele é levado ao mercado.

Em que se baseia esta metodologia e ela é útil para mim?

Esta metodologia é baseada nas melhores práticas desenvolvidas, e utilizadas há muitos anos, no Reino Unido, onde é conhecida como o "Modelo de 5 Casos" ("*Five Case Model – 5CM*)[2], aqui traduzida como "Modelo de 5 Dimensões – M5D". Ela é parte de uma família de orientações de "*Better Business Case*" (Melhores Planos de Negócios) que pode ser encontrada no site do Governo do Reino Unido[3]. A orientação do Reino Unido é obrigatória para o desenvolvimento de todos os tipos de políticas, projetos e programas governamentais importantes, sejam de infraestrutura ou não. Este documento de orientação, entretanto, foi elaborado especificamente para projetos de infraestrutura e para o uso internacional.

Espera-se que os países que estão embarcando no desenvolvimento de infraestrutura considerem esta orientação uma ferramenta valiosa e desejem adotar suas próprias versões desta metodologia (Orientação) como uma questão de política pública para seu próprio país. A orientação pode ser facilmente adaptada para utilização no país, com base na prática existente. É adequada para todos os tipos de projetos e programas de infraestrutura, seja econômico (como transporte ou telecomunicações), ambiental (como energia ou gerenciamento de resíduos) ou social (como educação, saúde ou habitação). É escalonável para que possa ser aplicada proporcionalmente em projetos subnacionais de menor porte, bem como em projetos nacionais maiores.

Ela pode ser utilizada por qualquer país do mundo, independentemente de seu sistema legal ou governamental (direito civil ou direito comum). Isso ocorre porque as perguntas que um modelo desenvolvido adequadamente faz são as mesmas em todo o mundo – embora as soluções desencadeadas possam ser diferentes.

---

[1] A Autoridade de Infraestrutura e Projetos é responsável pela infraestrutura e pelos projetos, situando–se no centro do Governo e reportando–se ao Cabinet Office (Gabinete) e HM Treasury (Tesouro de Sua Majestade) no Reino Unido. A equipe internacional do IPA produziu esta orientação.

[2] Para mais informações, consulte Capítulo 2: Sumário Executivo.

[3] HM Treasury, Livro Verde: https://www.gov.uk/government/publications/the–green–book–appraisal–and–evaluation–in–central–government.

Esta Orientação fornece:

- **um Sumário Executivo** – que define a metodologia central (incluindo um fluxograma de ações);
- **o Processo de Desenvolvimento de uma Proposta de Investimento** – que descreve o processo de desenvolvimento e sua adequação aos processos gerais de governança;
- **Orientações detalhadas** – que consistem em instruções passo a passo para desenvolver a Proposta de Investimento e avaliar sua viabilidade e passar pelos processos de controle de qualidade e aprovação;
- uma série de **Workshops** de desenvolvimento para as principais partes interessadas a fim de ajudar a construir o estudo;
- **um Estudo de Caso** – que é uma Proposta de Investimento sobre a melhor prática para um projeto de transporte, que complementa a orientação; e
- **Modelos de documentos** – que são fornecidos para apoiar o desenvolvimento de Proposta de Investimento em cada estágio.

Um Glossário é fornecido no Anexo 1.

O papel da infraestrutura

A infraestrutura é vital para a prosperidade e o bem-estar de um país e de seus cidadãos. Ligações de transporte permitem deslocamento e circulação de mercadorias, sistemas de energia alimentam residências e empresas e conexões digitais permitem comunicações. A infraestrutura fornece água limpa, remove resíduos e protege contra as intempéries. No entanto, em muitos locais, há uma lacuna crescente entre a infraestrutura existente e a infraestrutura esperada para que as pessoas tenham uma vida plena, com os pobres e marginalizados particularmente afetados.

Os investidores desejam investir em infraestrutura, mas têm dificuldade em comprometer esforços e recursos sem propostas claras e sólidas. Os governos precisam de orientação para investir com sabedoria em nome de seu povo e de seus países. Ambos os pontos exigem estudos de viabilidade claros, proporcionais e bem estruturados.

QUADRO 1: ***Sobre a Infraestrutura no Brasil***

Para facilitar a compreensão, este guia apresentará uma série de quadros, como esse, com explicações e comentários sobre exemplos, procedimentos, normas e metodologias já existentes no Brasil que se relacionam com o M5D. O foco deste processo de adaptação é tornar essa metodologia um marco de planejamento que modernize o processo de planejamento, sem perder de vista o fortalecimento das boas práticas existentes no Brasil.

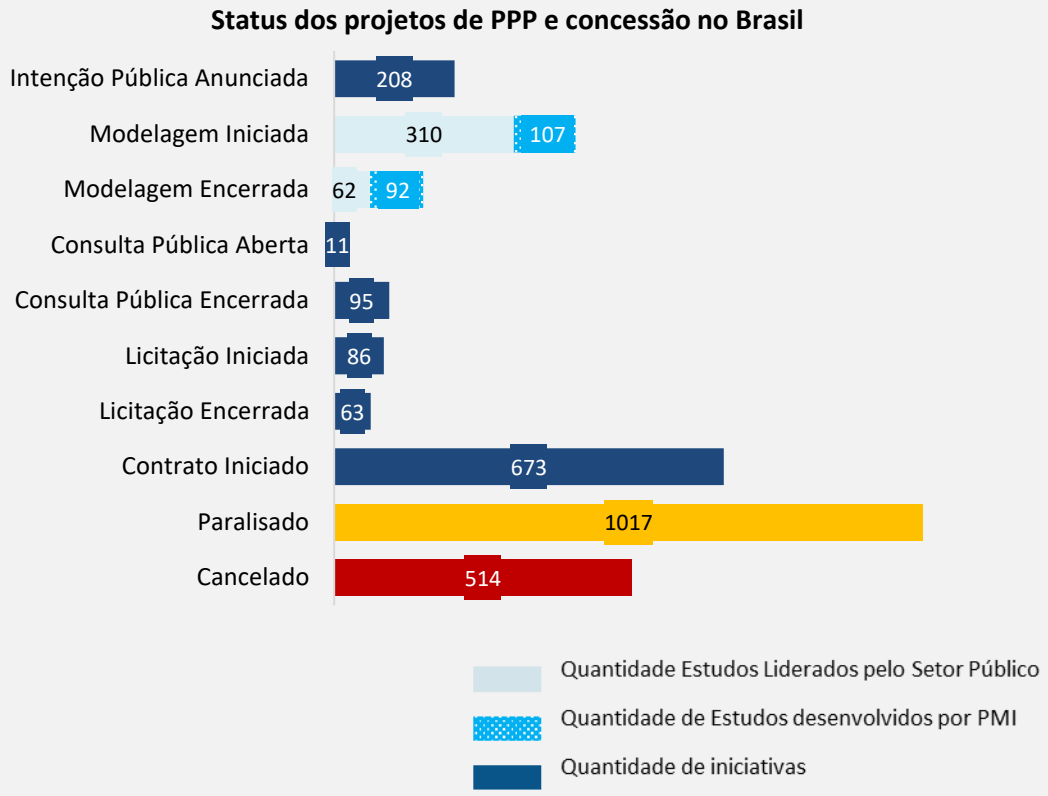
O Brasil vive um cenário de crescente déficit fiscal das contas públicas[4]. Segundo

[4] Conforme análise de dados da Secretaria do Tesouro Nacional, também entendidos na apresentação do Cenário Econômico e Fiscal, Agosto de 2021, Desafios Estruturais, disponível em https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de-conteudo/apresentacoes/2021/2021-08-17-cenario-economico-fiscal-cmo-seto.pdf.

estimativas do Plano Integrado de Longo Prazo da Infraestrutura (PILPI)[5], até 2050 é necessário investimentos em infraestrutura da ordem de R$ 8,6 trilhões. Esse é um grande desafio para o país, uma vez que foram investidos no Brasil, em 2018, cerca de R$ 112 bilhões[6].

Neste cenário, o investimento em infraestrutura e a busca de parcerias com o setor privado para a realização de investimento em infraestrutura são essenciais para superar este *gap* existente e alavancar o crescimento da economia brasileira.

O investimento privado em infraestrutura vem aumentando com o passar dos anos, o que pode ser comprovado pelo salto de contratos de concessão e Parcerias Público-Privadas assinados de 2016 a 2020, que passou de 169 para 607 contratos iniciados. Todavia, há grande desafio ainda em um contexto em que cerca de 47% das experiências conhecidas no Brasil nestas modalidades se frustraram antes de alcançar uma licitação de sucesso[7].



Fonte: Radar PPP. Radar de Projetos, acesso em 20 de agosto de 2021.
A Radar PPP atualiza seus dados diariamente.

Por isso, adotar um modelo robusto de estruturação de projetos de investimento em infraestrutura, tal qual este "Modelo de 5 Dimensões", é um elemento chave para a qualidade e a taxa de sucesso dos projetos.

[5] Plano Integrado de Longo Prazo da Infraestrutura 2021-2050, disponível em https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/comite-interministerial-de-planejamento-da-infraestrutura/pilpi.pdf.

[6] Pró-Infra – Caderno 1: Estratégia de Avanço na Infraestrutura, disponível em https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/notas-informativas/2019/livreto_pro-infra.pdf/view.

[7] Dados obtidos pelo Radar de Projetos, em 20 de agosto de 2021. São 3.238 iniciativas em concessões e PPPs identificadas no Brasil, em que 673 se converteram em contratos iniciados e 1.531 iniciativas estão paralisadas ou canceladas. Para mais informações, consulte www.radarppp.com/informacao/radar-de-projetos.

A importância dos estudos de viabilidade

A Proposta de Investimento é uma ferramenta de planejamento e desenvolvimento de projetos e um auxílio para a tomada de decisões eficazes. O objetivo da Proposta de Investimento[8] é definido pelo *HM Treasury*[9] do Reino Unido como:

"uma ferramenta de gestão desenvolvida ao longo do tempo, como um documento dinâmico, à medida que o projeto se desenvolve. [O estudo] reúne e resume os resultados de todas as pesquisas e análises necessárias para apoiar a tomada de decisões de uma forma transparente."

O M5D para propostas de investimentos analisa um projeto a partir de cinco perspectivas (e cada uma forma uma "dimensão" individual), ao perguntar:

- O projeto é estrategicamente necessário? (Dimensão Estratégica)
- O projeto possui custo-benefício positivo para a sociedade? (Dimensão Econômica)
- O projeto possui o modelo de contratação mais adequado? (Dimensão Comercial)
- O projeto pode ser custeado? (Dimensão Financeira)
- O projeto pode ser entregue na prática? (Dimensão Gerencial)

Esta abordagem flexível e estruturada:

- permite uma avaliação completa das propostas;
- ajuda a justificar o dispêndio de recursos públicos; e
- promove a comunicação com partes interessadas, credores e investidores, incluindo os Bancos Multilaterais de Desenvolvimento ("BMDs").

Utilização da metodologia M5D

A metodologia M5D está ganhando reconhecimento mundial por:

- refletir os "Princípios do G20 para a Fase de Preparação do Projeto de Infraestrutura" (os "Princípios do G20"); isso requer que as Propostas de Investimento em infraestrutura sejam escritas e avaliadas em relação a: *justificativa do projeto, avaliação de opções, viabilidade comercial, acessibilidade a longo prazo e capacidade de entrega*[10];
- apoiar o reconhecimento do G20 sobre a importância da "infraestrutura de qualidade" na promoção dos objetivos de desenvolvimento sustentável[11];

---

[8] Adaptação do inglês *Business Case.*

[9] *HM Treasury* é o Ministério da Economia do Reino Unido, com enfoque em Fazenda.

[10] Os Ministros da Economia, Finanças e Governadores de Bancos Centrais do G20 endossaram esses princípios–chave na Cúpula do G20 Buenos Aires, em julho de 2018. Os BMDs também endossaram esses princípios; para mais detalhes, consulte o Anexo 5 – Princípios do G20.

[11] Conforme acordado na Cúpula do G20, em Hangzhou, no ano de 2016.

- apoiar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas, em particular:
- apoiar a sustentabilidade social: um bom projeto, planejamento e entrega de infraestrutura contribui para o crescimento econômico inclusivo, apoiando a prestação de serviços essenciais, aumentando a produtividade e permitindo que os cidadãos tenham acesso a melhores empregos e a mercados mais rentáveis[12]; e
- apoiar a sustentabilidade ambiental: com mudanças ambientais rápidas, os tomadores de decisão devem garantir que a infraestrutura seja resistente às mudanças climáticas e aos desastres naturais, e tenha um baixo impacto, através da utilização das melhores práticas, das tecnologias mais recentes e dos materiais sustentáveis[13].

Os países que adotam a metodologia M5D podem ter certeza de que estão aplicando as melhores práticas internacionais, de acordo com as expectativas da comunidade internacional, incluindo os BMDs.

Quem deve utilizar estas Orientações?	Por quê?
Servidores e Funcionários Públicos que trabalham em Ministérios, Secretarias e Agências do Governo Nacional e Subnacional (Estados e Municípios)	Para escrever uma Proposta de Investimento para um projeto, ou entender o motivo ou como um projeto está sendo feito.
Representantes Oficiais Eleitos	Para entender a razão pela qual qualquer projeto está sendo feito, ou deveria ser feito, e para ajudar a aprovar uma decisão.
Consultores do Setor Privado	Para entender como auxiliar na escrita de uma Proposta de Investimento e aconselhar sobre um projeto.
Auditores, Controladores e Agências Reguladoras	Para facilitar a revisão ou auditoria de um projeto.

[12] Fornece as ferramentas necessárias para desenvolver projetos, gerando oportunidades econômicas para mulheres, grupos desfavorecidos e vulneráveis (por exemplo: jovens de baixa renda e pessoas com deficiência) e chama atenção para as barreiras à sua capacitação e avanço econômico, promovendo a igualdade social e o crescimento inclusivo. As Orientações Detalhadas mostram como considerar as questões de Sustentabilidade Social em cada ponto do processo de desenvolvimento do estudo de viabilidade, para gerenciar riscos, aumentar as oportunidades e envolver as principais partes interessadas (incluindo grupos vulneráveis) para garantir que tenham voz no projeto e na implementação da infraestrutura local – bem como para otimizar a sustentabilidade do design do seu projeto. Paralelamente a esta Orientação, há uma ferramenta de referência desenvolvida pelo Global Infrastructure Hub, que apresenta uma estrutura prática baseada em evidências para que os profissionais maximizem o impacto do investimento em infraestrutura na redução da desigualdade e na promoção da prosperidade compartilhada; para detalhes, ver https://inclusiveinfra.gihub.org/.

[13] Em particular o Objetivo 8: “Promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todas e todos”; detalhes disponíveis em: https://www.un.org/sustainabledevelopment/sustainable–development–goals/.

Quem deve utilizar estas Orientações?	Por quê?
Instituições financeiras	Para informar sua análise de crédito e suas decisões de investimento, bem como para acompanhar como seus critérios de aquisição e sustentabilidade foram implementados.

Treinamento

Detalhes dos cursos de treinamento sobre esta orientação de infraestrutura estão disponíveis nos seguintes endereços eletrônicos:

- Nacional: https://www.enap.gov.br/pt/.
- Internacional: https://apmg-international.com/pt-br.

Agradecimentos

Esta Orientação foi produzida como parte de um Programa de Infraestrutura Global[14] patrocinado pelo Prosperity Fund[15] do Reino Unido. O IPA deseja agradecer:

☐ ao Ministério dos Negócios Estrangeiros e da Commonwealth e as embaixadas do Reino Unido;

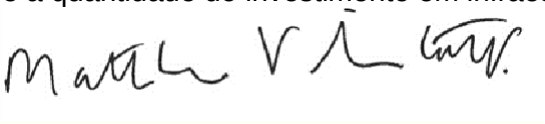
☐ aos governos do Brasil, Colômbia, Indonésia, México, Vietnã e das Ilhas Cayman;

☐ ao Banco Interamericano de Desenvolvimento;

☐ ao Banco Mundial; e

☐ ao HM Treasury e ao Conselho de Normas Better Business Case, patrocinado pelo governo galês que forneceram materiais de base e assistência inestimável no desenvolvimento desta Orientação e de sua adaptação para uso internacional.

Esperamos que esta orientação seja uma ferramenta útil e prática para melhorar a qualidade e a quantidade do investimento em infraestrutura em seu país.



Matthew Vickerstaff
Vice–Presidente Executivo da IPA
e Chefe do Project Finance Profession do Governo do Reino Unido

[14] O Programa Global de Infraestrutura é um programa governamental cruzado do Reino Unido oferecido pelo Ministério dos Negócios Estrangeiros e da Commonwealth, a Autoridade de Infraestrutura e Projetos e o Departamento para Negócios, Energia e Estratégia Industrial. O programa visa facilitar o fornecimento de infraestrutura sustentável e resiliente como um facilitador crítico para o desenvolvimento econômico em países de renda média.

[15] O Prosperity Fund apoia os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas, bem como a Aid Strategy do Reino Unido, de 2015, através da promoção do crescimento e da prosperidade nos países em desenvolvimento: https://www.gov.uk/government/publications/cross– government–prosperity–fund–programme/cross–government–prosperity–fund–update.

2 Sumário Executivo

Este Sumário Executivo resume a razão pela qual os projetos precisam ter Propostas de Investimentos e analisa os principais elementos constitutivos do M5D. Esta seção deve ser lida antes das etapas mais detalhadas estabelecidas ao longo da presente Orientação.

Políticas, estratégias, programas e projetos só atingirão seus objetivos e gerarão benefícios se tiverem um escopo sólido e planejado de forma realista desde o início, e se os riscos associados forem identificados e levados em consideração. A metodologia M5D fornece uma estrutura para isso, definida em torno de três ideias básicas:

- onde estamos agora?
- onde queremos chegar? e
- como chegaremos até lá?

A metodologia também fornece:

- um formato estruturado que permite que uma Autoridade desenvolva suas propostas, explique e justifique qualquer Proposta de Investimento organizada em um projeto ou programa específico;
- uma ferramenta que permite que um órgão tomador de decisão decida se permitirá ou não que o projeto ou programa avance;
- um processo geral para a definição do escopo e planejamento dos gastos públicos; e
- uma trilha de auditoria baseada em evidências para auxiliar na tomada de decisões transparentes.

Essa estrutura auxilia no desenvolvimento de uma Proposta de Investimento ao longo da vida do projeto. Ela reúne e resume os resultados de todas as pesquisas, análises de opções e tomadas de decisão necessárias de forma transparente. Em sua forma final, torna-se o principal documento de registro da proposta.

As propostas de planos de negócio que utilizam a metodologia M5D fazem cinco questões-chave:

- O projeto é estrategicamente necessário?
- O projeto entrega a melhor relação custo-benefício para a sociedade?
- O projeto possui o modelo de contratação mais adequado?
- O projeto pode ser custeado?
- O projeto pode ser entregue na prática?

Por sua vez, estas questões são respondidas por meio das cinco dimensões individuais do M5D:

- A **Dimensão Estratégica** fornece a justificativa para o projeto, descreve sua adequação a uma política/estratégia mais ampla, define o escopo e os limites do projeto, descreve os objetivos da proposta de forma clara, resume os riscos e oportunidades ambientais e sociais, bem como identifica os resultados esperados. Deve expressar claramente a "necessidade estratégica" do projeto.

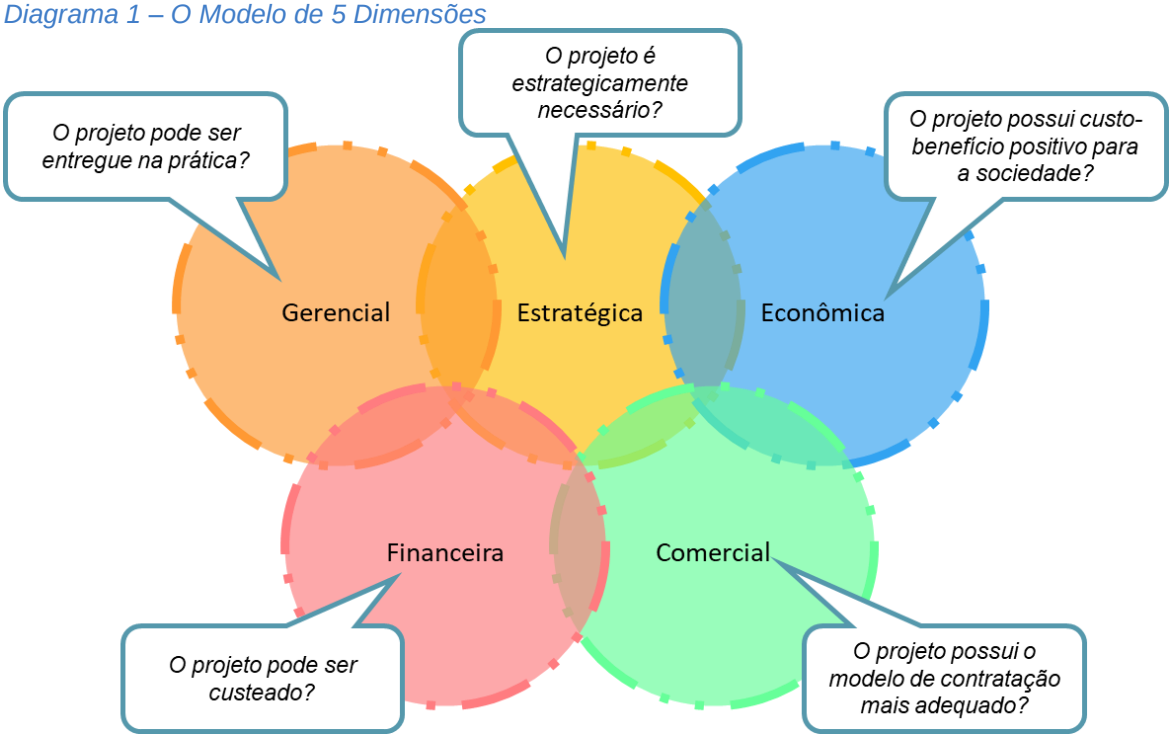
- A **Dimensão Econômica** demonstra que uma ampla gama de opções para desenvolver o projeto foi considerada e analisada, resultando em uma lista de opções e, eventualmente, para uma "opção mais vantajosa" utilizando a análise de custo-benefício. Como em um projeto de PPP (parceria público–privada), a Dimensão Econômica considera o custo do uso do financiamento privado em comparação com a utilização do capital público (o "Comparador do Setor Público").

- A **Dimensão Comercial** demonstra que o projeto é comercialmente viável. Ele define a estrutura contratual proposta, a alocação de risco e a estratégia de licitação e contratação para sua implementação.

- A **Dimensão Financeira** demonstra que os recursos públicos disponíveis podem arcar com os custos de capital e os custos operacionais do investimento e que há reservas suficientes para gestão de risco e monitoramento de eventos inesperados. Isso inclui qualquer arrecadação que o governo espera receber com a implementação do projeto.

- A **Dimensão Gerencial** descreve qual a equipe que executará o projeto e demonstra que ela possui competências e experiências adequadas, governança apropriada e um plano realista para implementar o projeto. Ele deve incluir planos para o engajamento das partes interessadas, gestão de riscos e realização de benefícios.

Diagrama 1 – O Modelo de 5 Dimensões



As Dimensões individuais estão todas interconectadas. Quando uma alteração é feita em uma das dimensões, as outras devem ser revisadas e seu conteúdo atualizado, conforme necessário. As questões Ambientais e Sociais devem ser consideradas em cada dimensão e resumidas na Dimensão Estratégica.

Processo de desenvolvimento da Proposta de Investimento

Sob esta metodologia, os estudos de viabilidade são desenvolvidos em três etapas:

- **Proposta Inicial de Investimento**;
- **Proposta Intermediária de Investimento**; e
- **Proposta Completa de Investimento**[16].

Em cada estágio, cada dimensão componente é revisitada para verificar suas conclusões e decisões à luz de novas informações e análises à medida que o projeto se desenvolve. A Proposta de Investimento é, portanto, um "documento dinâmico" que evolui ao longo do tempo.

A **Proposta Inicial de Investimento** concentra–se amplamente nas Dimensões **Estratégica** e **Econômica**. As Dimensões **Comercial, Financeira** e **Gerencial** são relativamente menos desenvolvidas neste estágio. Eles devem, entretanto, serem considerados na reflexão sobre como o desenvolvimento e a contratação do projeto serão feitos, como ele será pago e como será administrado.

A **Proposta Intermediária de Investimento** se concentra nas Dimensões **Econômica**, **Comercial**, **Financeira** e **Gerencial**.

A **Proposta Completa de Investimento** concentra–se no processo de licitação e formalização do contrato com o licitante vencedor. Ela atualiza as Dimensões **Econômica**, **Comercial**, **Financeira** e **Gerencial**.

Cada uma das Dimensões é descrita com mais detalhes no Capítulo 3 – Orientações Detalhadas.

A experiência internacional indica que o uso da abordagem M5D normalmente conduz a:

- um sistema mais transparente de planejamento e desenvolvimento de infraestrutura;
- projetos de melhor qualidade;
- menos projetos fracassados e paralisados;
- licitantes e licitações em maior número e melhor qualidade;
- custos de transação mais baixos e prazos de conclusão mais curtos;
- decisões de investimento mais fáceis para os investidores e financiadores;
- uma melhor compreensão do risco e confiança na entrega e conclusão de projetos e programas; e
- uma melhor tomada de decisão para o governo.

[16] Na prática de "*business case*" do Reino Unido, esses estágios são chamados de "*Strategic Outline Case*", "*Outline Business Case*" e "*Full Business Case*".

Tudo isso contribui para incentivar o investimento do setor privado, reduzir o desperdício nos gastos públicos e maximizar os benefícios econômicos e sociais do investimento que a infraestrutura pode trazer.

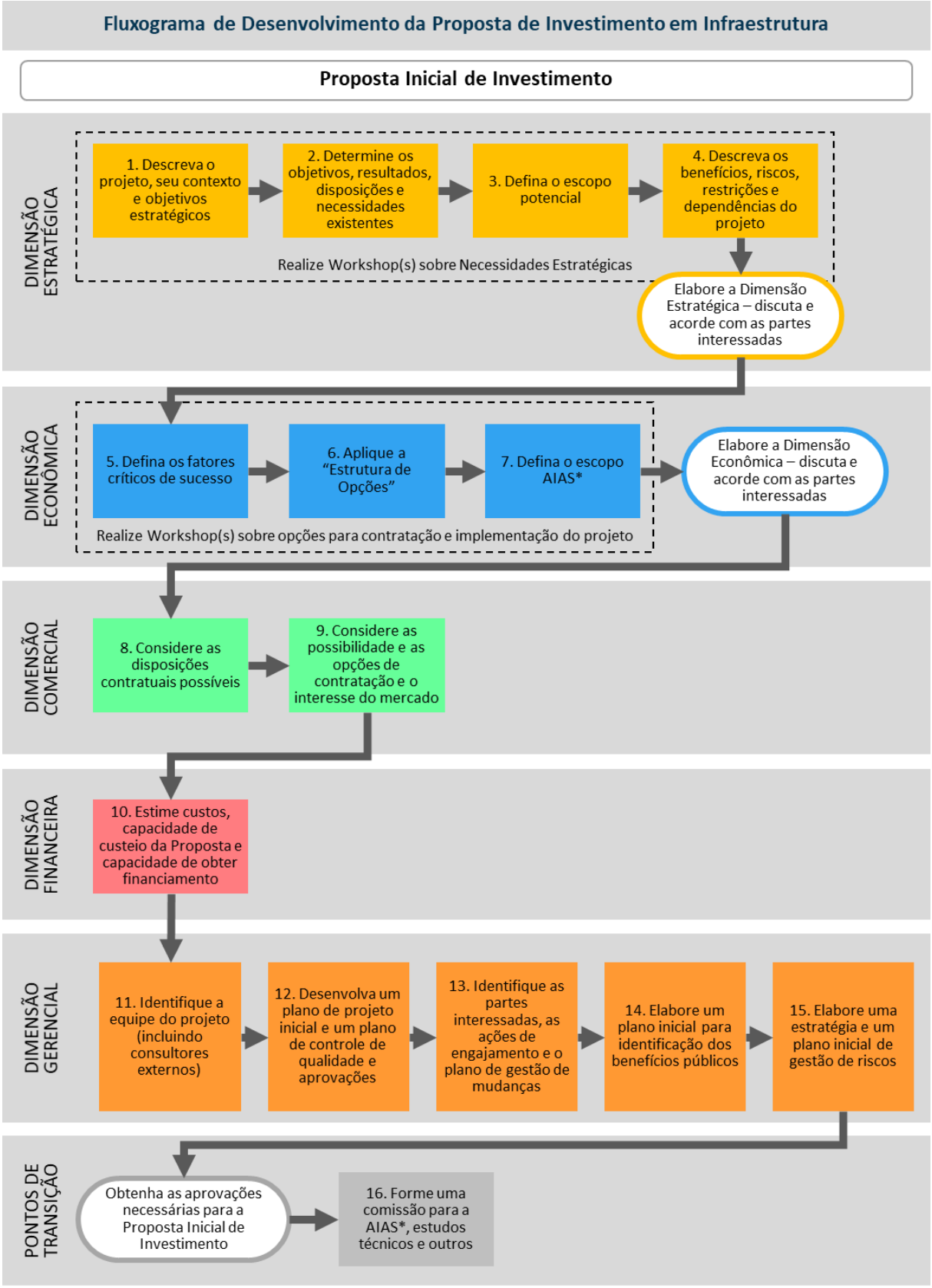
A seguir é apresentado um fluxograma das Ações a serem seguidas através destas três etapas para concluir a Proposta de Investimento. Ele também define pontos de aprovação ao longo do caminho. Cada uma dessas Ações é refletida no Estudo de Caso. As referências desta orientação direcionarão você para seções do Estudo de Caso que oferecem exemplos das melhores práticas recomendadas. As referências também levarão você a modelos relevantes que lhe permitirão escrever a Propostas de Investimento. O Anexo 7 fornece um resumo de todas as etapas necessárias em cada estágio e pode ser usado como um checklist para sua Proposta.

QUADRO 2: *ADAPTAÇÃO DO M5D AO CONTEXTO BRASILEIRO*

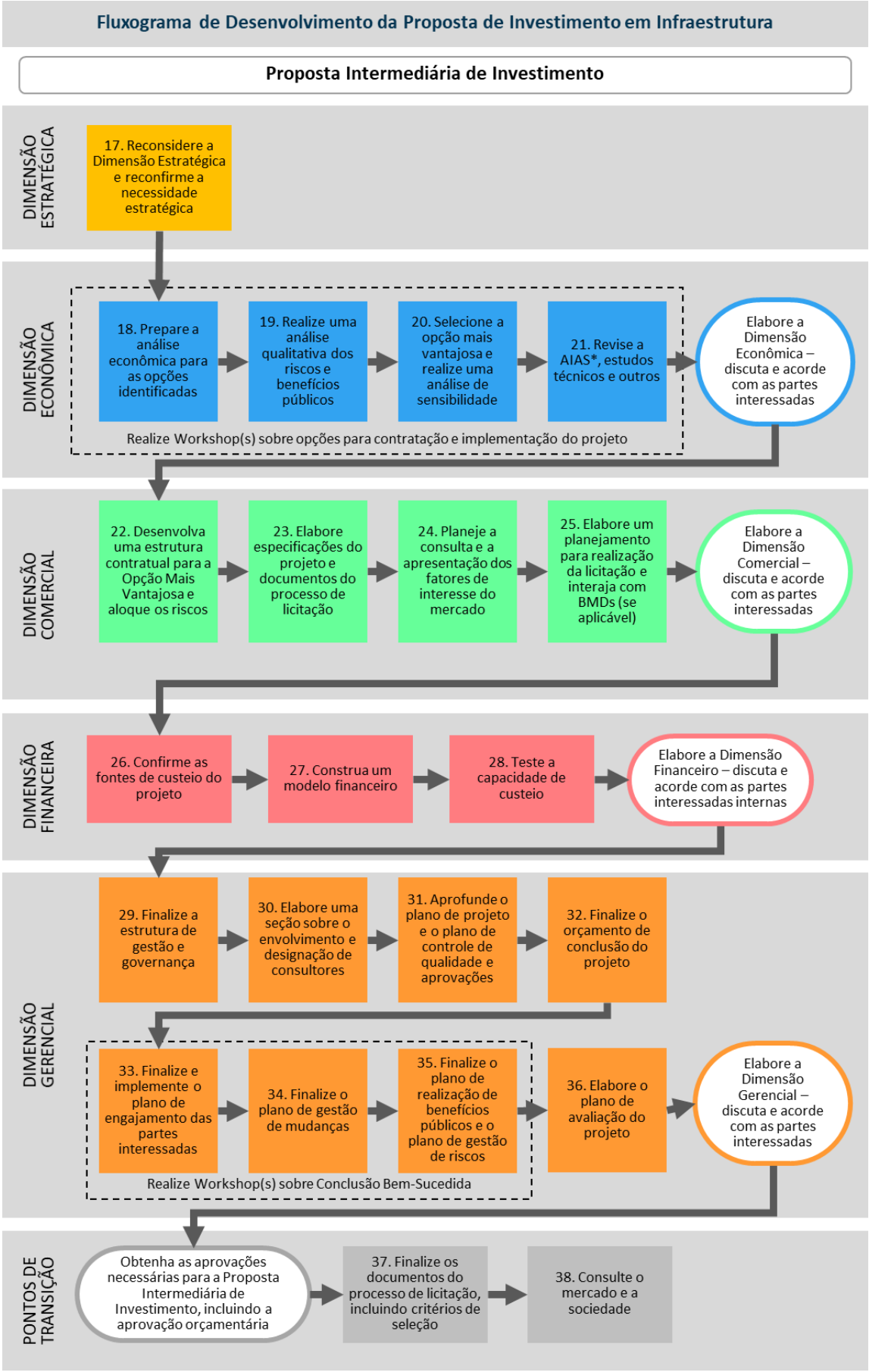
Além dos quadros de contextualização, o presente Guia apresenta uma versão do Modelo de Cinco Dimensões já adaptada ao contexto brasileiro. Essa adaptação se faz necessária, uma vez que o processo licitatório no Brasil não prevê a mesma flexibilidade de negociação após lançamento do edital que ocorre no Reino Unido.

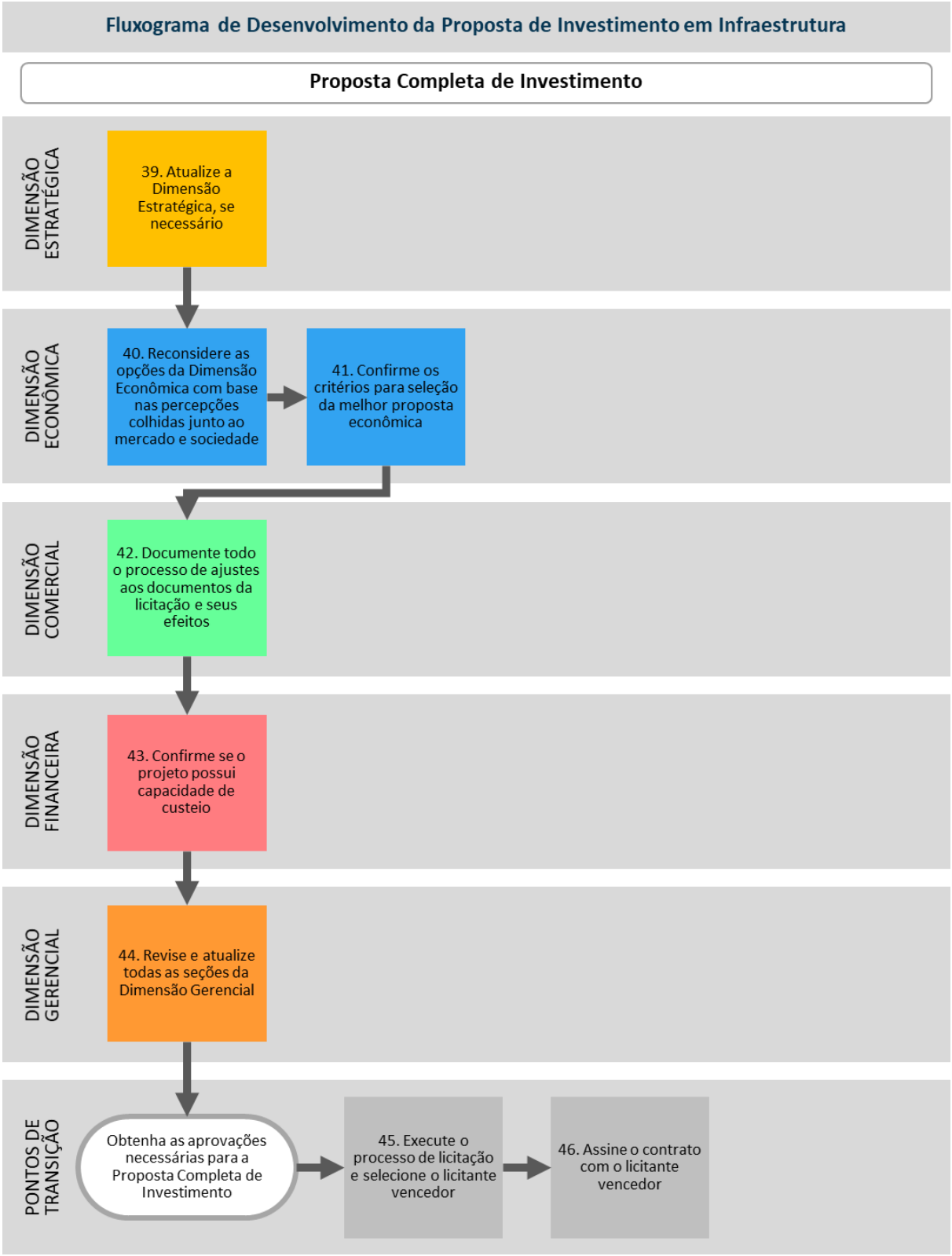
Com isso, algumas ações do fluxograma mostrado a seguir tiveram de ser revisadas. Enquanto na Proposta Inicial de investimentos não houve alterações, na Proposta Intermediária de Investimento revisou-se o momento o qual ocorre a consulta formal ao mercado e à sociedade. Isso se deu para que as informações obtidas nessa consulta retroalimentem as atualizações a serem feitas na Proposta Final de Investimentos.

Enquanto no Reino Unido as atualizações da Proposta Final de Investimento são feitas em paralelo à execução do processo de licitação, no Brasil isso não seria legalmente possível. Por isso, a execução do processo de licitação é reposicionada no final do fluxograma de ações, deixando as ações de atualização dos documentos da Proposta Final de Investimento para serem feitas todas à luz das informações obtidas na consulta ao mercado.



*AIAS: Avaliação de Impacto Ambiental e Social


Fluxograma de Desenvolvimento da Proposta de Investimento em Infraestrutura
Proposta Intermediária de Investimento
DIMENSÃO ESTRATÉGICA
17. Reconsidere a Dimensão Estratégica e reconfirme a necessidade estratégica
DIMENSÃO ECONÔMICA
18. Prepare a análise econômica para as opções identificadas
19. Realize uma análise qualitativa dos riscos e benefícios públicos
20. Selecione a opção mais vantajosa e realize uma análise de sensibilidade
21. Revise a AIAS*, estudos técnicos e outros
Elabore a Dimensão Econômica – discuta e acorde com as partes interessadas
Realize Workshop(s) sobre opções para contratação e implementação do projeto
DIMENSÃO COMERCIAL
22. Desenvolva uma estrutura contratual para a Opção Mais Vantajosa e aloque os riscos
23. Elabore especificações do projeto e documentos do processo de licitação
24. Planeje a consulta e a apresentação dos fatores de interesse do mercado
25. Elabore um planejamento para realização da licitação e interaja com BMDs (se aplicável)
Elabore a Dimensão Comercial – discuta e acorde com as partes interessadas
DIMENSÃO FINANCEIRA
26. Confirme as fontes de custeio do projeto
27. Construa um modelo financeiro
28. Teste a capacidade de custeio
Elabore a Dimensão Financeiro – discuta e acorde com as partes interessadas internas
DIMENSÃO GERENCIAL
29. Finalize a estrutura de gestão e governança
30. Elabore uma seção sobre o envolvimento e designação de consultores
31. Aprofunde o plano de projeto e o plano de controle de qualidade e aprovações
32. Finalize o orçamento de conclusão do projeto
33. Finalize e implemente o plano de engajamento das partes interessadas
34. Finalize o plano de gestão de mudanças
35. Finalize o plano de realização de benefícios públicos e o plano de gestão de riscos
36. Elabore o plano de avaliação do projeto
Elabore a Dimensão Gerencial – discuta e acorde com as partes interessadas
Realize Workshop(s) sobre Conclusão Bem-Sucedida
PONTOS DE TRANSIÇÃO
Obtenha as aprovações necessárias para a Proposta Intermediária de Investimento, incluindo a aprovação orçamentária
37. Finalize os documentos do processo de licitação, incluindo critérios de seleção
38. Consulte o mercado e a sociedade
*AIAS: Avaliação de Impacto Ambiental e Social


Fluxograma de Desenvolvimento da Proposta de Investimento em Infraestrutura
Proposta Completa de Investimento
DIMENSÃO ESTRATÉGICA
39. Atualize a Dimensão Estratégica, se necessário
DIMENSÃO ECONÔMICA
40. Reconsidere as opções da Dimensão Econômica com base nas percepções colhidas junto ao mercado e sociedade
41. Confirme os critérios para seleção da melhor proposta econômica
DIMENSÃO COMERCIAL
42. Documente todo o processo de ajustes aos documentos da licitação e seus efeitos
DIMENSÃO FINANCEIRA
43. Confirme se o projeto possui capacidade de custeio
DIMENSÃO GERENCIAL
44. Revise e atualize todas as seções da Dimensão Gerencial
PONTOS DE TRANSIÇÃO
Obtenha as aprovações necessárias para a Proposta Completa de Investimento
45. Execute o processo de licitação e selecione o licitante vencedor
46. Assine o contrato com o licitante vencedor

3 Orientações Detalhadas

Processo de desenvolvimento da proposta de investimento em infraestrutura

O presente Capítulo apresenta uma visão geral do processo de desenvolvimento da proposta de investimento e dá ênfase às etapas e aos estágios necessários para desenvolver e aprovar uma proposta bem-sucedida, antes de mostrar como escrever esse estudo. Isso inclui:

- uma visão geral do processo de desenvolvimento da proposta de investimento;
- a aplicação do Modelo de 5 Dimensões;
- procedimentos de controle de qualidade e aprovação;
- como lidar com Manifestações de Interesse Privado (MIP); e
- um resumo.

Os anexos desta orientação, publicados em inglês, fornecem modelos que apoiam o desenvolvimento das propostas de investimento efetivas[17]. Um Glossário de termos pode ser encontrado no Anexo 1. Mais informações e orientações sobre as propostas de investimento estão disponíveis no site do Governo do Reino Unido[18].

O desenvolvimento das propostas de investimento segue uma série de estágios para desenvolver uma reflexão sobre o estudo a ser feito, de modo a garantir que haja oportunidade suficiente para revisar e atualizar os dados, as análises e as decisões. A metodologia M5D para desenvolvimento da proposta de investimento, portanto, oferece uma estrutura para reflexão e uma ferramenta para planejamento, desenvolvimento e entrega de projetos sustentáveis.

Diferentes governos possuem sistemas e recursos diferentes. Mudanças em grande escala nos processos de aprovação e controle do governo e instituições regulatórias podem levar tempo. No entanto, deve ser possível para um país iniciar a adoção do modelo de Desenvolvimento da Proposta de Investimento com mais facilidade em nível administrativo, a fim de garantir os principais benefícios que essa abordagem oferece.

[17] Ver, em especial, os modelos do anexo 2 em https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1062668/Infrastructure_Business_Case_International_Guidance_-_Annexes.pdf.

[18] Este link o levará ao site do HM Treasury: https://www.gov.uk/government/publications/the–green–book–appraisal–and–Evaluation–in–central–governent – onde você encontrará o "Livro Verde", que é uma orientação técnica do Tesouro sobre como estimar e avaliar quaisquer tipos de políticas, projetos e programas, e orientações e documentações associadas. Esteja ciente de que esses documentos foram elaborados para o meio ambiente do Reino Unido, ao passo que a presente Orientação foi elaborada especificamente para projetos de infraestrutura e para uso internacional.

QUADRO 3: *Processos de contratações no contexto brasileiro – PPPs, concessões e o modelo tradicional*

O quadro analítico proposto pela presente publicação amolda-se em sentindo amplo aos requisitos para a tomada de decisão do setor público sobre concessões e parcerias público-privadas (PPPs), porém com algumas adaptações. Isso se deve ao fato de que o processo de tomada de decisão de um órgão público, que antecede a efetiva publicação da respectiva licitação, requer estudos e reflexões aprofundadas. É por esse motivo que se entende a melhor recepção do M5D por profissionais que se dedicam às concessões e PPPs.

Concessões e PPPs são modelos de contratação pública percebidas como complexas. Isso ocorre, porque trata-se de modalidades em que o setor público transfere, parcial ou inteiramente, potenciais riscos e encargos para a iniciativa privada, via concorrência pública, e a licitante (empresa ou consórcio de empresas) vencedora é responsável por projetar, construir, financiar, manter e operar ativos e prestar serviços públicos. Em contrapartida, terá, se a performance exigida em contrato for entregue pela empresa vencedora, a expectativa de obter retorno em face do capital próprio investido no projeto.

Qualquer ente da federação pode optar pelas PPPs e concessões, cujas leis federais, quadro normativo fundamental, são, respectivamente, a Lei nº 11.079/2004 e Lei nº 8.987/1995. As PPPs e concessões nos últimos anos vêm sendo incorporadas na agenda de Estados, Distrito Federal, Municípios e o maior desafio para os próximos anos é o aprimoramento da qualidade das concorrências públicas e, nesse contexto, a metodologia apresentada nesta publicação poderá contribuir positivamente.

Em relação às compras públicas, regidas pela Lei nº 8.666/1993 e pela Lei nº 12.462/2011 (Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC), a recepção do M5D é mais complexa. No Brasil, as propostas de investimentos, estruturadas em projetos, via de regra, não são compartilhadas com iniciativa privada até o momento da licitação, o que se afasta da metodologia apresenta pelo M5D. Embora a adaptação seja mais difícil, novos avanços foram feitos nesse sentido, como a modalidade de contratação integrada pela Lei nº 12.462/2011 e nova lei de contratações públicas, Lei n° 14.133/2021 que apresenta a modalidade de diálogo competitivo.

Ainda assim, o M5D pode fornecer subsídios importantes aos contratantes públicos sobre as melhoras formas de contratar a implementação dos projetos, especialmente quanto à decisão de se fazer via obras públicas tradicionais ou concessões e PPPs de longo prazo.

1. Visão geral do processo de desenvolvimento da proposta de investimento

O M5D para desenvolvimento da proposta de investimento é desenvolvido através de três estágios principais:

- a Proposta Inicial de Investimento;
- a Proposta Intermediária de Investimento; e
- a Proposta Completa de Investimento.

Cada dimensão retorna às decisões, utilizando novas informações e análises, à medida em que o projeto se desenvolve. A proposta de investimento é, portanto, um “documento dinâmico” que evolui e se ajusta ao longo do tempo.

A **Proposta Inicial de Investimento** foca-se primeiramente nas Dimensões **Estratégica** e **Econômica**, e:

- estabelece a "necessidade estratégica" para o projeto e seu ajuste estratégico em conjunto com a estratégia geral da Autoridade e de outros programas e projetos governamentais;
- apresenta e testa uma ampla gama de opções em relação a uma gama de critérios e identifica uma lista com as principais opções realistas; e
- identifica custos, benefícios e riscos, incluindo riscos e oportunidades ambientais e sociais em nível elevado.

As Dimensões **Comercial, Financeira** e **Gerencial** são relativamente menos desenvolvidas neste estágio. No entanto, elas permitem uma análise antecipada de como o desenvolvimento e a contratação do projeto serão gerenciados internamente, bem como começam a aumentar a conscientização sobre o projeto e as responsabilidades futuras das pessoas.

A **Proposta Intermediária de Investimento** se concentra nas Dimensões **Econômica**, **Comercial**, **Financeira** e **Gerencial**, e:

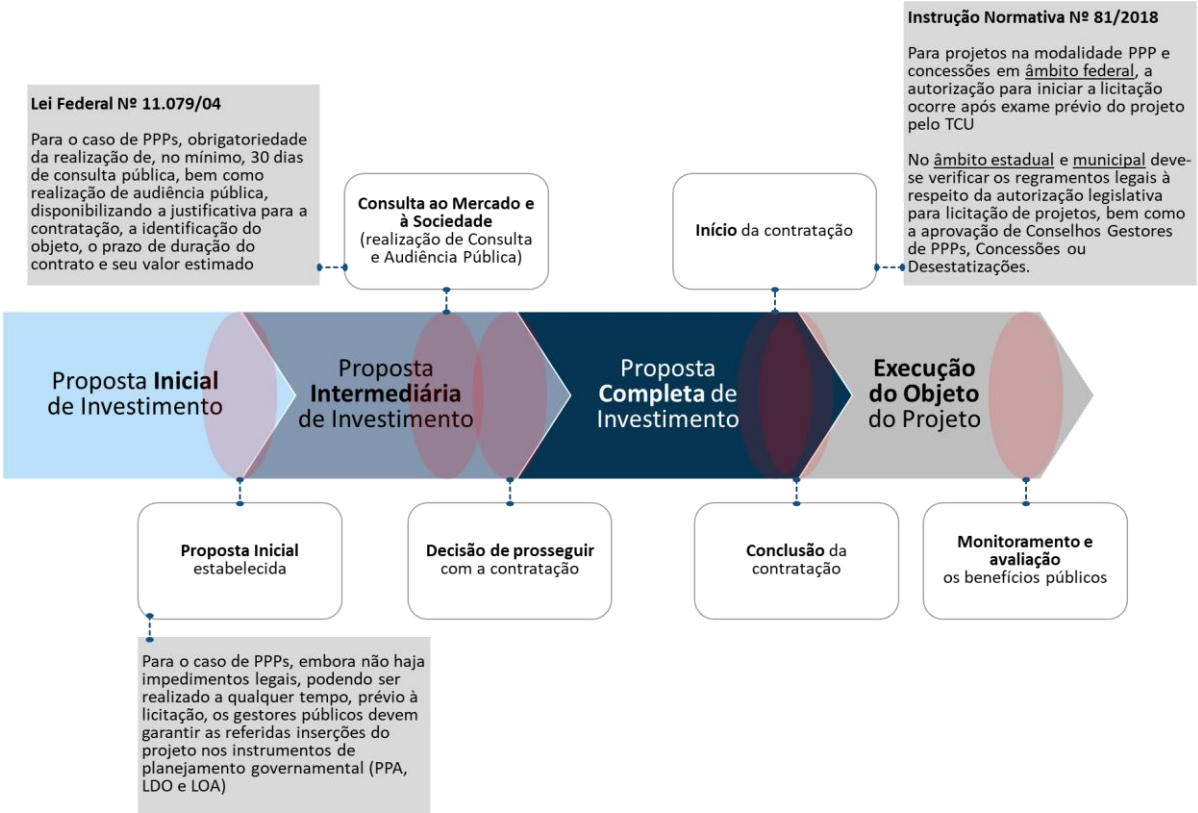
- revisa a lista de opções principais e a submete à uma análise de custo-benefício, avaliando o "*value for money*" potencial para apresentar uma opção mais vantajosa;
- expõe, em detalhes, o modelo contratação do projeto e a capacidade de custeá-lo; e
- identifica os recursos que poderão ser envolvidos no projeto e disposições de gestão, assim como a maneira que o projeto será custado e financiado.

A **Proposta Completa de Investimento** concentra-se no processo de contratação e na oferta oferecida pelo licitante vencedor. Ela atualiza as Dimensões **Econômica**, **Comercial**, **Financeira** e **Gerencial**, mantendo-as em conformidade, e:

- descreve o processo de contratação competitivo (licitação), as propostas recebidas e a forma como as mesmas foram avaliadas e pontuadas;
- demonstra como a proposta de maior pontuação representa o "*value for money*" e possui capacidade de ser custeada;
- identifica o licitante vencedor; e
- confirma as disposições para a conclusão do projeto e monitora se os benefícios públicos previstos estão sendo alcançados.

O Diagrama 2 mostra como os estágios do desenvolvimento da proposta de investimento se ajustam uns aos outros e se alinham com as principais atividades do processo.

Diagrama 2 – Os Estágios do Desenvolvimento da Proposta de Investimento de um Projeto

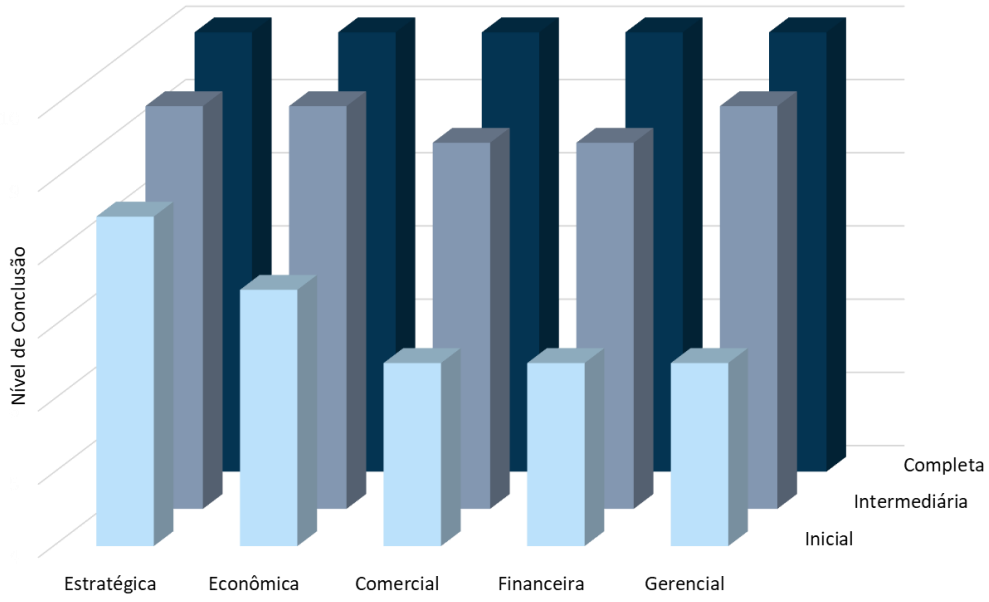


Adaptado para a contextualização da aplicação ao Brasil

Maturidade das dimensões ao longo dos estágios

As dimensões componentes da proposta de investimento evoluem níveis diferentes de maturidade ao longo dos estágios. O Diagrama 3 monstra esta dinâmica.

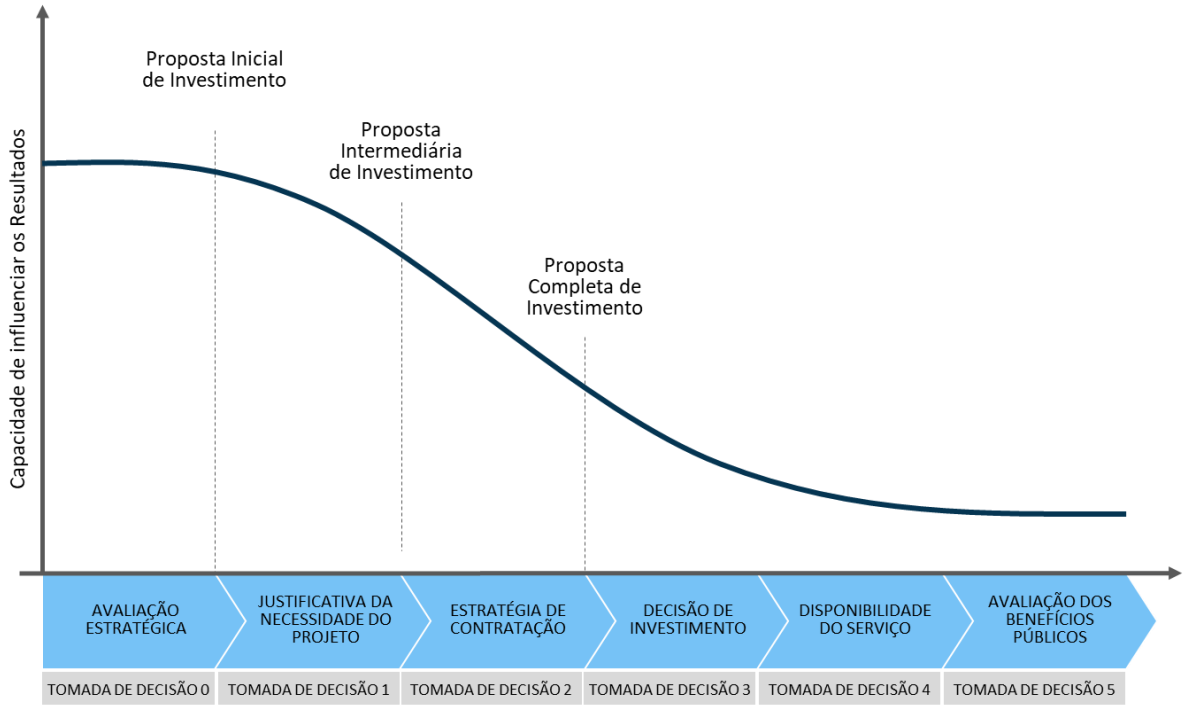
Diagrama 3 – Nível de conclusão de Estudos de Viabilidade Iniciais, Intermediários e Finais



Evolução e influência das propostas de investimento

Os projetos precisam ser bem desenvolvidos e plausíveis para obter a aprovação do governo e atrair o interesse de credores e fornecedores. O Diagrama 4 ilustra como a capacidade de influenciar os resultados é maior no início e como diminui significativamente ao longo do tempo[19]. Isso demonstra a importância crítica de dedicar um tempo para estabelecer e concordar com os princípios básicos desde o início, quando a mudança ainda é possível. Os riscos e oportunidades ambientais e de sustentabilidade, em particular, devem ser considerados desde o início para evitar problemas posteriores.

Diagrama 4 – A importância da reflexão no estágio inicial



Workshops das Propostas de Investimento

Workshops para desenvolver a reflexão e apoiar a tomada de decisões são fundamentais para a metodologia de desenvolvimento das propostas de investimentos. As propostas de investimento devem, portanto, serem desenvolvidas por meio de uma série de workshops. Trata-se de reuniões com determinado enfoque que envolvem a equipe do projeto, os principais interessados, os membros da equipe de gerenciamento sênior e outras pessoas com conhecimento necessário nas áreas comercial, técnica e em relação ao usuário. Todos os envolvidos no workshop devem auxiliar no desenvolvimento das Ações; isso envolverá as principais partes interessadas desde o início, garantindo que elas auxiliem na moldagem do projeto e estejam mais bem informadas e envolvidas para os pontos de revisão e aprovação posteriores. Isto deve criar um suporte amplo para o projeto e contrariar qualquer tendência da proposta de investimento ser desenvolvida isoladamente pela equipe ou delegado a um consultor. O Anexo 2 fornece orientação específica sobre como realizar os seis workshops principais no processo de desenvolvimento da proposta de investimento.

[19] O momento das Tomadas de Decisões abaixo do eixo horizontal representam o processo de garantia do Reino Unido, que é discutido com mais detalhes posteriormente nas Orientações.

Ferramentas e metodologias complementares

O M5D é complementado por uma série de outras ferramentas e metodologias que aprimoram o desenvolvimento da proposta de investimento e dão suporte para uma conclusão bem-sucedida, incluindo:

- **Orientação de planejamento de infraestrutura a nível nacional, estadual ou municipal** – um Plano de Infraestrutura Nacional é a base sobre a qual os programas e projetos devem ser construídos. Os Planos Nacionais de Infraestrutura não devem ser uma "lista de desejos" de projetos, mas uma estratégia realista para o desenvolvimento da infraestrutura nacional, com base na análise das necessidades de desenvolvimento a longo prazo de um país e em um processo de priorização. Isso deve ser amplamente apoiado para desfrutar de algum grau de permanência e abranger termos políticos. Para autoridades estaduais ou municipais, o documento equivalente será um plano de infraestrutura regional ou local. Orientações detalhadas disponíveis pela OCDE[20]; e pelo Banco Mundial[21], e o Plano de Infraestrutura Nacional do Reino Unido fornecem um exemplo útil[22].

QUADRO 4: *O ciclo de Planejamento e Orçamentação no Brasil e a composição da Carteira de Projetos*

O primeiro instrumento formal obrigatório do ciclo de planejamento governamental é o Plano Plurianual de Ação Governamental (PPA, ou, também, PPAG). O PPA é um documento emitido por cada um dos governos no nível subnacional e pelo governo federal a cada quatro anos, sem prejuízo de possíveis revisões intermediárias. O PPA contém o planejamento quadrienal do governo, especificando os valores do orçamento a serem gastos nos respectivos programas de governo.

Anualmente os governos devem aprovar a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei de Orçamentária Anual (LOA), válidas para o ano seguinte à sua aprovação. A Lei de Diretrizes Orçamentárias estabelece as diretrizes para o orçamento do ano subsequente, incluindo metas fiscais a ser alcançadas. Um dos elementos previstos na LDO é o conjunto de metas trienais relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública. Outro instrumento de planejamento anual é a Lei de Orçamentária Anual, que contém o orçamento entendido como a descrição e individualização de todas as despesas, de custeio e/ou de investimento, a ser realizadas no ano seguinte pelo governo.

As PPPs são incorporadas, em alguma medida, em cada um desses instrumentos de planejamento de diferentes formas:

[20] Consulte o Planejamento Estratégico de Infraestrutura: Melhores Práticas Internacionais do OCDE em: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/601897/Strategic_Infrastructure_FINAL_for_web_v2.pdf.

[21] Policy Research Working Paper, nº. 7674, do Banco Mundial, Priorizando Investimento em Infraestrutura: https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/24511/Prioritizing0i0ment0decision0making.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

[22] National Infrastructure Delivery Plan and Pipeline (Plano e Pipeline Nacional de Fornecimento de Infraestrutura): https://www.gov.uk/government/collections/national– infrastructure–plan.

- O PPA precisa prever o objeto de todos os contratos de PPP assinados. Nesse sentido, há a necessidade, como condição para o início da licitação, de que o PPA preveja o objeto do contrato e, consequentemente, contenha a previsão dos pagamentos públicos, desde que estejam dentro do horizonte temporal de 4 anos do plano. Em relação aos contratos já celebrados, o PPA precisa prever os pagamentos estimados para ocorrer dentro de sua vigência. Mais precisamente, o PPA precisa prever os empenhos relativos aos pagamentos, o que é condizente com um regime orçamentário de caixa modificado;

- A LDO incorpora os contratos de PPP de duas formas. A primeira é a inclusão dentro das metas trienais da previsão de despesas com PPP[23]. Há, portanto, a necessidade de projeção anual das despesas com PPP para os três anos subsequentes. Outra forma de inclusão dos contratos de PPP na LDO é em seu anexo de Riscos fiscais. Esse anexo da LDO deve conter uma estimativa dos passivos contingentes assumidos pelos governos, inclusive os contratuais. Assim, as obrigações explícitas incertas derivadas de contratos de PPP devem ser descritas anualmente na LDO; e

- A LOA deve prever para cada ano as despesas explicitas e diretas com PPP, representando os créditos a serem empenhados anualmente.

Conectados às devidas previsões necessárias para as PPPs nos instrumentos de planejamento e orçamento público, a União e os Estados divulgam, com frequência, carteiras de projetos ou planos governamentais que sinalizam compromissos e uma visão de futuro. É normal se observar, no âmbito das concessões e PPPs, a publicação de carteiras de projetos robustas, cuja função, normalmente, passa: 1) pela estratégia de dar maior visibilidade às prioridades estabelecidas no campo dos projetos de infraestrutura a serem licitados pela Administração; e 2) pelo cumprimento de marcos legais específicos, que instituem, como parte da governança de tais programas, a obrigação do Poder Executivo em dar publicidade às iniciativas em modelagem na modalidade de PPPs e concessões.

Na União, o Decreto nº 10.526, de 20 de outubro de 2020, instituiu o Comitê Interministerial de Planejamento da Infraestrutura (CIP-Infra) e o Plano Integrado de Longo Prazo da Infraestrutura (PILPI) no âmbito do Governo federal. O objetivo do PILPI é integrar os diversos planos setoriais já existentes e promover a unificação dos cenários econômicos e demográficos por eles utilizados, compatibilizando as carteiras de investimento previstas e apresentando o seu retorno socioeconômico. Com isso, espera-se consolidar uma carteira de projetos de infraestrutura, trazendo transparência e visibilidade aos investimentos planejados.

Outro destaque é o esforço do Programa de Parcerias de Investimentos (PPI)[24], que, desde 2016, consolida a agenda de concessões e PPPs no governo federal. O instrumento da carteira de projetos, desde que bem gerido e atualizado, estabiliza a consciência sobre as necessidades públicas no longo prazo, reduz o espaço para mudanças repentinas no planejamento governamental e qualifica a decisão política.

[23] MORAES, Marcos Siqueira, REYES-TAGLE, Gerardo. Os impactos fiscais dos contratos de parceria público-privada: Estudo de caso do ambiente institucional e da prática no Brasil. Inter-American Development Bank, 2017 (https://publications.iadb.org/en/os-impactos-fiscais-dos-contratos-de-parceria-publico-privada-estudo-de-caso-do-ambiente).

[24] Pode ser acessada em https://www.gov.br/economia/pt-br/orgaos/seppi.

Segundo o Acórdão 1.079/2019[25] do Tribunal de Contas da União (TCU), cerca de 14.400 contratos de obras públicas estavam paralisados, o que representa aproximadamente 37,5% das obras que deveriam estar em andamento. Os valores totais esperados desses contratos paralisados totalizam R$ 144 bilhões, sendo que o montante total a ser desembolsado para concluir as obras é da ordem de R$ 132 bilhões, sem levar em conta os gastos adicionais de difícil estimativa, como os possíveis serviços que deverão ser refeitos.

Para mitigar o desperdício de recursos com obras paralisadas, é necessário que projetos de investimento em infraestrutura não avancem sem maturidade. O M5D tem compromisso com a tomada de decisão governamental de alto impacto e visão de longo prazo, constituindo, portanto, um pilar desejável para a gestão pública brasileira.

- **Parcerias Público–Privadas ("PPPs")** – que envolvem o setor privado gerindo um projeto sob uma relação contratual com uma autoridade do setor público. Elas são comumente usadas quando os projetos não são totalmente financiados pelo governo e podem assumir várias formas, dependendo das incumbências de planejamento, construção, financiamento e execução para a entrega do projeto. As PPPs colocam o capital privado em risco a longo prazo contra a conclusão bem-sucedida do projeto de acordo com os padrões acordados. As PPPs podem oferecer um mecanismo que proporcione benefícios mais amplos à sociedade, caso serviços públicos passem a ser ofertados em nível de qualidade maior com o mesmo dispêndio financeiro dos governos, ou com dispêndios financeiros menores para um mesmo nível de serviço público ofertado. As orientações em relação às PPPs são fornecidas pelo Banco Mundial[26] e pelo InfraCompass[27]. O treinamento CP^{3}P[28] do Banco Mundial sobre PPP complementa este Material e o treinamento correspondente, uma vez que fornece um sólido entendimento e base teórica para todo o ciclo de vida das PPPs.

QUADRO 5: ***A colaboração multilateral para o fomento de formação de capacidades de PPP no Brasil***

O Programa de Certificação PPP APMG, que inclui a credencial CP^{3}P e o Guia de Certificação em PPPs da APMG, foi desenvolvido pela APMG International.

É uma inovação do Banco Interamericano de Desenvolvimento, do Banco Mundial, do Banco Africano de Desenvolvimento, do Banco Europeu para Reconstrução e Desenvolvimento e do Banco Islâmico de Desenvolvimento. O Mecanismo Consultivo de Infraestrutura Público-Privada (PPIAF) fornece apoio financeiro a este projeto.

[25] Acórdão 1079/2019-TCU-Plenário: https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/externas/56a-legislatura/obras-inacabadas-no-pais/outros-documentos/acordao-tcu-1079-2019.

[26] Ferramentas de Parceria Público–Privado: https://www.worldbank.org/en/topic/publicprivatepartnerships/brief/ppp–tools.

[27] InfraCompass: https://infracompass.gihub.org/.

[28] Programa de Certificação PPP da APMG: https://ppp–certification.com/.

A partir do CP^{3}P traduzido para a língua portuguesa, profissionais brasileiros do setor público, privado e academia puderam valer-se da sistematização de boas práticas internacionais sobre o que leva ao sucesso de projetos de participação privada em infraestrutura, acelerando o aprendizado e contribuindo para endereçar os desafios de descentralização geográfica e diversificação setorial.

Assim, o programa de certificação está alinhado com os objetivos do BID de apoiar o desenvolvimento de conhecimento público disponível sobre PPPs e de aprimorar as ferramentas disponíveis para governos da América Latina para implementar PPPs que melhorem a qualidade dos serviços para os cidadãos do Brasil e da América Latina.

- **Rota de Desenvolvimento do Projeto ("Routemap")**[29] – que é uma abordagem de tomada de decisão estratégica, que considera as implicações práticas das decisões–chave do projeto e aplica as melhores práticas de outros projetos importantes. Aplicado em paralelo com o desenvolvimento da proposta de investimento, o Routemap examina e apoia áreas críticas de iniciação de projetos, como governança, especificação de requisitos, estratégia de execução, contratação, gerenciamento de ativos, gestão de riscos, e planejamento e desenvolvimento organizacional. Uma versão internacional foi criada para ser usada com a presente Orientação e o treinamento sobre isso está disponível. Esta Orientação destaca onde o Routemap pode ser aplicado e fornece uma explicação mais detalhada no Anexo 6. O processo de Routemap pode ser aplicado para apoiar o desenvolvimento da proposta de investimento:

  - no estágio de **Proposta Inicial de Investimento**, onde o Routemap apoia a definição de alto nível da necessidade estratégica para o projeto e auxilia a equipe a considerar as implicações das decisões–chave do projeto; e

  - no estágio de **Proposta Intermediária de Investimento**, onde o Routemap apoia a identificação da Opção Mais Vantajosa e o planejamento para uma conclusão bem-sucedida.

- **SOURCE** – é uma plataforma de preparação e gestão de dados de projetos financiada pelos BMDs e implementada pela Fundação de Infraestrutura Sustentável[30]. Os usuários podem responder a uma série de perguntas sobre seu projeto e receber feedbacks. O conteúdo técnico disponível no site baseia-se no M5D e auxilia as autoridades a se engajarem com os BMDs e com o setor privado.

- **Building Information Modelling ("BIM" – Modelagem de Informação da Construção)** – combina modelagem tridimensional por computador com informações do projeto para melhorar o custo, a qualidade e os resultados da construção e das operações do ambiente construído. A BIM traz tecnologia e técnicas da digitalização na manufatura para o processo de construção. Os governos da Europa, América Latina e Ásia estão incentivando o uso de BIM em projetos de infraestrutura para impulsionar a economia de custos, transparência e maior produtividade[31]. As ferramentas e técnicas de BIM geram benefícios significativos e variados no projeto, construção e

[29] https://www.gov.uk/government/publications/improving–infrastructure–delivery–project–initiation–routemap.

[30] Para obter mais informações sobre SOURCE, consulte: https://public.sif–source.org/.

[31] A BIM contribuiu para uma economia de 15–20% nos custos de construção pública do Reino Unido sob a Estratégia de Construção do Governo.

operação de diversos desenvolvimentos de infraestrutura física. Mais informações estão disponíveis no Anexo 6.

Estágios alternativos da proposta de investimento

Alguns países utilizam apenas dois estágios da proposta de investimento, por vezes conhecidos como Pré-Viabilidade e Viabilidade (amplamente comparáveis aos estágios Inicial e Intermediário), e podem não realizar o terceiro estágio confirmatório de Proposta de Investimento Final. A orientação M5D aconselha o uso de todos os três estágios, uma vez que a contratação e o projeto só devem ser mantidos se produzirem resultados e alcançarem os objetivos estratégicos para os quais foram constituídos. Um estágio de Proposta Completa de Investimento proporciona ao governo a oportunidade de confirmar se o projeto permanece necessário e atraente ao mercado, e de reconsiderar a contratação, caso não permaneça. Qualquer que seja a abordagem adotada, deve-se lembrar que a proposta de investimento é um único documento dinâmico, baseado em uma estrutura de cinco dimensões, que crescem e se desenvolvem ao longo do tempo, registrando a jornada do projeto ao longo de sua vida. Consequentemente, o documento terá muitas versões diferentes.

Para alguns projetos menores, no entanto, um documento de "Justificativa da Viabilidade do Projeto" de estágio único pode ser usado[32]. Contudo, isso não é adequado para um projeto que envolva despesas significativas.

QUADRO 6: ***Adaptações do M5D à legislação brasileira***

O leitor que conhece o Modelo de 5 Dimensões na sua versão original (*Five Case Model*), com a aplicabilidade no contexto britânico, e que é conhecedor dos processos públicos de contratação no Brasil, é capaz de compreender que a aplicação da metodologia considerando os 3 estágios de desenvolvimento (*Early*, *Intermediate* e *Full*) não é possível de forma exata, dado que licitações brasileiras, em geral, não permitem a retroalimentação dos instrumentos de contratação (edital e contrato) a partir de um processo de contratação negociado entre o setor público e os participantes. Por este motivo, a contextualização deste método ao Brasil procurou orientar o leitor para o desenvolvimento da Proposta Completa de Investimento antes da abertura do processo licitatório, se valendo dos procedimentos de escuta ao mercado e à sociedade para colher percepções que aprimorem a estruturação do projeto até o momento de publicação do edital.

Adicionalmente, é relevante dizer que a utilização do M5D pode ser aplicada às contratações tradicionais ou às PPPs e concessões. A depender do modelo escolhido, poderão existir diferentes versões da Proposta de Investimento, seja pela produção de revisões às Dimensões desenvolvidas, à medida em que os estudos serão aprofundados, seja pela realização de múltiplos processos licitatórios, para os casos em que a opção mais vantajosa é a de contratar obras e serviços de operação e manutenção separadamente.

[32] Um exemplo de modelo de "Justificativa da Viabilidade do Projeto" de estágio único é fornecido no Anexo 2 – Modelos, do arquivo https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1062668/Infrastructure_Business_Case_International_Guidance_-_Annexes.pdf.

2. Aplicação da metodologia M5D para além dos projetos

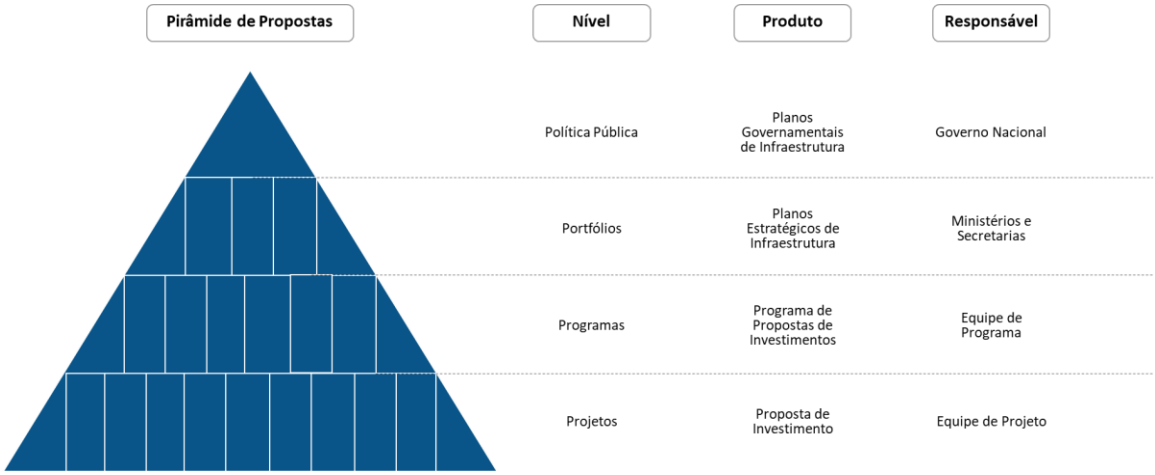
A metodologia M5D pode ser aplicada além dos projetos para:

- **políticas e estratégias de portfólio** – a metodologia, especialmente a estrutura de opções[33], oferece uma ferramenta para apoiar o desenvolvimento de políticas e estratégias; e

- **programas** – semelhante ao desenvolvimento do projeto, a proposta de investimento do programa descreve a estratégia geral e o orçamento geral do programa para um grupo de projetos interrelacionados.

A "Pirâmide de Propostas" (Diagrama 5) mostra a hierarquia de Políticas, Portfólios, Programas e Projetos. No nível mais baixo, os projetos individuais precisam demonstrar como se alinham à estratégia ou ao programa mais amplo. Os programas, então, enquadram–se em um portfólio departamental geral e os portfólios são parte de um plano nacional global. Os planos devem ser criados de cima para baixo para garantir consistência e ajuste geral da estratégia. Ao construir de baixo para cima, corre–se o risco de compilar projetos não relacionados em um programa incompatível. Onde houver uma série de projetos relacionados, um plano de programa deve, portanto, ser criado antes das propostas de investimento dos projetos individuais.

Diagrama 5 – A Pirâmide de Propostas



3. Como criar uma Estrutura para Controle de Qualidade e Aprovação de Propostas de Investimentos

A abordagem para o desenvolvimento de propostas de investimento oferecida pelo Modelo de 5 Dimensões permite a comparação direta e consistente de uma gama de alternativas e oferece uma estrutura para revisão e aprovação de projetos.

Para projetos maiores, os processos de aprovação são normalmente multifacetados, com escrutínio e aprovação iniciais pelo ministério setorial, seguidos de uma revisão e aprovação dos gastos centrais pelo Ministério da Economia ou do Tesouro[34], por exemplo. Portanto, para

[33] Descrito em detalhes nas Orientações Detalhadas (Proposta Completa de Investimento – Dimensão Econômica).

[34] Em alguns países pequenos, a aprovação final por vezes pode recair sobre o Congresso ou a Assembleia Parlamentar. Isso pode introduzir um elemento de incerteza política no processo.

um projeto de construção de um novo hospital, por exemplo, o ministério setorial, que inicialmente revisaria a proposta de investimento, seria o Ministério da Saúde, seguido por um escrutínio e pela aprovação central do Ministério da Economia.

QUADRO 7: ***Auditorias prévias do TCU em projetos de desestatização federal***

Desde 2018, com a publicação da Instrução Normativa (IN) Nº 81[35], o Tribunal de Contas da União passou a fiscalizar previamente os processos de desestatização realizados pela Administração Pública Federal, compreendendo as privatizações de empresas, as concessões e permissões de serviço público, a contratação das Parcerias Público-Privadas (PPPs) e as outorgas de atividades econômicas reservadas ou monopolizadas pelo Estado. Na prática, isto significa que **o gestor público que considerar a adoção das modalidades de PPP e concessão como possível alternativa que confere maior vantagem à Administração, deverá incorporar o TCU na sua Estrutura de Controle de Qualidade e Aprovação, considerando as determinações e procedimentos estabelecidos da referida IN.**

A Instrução Normativa Nº 81/2018 estabelece que os órgãos gestores deverão compartilhar com o TCU extrato do planejamento da desestatização prevista, em que conste a descrição do objeto, previsão do valor dos investimentos, sua relevância, localização e respectivo cronograma licitatório, com antecedência mínima de cento e cinquenta dias da data prevista para publicação do edital. Adicionalmente, o órgão concedente deverá disponibilizar os estudos de viabilidade e as minutas do instrumento convocatório e respectivos anexos, incluindo minuta contratual e caderno de encargos, já consolidados com os resultados decorrentes de eventuais consultas e audiências públicas realizadas, com, no mínimo, noventa dias da data prevista para publicação do edital de licitação.

QUADRO 8: ***Legitimidade técnica e legitimidade política***

O Modelo de 5 Dimensões (M5D) traz legitimidade ao processo de estruturação de projetos de investimento em infraestrutura tanto do ponto de vista técnico, quanto político. Pela parte técnica, a metodologia proposta promove uma seleção otimizada dos projetos que estejam mais alinhados com as necessidades da sociedade, além de garantir uma estruturação compatível com as capacidades de execução e gerenciamento tanto do mercado quanto do governo. Na questão política, a metodologia apresenta um processo fundamentado em princípios de transparência ativa e interação com as principais partes interessadas no projeto. Tais fatores são fundamentais a um investimento de qualidade e prestação de contas à sociedade.

No campo das concessões e PPPs, é comum que a governança sobre o tema em um ente da federação implique na existência de dois órgãos: (i) Unidade de PPPs

[35] Instrução Normativa Nº 81, de 20 de junho de 2018. Disponível em https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/27128280/do1-2018-06-25-instrucao-normativa-n-81-de-20-de-junho-de-2018-27128266.

e concessões (equipe técnica, especializada no tema, que represente os melhores quadros do poder executivo na reflexão sobre projetos de alto impacto e longo prazo), normalmente vinculada a um Ministério ou Secretaria; e (ii) Conselho Gestor de PPPs e concessões (formado por Ministros e Secretários, em alguns casos até mesmo pelo chefe do poder executivo, cuja responsabilidade é arbitrar os conflitos de escolha políticos sobre os projetos).

À título de exemplo subnacional que pode ser analisado, a estrutura de controle e deliberação instituído pelo Governo do Estado de São Paulo[36] para o seu Programa de Parcerias Público-Privadas, no âmbito da Secretaria de Governo, é coordenado pela UPPP e com o envolvimento decisório de um conselho de secretários de estado que forma o CGPPP.

Há uma distinção a ser feita entre "controle de qualidade" e "aprovação": o controle de qualidade pode ser visto como um auxílio para a equipe do projeto, na avaliação de onde seu projeto chegou, e a aprovação pode ser vista como um processo de aprovação/reprovação imposto por uma autoridade de supervisão ou um órgão de controle – conforme explicado a seguir.

"Controle de Qualidade" é o sistema de revisões e verificações atribuídas a um projeto, destinadas a garantir qualidade exigida pelo seu patrocinador. Isto ajudará um ministério a decidir se deve apresentar um projeto para aprovação central. Um "auditor de qualidade" (às vezes conhecido como "avaliador") é uma pessoa ou órgão que analisa e testa uma proposta de investimento a fim de fazer recomendações a respeito do projeto estar, ou não, em condições de prosseguir.

Os melhores avaliadores fornecem um "desafio construtivo" para um projeto. No Reino Unido, o controle de qualidade de projetos do governo central é feito pela Autoridade de Infraestrutura e Projetos (IPA, do inglês *Infrastructure and Projects Authority*).

QUADRO 9: ***A deliberação sobre Projetos no Brasil***

No Brasil, o processo de decisão para o investimento em infraestrutura de grande porte apresenta diferenciações para alguns dos setores de infraestrutura. O processo de definição do orçamento público, liderado pelo Ministério da Economia, com amplo envolvimento do Poder Legislativo, possibilita um debate amplo com representantes do Executivo e do Legislativo sobre prioridade e estratégia de desenvolvimento. A partir disso, os demais ministérios gozam de considerável autonomia administrativa, financeira e gerencial para a sua tomada de decisão.

Programas Públicos de Investimento cada vez mais buscam organizar o fluxo decisório no Brasil, complementando a governança com instituições que atuam como avaliadoras da qualidade de projetos a serem desenvolvidos. É o caso do Programa de Parcerias de Investimentos (PPI), criado, no âmbito da Presidência da República, pela Lei nº 13.334/2016 com a finalidade de ampliar e fortalecer a interação entre o Estado e a iniciativa privada por meio da celebração de contratos de parceria e de outras medidas de desestatização. Outro exemplo é o Plano

[36] Sobre o Programa de concessões e PPPs do Governo do Estado de São Paulo: http://www.governo.sp.gov.br/parcerias-e-inovacao/concessoes-e-ppp/.

Integrado de Longo Prazo da Infraestrutura (PILPI), criado a partir do Decreto nº 10.526/2020, cujo objetivo é, entre outros, fornecer uma visão de longo prazo para orientar os investimentos em infraestrutura que envolva os seus diversos setores, de forma a aumentar a atratividade à participação privada e a qualidade do gasto público.

No PPI, a coordenação é realizada por um Conselho e uma Secretaria. O Conselho é o órgão colegiado que avalia e recomenda ao Presidente da República os projetos que integrarão o Programa, decidindo, ainda, sobre temas relacionados à execução dos contratos de parcerias e desestatizações. A Secretaria, vinculada ao Ministério da Economia, atua em apoio aos Ministérios e às Agências Reguladoras para a execução das atividades do Programa.

No PILPI, por sua vez, a coordenação é do Comitê Interministerial de Planejamento da Infraestrutura (CIP-Infra), que tem representação da Casa Civil da Presidência da República, Ministério da Economia, Ministério da Infraestrutura, Ministério de Minas e Energia, Ministério das Comunicações, Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações, Ministério do Meio Ambiente, Ministério do Desenvolvimento Regional, Controladoria-Geral da União e Secretaria Especial de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

No Brasil ainda é relevante enfatizar as atuações dos órgãos de controle, como os tribunais de contas, responsáveis pela fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos órgãos e entidades públicas do país quanto à legalidade, legitimidade e economicidade. A transparência apresentada pela metodologia do M5D é fundamental nas auditorias realizadas pelos órgãos de controle e, inclusive, já é referenciada no relatório do FISCOBRAS publicado em 2021 pelo Tribunal de Contas da União[37].

"Aprovação" é um teste de aprovação/reprovação para determinar se o projeto deve prosseguir ou se o orçamento deve ser liberado para ele. No Reino Unido, a aprovação de gastos centrais é controlada pelo HM Treasury.

Ambos os processos são necessários. A melhor tomada de decisão resulta do órgão de controle de qualidade, do órgão de aprovação e do órgão que está redigindo a proposta de investimento, de maneira independente. Onde não há tal separação de funções, tende a surgir uma "conspiração de otimismo", com projetos movendo–se rapidamente pelo sistema sem uma contestação adequada, apenas com grande esforço quando alcançam o mercado.

Espera–se que os auditores e tomadores de decisão relatem formalmente seus comentários e as conclusões de suas revisões, por exemplo, usando um sistema de "semáforo":

- **Verde –** o projeto pode prosseguir para a próxima etapa;
- **Amarelo –** o projeto pode prosseguir sujeito a condições específicas (que devem ser atendidas na ou antes da próxima revisão); e
- **Vermelho –** o projeto foi rejeitado ou não pode prosseguir para a próxima fase sem nova definição do escopo ou análise.

[37] Tribunal de Contas da União - TCU, 2021. Relatório FISCOBRAS: https://portal.tcu.gov.br/data/files/24/36/86/0F/0D3CC710C74E7EB7E18818A8/035.374-2020-9%20-%20AN%20-%20Fiscobras%202021.pdf.

É uma boa prática para um projeto chegar a um acordo sobre um escopo e um plano de controle de qualidade e aprovação com a "autoridade de aprovação" no início, mapeando a jornada do projeto através do processo de desenvolvimento[38]. Este deve ser um processo progressivo, envolvendo uma série de estágios e revisões, para garantir que quaisquer problemas sejam tratados antecipadamente e que não haja “surpresas” no momento de aprovação final. As etapas a seguir são um exemplo do tipo de abordagem que pode ser acordada:

- No estágio de **Proposta Inicial de Investimento**, a autoridade de aprovação pode aprovar:
  - a necessidade estratégica de desenvolver um projeto;
  - a lista com as principais opções identificadas que representa uma resposta sensata à necessidade estratégica; e
  - o comprometimento de recursos para preparar a Proposta Intermediária de Investimento.
- No estágio de **Proposta Intermediária de Investimento**, a autoridade de aprovação pode aprovar:
  - a “opção mais vantajosa” como a opção que oferece a melhor solução do ponto de vista econômico, social e financeiro; e
  - a estruturação da contratação.
- No estágio de **Proposta Completa de Investimento**, a autoridade de aprovação pode aprovar:
  - os resultados do processo de contratação;
  - a assinatura do contrato formal com o “licitante vencedor”; e
  - a liberação de financiamento governamental para a execução do projeto.

Este processo permite que a autoridade de aprovação revise e influencie um projeto em pontos críticos e, potencialmente, interrompa um projeto que os auditores/tomadores de decisão consideram não estar caminhando na direção certa. O processo de aprovação da proposta de investimento pode ser aplicado igualmente por governos nacionais e subnacionais.

Na prática do Reino Unido, uma Proposta Inicial de Investimento passa pelo controle de qualidade ao nível do departamento para passar por um "gateway" (portão) e, em seguida, quando se trata de projetos grandes ou complexos, vai para o governo central para “aprovação”. Esse processo se repete em cada estágio do processo de desenvolvimento da proposta de investimento e continua após a assinatura do contrato. A Estrutura de Controle de Projetos[39] da *Highways England* é um exemplo de um processo de *stage–gate* aplicado.

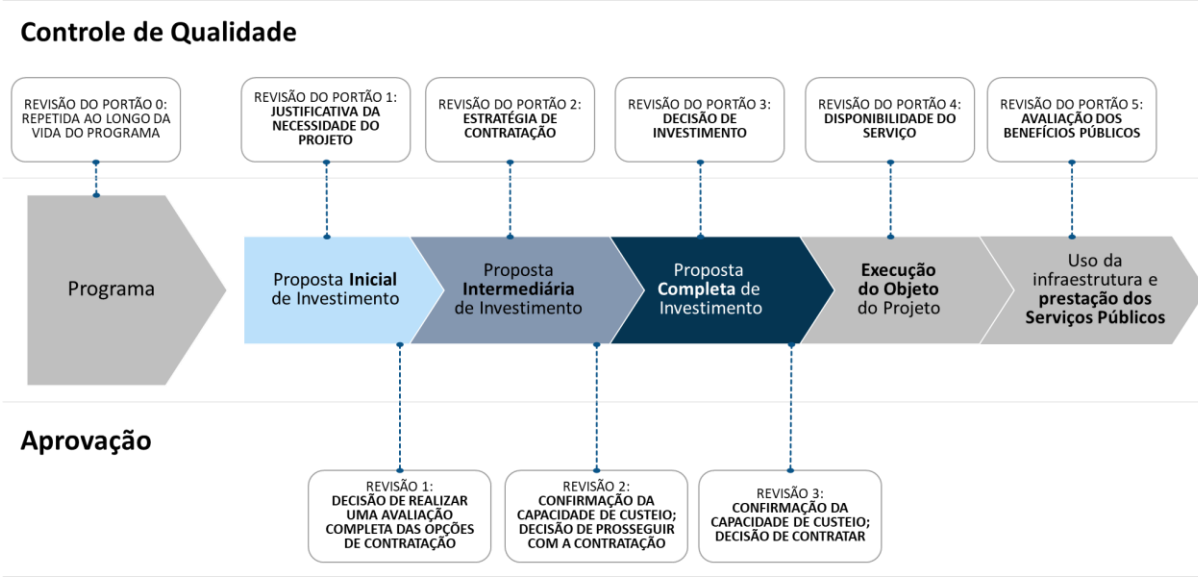
---

[38] No Reino Unido, existem planos separados de Definição de Escopo e de Garantia e Aprovação Independentes. Mais informações podem ser encontradas em: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/638198/guide_to_implementing_integrated_assurance.odt.

[39] Highways England – Estrutura de Controle do Projeto: https://s3.eu–west–2.amazonaws.com/assets.highwaysengland.co.uk/roads/road–projects/A12+Chelmsford+to+A120/The+Project+Control+Framework+Quick+Reference+Guide+v1+February+2017.pdf.

O Diagrama 6 ilustra as etapas dos processos de controle de qualidade e aprovação do Reino Unido, mostrando como esses “portões” de aprovação se alinham aos estágios do processo de desenvolvimento da proposta de investimento.

Diagrama 6 – Processo de Controle de Qualidade e Aprovação



Adaptado para a contextualização da aplicação ao Brasil

É importante que a proposta de investimento não seja esquecida após a assinatura do contrato. Uma fase importante – muitas vezes negligenciada – está relacionada à implementação do projeto, após a assinatura do contrato. A Autoridade deve, então, acompanhar os benefícios do projeto e avaliar o seu sucesso. Esta deve ser da responsabilidade da Autoridade e não deve ser deixada para terceiros ou para uma entidade de auditoria. O feedback do projeto deve garantir a melhoria contínua de qualquer programa geral, capturando dados para apoiar programas e projetos futuros.

4. Manifestação de Interesse Privado (MIP)

O M5D pressupõe que os projetos de infraestrutura são licitados por meio de um processo de contratação formal competitivo. A aquisição competitiva promove "*value for money*", com a pressão competitiva reduzindo os preços e aumentando a qualidade; também contribui para a transparência (com todos os licitantes sendo tratados de forma igual).

Os governos podem, no entanto, receber propostas/ofertas privadas não solicitadas, contendo estudos e projetos preliminares cujos escopos são para construir e financiar projetos de infraestrutura. Se os projetos passarem a ser considerados sem um processo analítico, as propostas não solicitadas podem ignorar o estágio inicial de alinhamento estratégico e planejamento essenciais. Isso pode resultar na realização de projetos inapropriados ou em projetos que não oferecem a melhor relação custo-benefício.

Se propostas/ofertas privadas não solicitadas forem permitidas, elas ainda devem ser sujeitas à análise estratégica, econômica, comercial, financeira e gerencial descrita na presente Orientação, e a pressão competitiva deve ser mantida. A questão das propostas não solicitadas é explorada com mais detalhes na Ação 9 do presente Capítulo.

QUADRO 10: ***Interações entre iniciativa privada e setor público prévias à licitação***

O artigo 9º da Lei nº 8.666/1993 proíbe que entidades que participam da elaboração de projetos básico participem da execução de obras. Na prática, esta limitação tornou as propostas privadas que não são precedidas de licitações, e, portanto, que possam ser caracterizadas como determinantes de elementos de projetos básicos, inviável. O marco regulatório para PPPs e concessões, entretanto, criou exceções a esta regra, ao instituir o Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI) e a Manifestação de Interesse Privado (MIP), amplamente utilizados e debatidos nos últimos anos.

A MIP é uma manifestação enviada pela iniciativa privada (com ou sem fins lucrativos) a um órgão público sugerindo uma eventual concessão ou PPP como instrumento mais adequado para a satisfação de uma necessidade pública delimitada. Caberá ao poder executivo responsável incorporar ou não em seu plano ou carteira a possível concessão ou PPP. Se uma iniciativa for priorizada pelo poder executivo, independentemente de sua origem interna ou externa, será necessário avançar nos estudos de viabilidade, levando-se em consideração, inclusive, a metodologia descrita nessa publicação.

É normal, no campo das concessões e PPPs, que alguns elementos do estudo de viabilidade sejam realizados por consultorias contratadas pelo setor público. Alguns governos optam por solicitar elementos do estudo de viabilidade via PMI, em que, no mínimo, o patrocinador do projeto deve descrever amplamente a necessidade de interesse público em questão, os termos de referência dos estudos solicitados e o prazo para a sua conclusão. Diante de um PMI, a iniciativa privada, com ou sem fins lucrativo, poderá participar e optar por entregar os estudos solicitados.

A Nova Lei de Licitações brasileira (Lei nº 14.133/2021), publicada recentemente, instituiu a o uso do PMI como uma possibilidade auxiliar às contratações públicas, extrapolando seu uso anteriormente exclusivo às PPPs e concessões.

Entretanto, até então, os PMIs são percebidos como pouco eficientes, na medida em que menos de 10% deles acabam por gerar uma concorrência pública e um contrato assinado.

Logo, é importante o alerta apresentado, no sentido de que os estudos recebidos no âmbito de um PMI devem ser objeto de análise crítica do patrocinador do projeto, sob pena de que a iniciativa, se avançar para a fase de contrato iniciado, represente uma decisão pública de baixa qualidade, em desprestígio ao pagador de tributos e ao usuário dos serviços públicos.

5. Resumo

A metodologia de desenvolvimento da proposta de investimento usando o M5D fornece:

- uma estrutura para auxiliar a Autoridade a desenvolver uma reflexão e comunicação eficaz com o governo em geral, o setor privado e demais partes interessadas públicas;
- uma metodologia que examina o "*value for money*" ou "valor público" averiguando uma

gama de opções e demonstrando que a solução escolhida fornece o equilíbrio ideal de custo, benefício e risco para o projeto (o conceito de "*value for money*" é abordado mais tarde na Ação 18 do presente Capítulo)[40];

- uma estrutura que permite a um organismo de aprovação decidir se um projeto irá avançar ou não;
- um processo de preparação de projetos que os BMDs, credores e investidores julguem comercial e financeiramente sólidos; e
- um registro de tomada de decisão transparente.

O método faz as perguntas que qualquer governo ou autoridade deve fazer ao iniciar um projeto de infraestrutura. Se utilizado de forma consistente nos departamentos e ministérios do governo, significa que problemas recorrentes podem ser evitados, incluindo:

- concentração unicamente em custos e viabilidade técnica, negligenciando dimensões estratégicas, econômicas, comerciais e gerenciais;
- exploração insuficiente de diferentes opções, o que significa que a oportunidade de identificar a melhor opção pode ser desperdiçada; e
- dependência excessiva de relatórios de pré–viabilidade ou de viabilidade – que são importantes porque normalmente atendem às necessidades dos credores; no entanto, podem deixar de fazer as perguntas que um governo também deve fazer, por exemplo, como o projeto se encaixa na estratégia geral do governo e se produz benefícios sociais e econômicos a longo prazo.

6. Infraestrutura Sustentável e Desenvolvimento Econômico

O M5D deve ser usado para incorporar os princípios de sustentabilidade em todas as dimensões para que os projetos de infraestrutura resultantes alcancem uma ampla gama de benefícios e resultados para além dos serviços imediatos fornecidos pelos ativos. As questões de sustentabilidade são agrupadas em três áreas:

- o Ambiental (incluindo clima);
- o Social (incluindo prosperidade compartilhada e equidade); e
- o Governança (incluindo o fortalecimento das instituições).

Coletivamente, eles são referidos neste Guia como **ESG**.

A infraestrutura é fundamental para se alcançar o desenvolvimento sustentável e a prosperidade compartilhada em escala global; isso é reconhecido pela comunidade internacional por meio da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, da Agenda de Ação de Adis Abeba e do Acordo de Paris sobre mudanças climáticas.[41]

---

[40] Consulte também o Livro Verde do HM Treasury em: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/685903/The_Green_Book.pdf.

[41] https://sdgs.un.org/2030agenda, https://sustainabledevelopment.un.org/index.php?page=view&type=400&nr=2051&menu=35 e https://unfccc.int/process-and-meetings/the-paris-agreement/the-paris-agreement

A infraestrutura sustentável oferece oportunidades para o crescimento econômico inclusivo, contribui para a descarbonização da economia global e para a proteção e melhoria do meio ambiente e dos recursos naturais.

Este Guia demonstra como:

- incluir critérios ESG desde o início para enquadrar os objetivos do projeto;
- considerar questões de sustentabilidade em cada etapa do processo de desenvolvimento de business case;
- gerenciar riscos, aumentar oportunidades e envolver as principais partes interessadas (incluindo grupos vulneráveis) para garantir que tenham voz na concepção e implementação da infraestrutura local; e
- otimizar a sustentabilidade do desenho do projeto.

Informações mais detalhadas sobre sustentabilidade, incluindo os Princípios do G20 e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da ONU, estão incluídas no Anexo 4 deste Guia. Para obter mais informações sobre as melhores práticas para infraestrutura inclusiva e equidade social, o G20 Global Infrastructure Hub desenvolveu uma estrutura para profissionais: https://inclusiveinfra.gihub.org/.

7. Objetivos de Desenvolvimento Sustentáveis (ODSs) e Projetos de Infraestrutura

Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) das Nações Unidas foram elaborados na conferência das Nações Unidas no Rio de Janeiro em 2012. Todos os 193 estados membros adotaram esses 17 objetivos, muitos dos quais com métricas e políticas específicas de cada país. Diferentes setores industriais estão adotando e se alinhando com os objetivos, suas metas e indicadores. Os projetos de infraestrutura locais e nacionais têm um papel essencial no apoio e alcance dos ODS. É importante, portanto, entender o papel significativo que o investimento em infraestrutura tem que desempenhar para o alcance dos ODS.

Padrões, certificações e métricas para a sustentabilidade do ambiente urbanizado estão disponíveis desde o início da década de 1990. A abordagem M5D fornece uma estrutura para vinculá-los aos ODS, reconhecendo que *workshops* detalhados são necessários para garantir que a abordagem seja prática e alinhada às metricas adotadas. Ao identificar os ODS relevantes e adequados à natureza de um projeto de infraestrutura, em conjunto com metas e indicadores realistas, é possível que essas métricas sejam capturadas e apresentadas para todos os projetos em contribuição para o alcance das metas.

Várias ferramentas e orientações foram produzidas para ajudar a identificar e alinhar os objetivos do projeto com os ODS, incluindo o seguinte:

- A Comissão Econômica das Nações Unidas para a Europa (UNECE) desenvolveu uma metodologia de avaliação de PPPs para os ODS com foco em pessoas. Isso ajuda os governos a avaliar e melhorar os projetos de infraestrutura, incorporando a resiliência climática e a sustentabilidade no planejamento de projetos, além de fornecer referências e indicadores com base em critérios que priorizam as pessoas e os ODS.[42]
- Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). O que é Infraestrutura Sustentável? Uma estrutura para orientar a sustentabilidade ao longo do ciclo do projeto (2018).[43]

Mais informações sobre os ODS estão incluídas nos Anexos 4 e 5 deste Guia.

[42] https://unece.org/sites/default/files/2020-12/ECE_CECI_WP_PPP_2020_03_Rev1-en.pdf
[43] https://publications.iadb.org/publications/english/document/What_is_Sustainable_Infrastructure__A_Framework_to_Guide_Sustainability_Across_the_Project_Cycle.pdf

8. Finanças Sustentáveis

Países precisam atrair financiamento de fontes variadas, incluindo investidores privados, para resolver as lacunas de financiamento para o desenvolvimento sustentável da infraestrutura. Sob a bandeira ampla do 'financiamento sustentável', os investidores privados buscam projetos prontos para investimento que contribuam para objetivos e resultados vinculados à sustentabilidade, além do retorno do investimento. É importante que as dimensões do projeto apresentem claramente suas credenciais de sustentabilidade para atrair esse tipo de financiamento.

O M5D fornece uma estrutura clara para demonstrar como os objetivos de sustentabilidade, descarbonização e mitigação climática e resiliência foram incorporados em projetos ao longo de todo o ciclo de vida da infraestrutura planejada.

As dimensões precisam estar alinhadas com as estruturas ambientais, sociais e de governança (ESG) estabelecidas. As estruturas ESG permitem a comunicação das credenciais de sustentabilidade de um projeto de maneira facilmente compreensível para órgãos de verificação e potenciais investidores. Mais informações sobre finanças sustentáveis e verdes e Estruturas ESG são fornecidas nas seções da Dimensão Financeira das Orientações Detalhadas e Anexo 10 deste Guia.

Usando o Modelo de Cinco Dimensões para definir a sustentabilidade de um projeto

Uma lição recente é que governos que são bem sucedidos no acesso ao financiamento sustentável o fizeram por meio do alinhamento rigoroso da contribuição positiva de seus projetos para objetivos verdes, sociais e sustentáveis, e uma comunicação clara da relevância de seus projetos para a sustentabilidade de uma forma facilmente compreensível para os órgãos de verificação e potenciais investidores.

Se os governos quiserem acessar fontes sustentáveis de financiamento para seus projetos o mais cedo possível, eles precisam ser capazes de articular claramente a sustentabilidade ESG e os impactos climáticos de seus projetos desde o início. Abordar o processo de desenvolvimento das cinco dimensões, para programas, portfólios e projetos, é o ponto de partida ideal.

O M5D fornece uma estrutura clara para considerar e articular estrategicamente ESG e sustentabilidade climática em relação a todos os aspectos de um projeto proposto:

Projetos de investimentos que podem demonstrar a bancabilidade e a sustentabilidade do projeto podem, simultaneamente, tornar o processo de alinhamento da certificação de financiamento sustentável e de mudança climática mais suave e também dar aos investidores em potencial mais confiança para fornecer o financiamento sustentável.

A Dimensão Estratégica pode mostrar o alinhamento claro de um projeto com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, o que permite alcançar resultados mais amplos e ajuda os potenciais investidores a entender os objetivos do projeto. Os projetos também podem demonstrar como se encaixam nos compromissos internacionais de mudança climática, tais como as Contribuições Nacionalmente Determinadas (NDCs) sob o Acordo de Paris da COP21. Além disso, uma clara Teoria de Mudança e Cadeia de Resultados pode ser útil para articular os objetivos pretendidos de um projeto e sua contribuição para os resultados de sustentabilidade.

A Dimensão Econômica é uma oportunidade para demonstrar rigorosamente e, sempre que possível, quantificar benefícios ambientais, climáticos e de sustentabilidade mais amplos de

diferentes opções de projeto. Para acessar o financiamento sustentável, os processos de certificação de títulos climáticos geralmente exigem uma demonstração de como um projeto específico reduzirá as emissões de gases de efeito estufa. Por exemplo, para que certos tipos de infraestrutura de transporte (como terminais projetados para reduzir os tempos de viagem) sejam elegíveis para a *Climate Bond Initiative*, é necessário demonstrar que tal projeto oferece "economias substanciais de emissões de GEE por passageiro/km ou por tonelada/km" em comparação com 'Business as Usual'.

A Dimensão Comercial é uma boa oportunidade para descrever como os fornecedores potenciais do setor privado precisarão atender aos padrões ESG relevantes ao longo da entrega de um projeto e também descrever os principais indicadores de desempenho (KPIs) específicos de ESG que serão incluídos nos contratos de fornecedores. A Dimensão Comercial também pode descrever como as propostas serão avaliadas quanto ao desempenho demonstrado em relação aos padrões ESG para o projeto, por exemplo, pelo uso de cadeias de suprimentos locais e sustentáveis sempre que possível.

Na Dimensão Financeira, as autoridades podem mapear opções de acesso ao financiamento sustentável de acordo com as características do projeto. Na fase da proposta de investimento intermediária, as autoridades podem construir um modelo financeiro que mostre como o acesso a fontes de financiamento sustentáveis pode afetar a bancabilidade de um projeto.

A Dimensão Gerencial é particularmente importante para delinear como os benefícios de sustentabilidade e mudança climática de um projeto serão alcançados e avaliados, através do uso de planos de gestão ambiental e social, planos de gestão de risco e planos para o alcance dos benefícios.

9. Introdução às Orientações Detalhadas sobre como escrever uma proposta de investimento

As seções anteriores fornecem o contexto para o desenvolvimento de uma proposta de investimento, seguindo a abordagem do Modelo de 5 Dimensões, e demonstra como ele deve se encaixar em um regime geral de controle de qualidade e aprovação. A seguir, estabeleceremos o processo de desenvolvimento e redação de uma proposta de investimento por meio dos estágios Inicial, Intermediário e Completa, conforme detalhado no fluxograma da Proposta de Investimento ao final do último Capítulo. As seções seguintes fornecem instruções detalhadas para cada uma das Ações mostradas no fluxograma e o Anexo 7 fornece um Resumo delas para cada estágio da Proposta de Investimento. Se seguidas, essas Ações permitirão a produção de sólidas propostas.

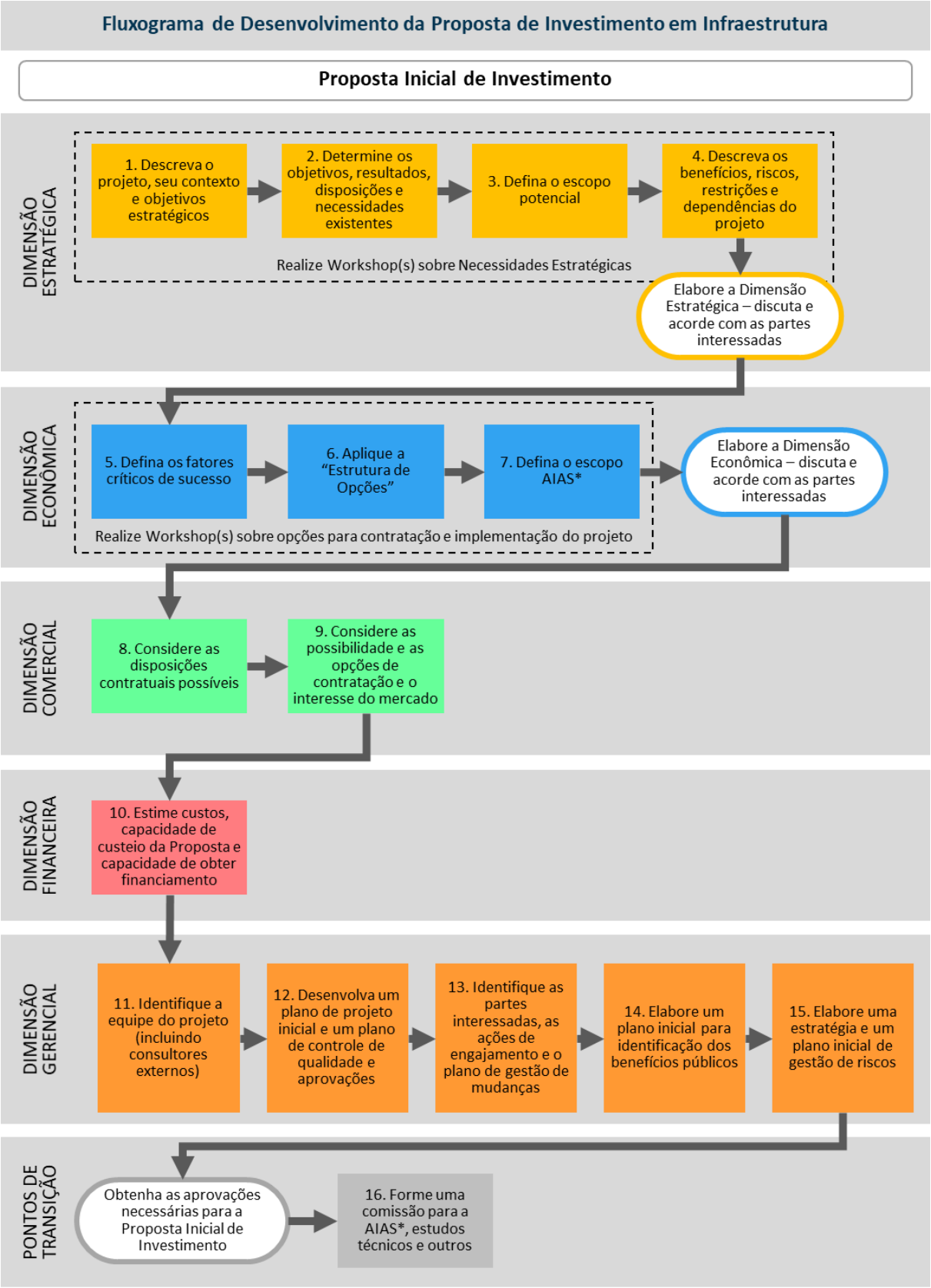
Proposta Inicial de Investimento

A **Proposta Inicial de Investimento** concentra–se amplamente nas Dimensões **Estratégica** e **Econômica**, e:

- estabelece a "necessidade estratégica" para o projeto e adequação em conjunto com a estratégia geral da Autoridade e outros programas e projetos;
- apresenta e testa uma ampla gama de opções em relação a uma gama de critérios e identifica uma lista com as principais opções realistas; e
- identifica custos, benefícios e riscos, incluindo riscos Ambientais e Sociais em nível elevado.

As Dimensões **Comercial, Financeira** e **Gerencial** são relativamente menos desenvolvidas neste estágio. No entanto, elas devem ser consideradas na reflexão sobre como o desenvolvimento e a contratação do projeto serão gerenciados internamente, como serão pagos e para aumentar a conscientização sobre o projeto.

Um modelo para a Proposta Inicial de Investimento pode ser completado seguindo as Ações definidas no fluxograma a seguir.



*AIAS: Avaliação de Impacto Ambiental e Social

Dimensão Estratégica

A Dimensão Estratégica na Proposta Inicial de Investimento desempenha um papel muito importante e, portanto, tempo e energia significativos devem ser despendidos em desenvolvê-la.

Seu objetivo é:

- identificar a “necessidade estratégica” de um projeto;
- confirmar que a infraestrutura atual é inadequada;
- colocar o projeto dentro dos objetivos estratégicos mais amplos do governo;
- delinear o escopo do projeto e acordar seus objetivos;
- identificar os riscos em alto nível, incluindo riscos Ambientais e Sociais, que o governo precisará gerenciar; e
- identificar os benefícios econômicos e sociais que um projeto pode gerar.

A Dimensão Estratégica da Proposta Inicial de Investimento deve fornecer ao Conselho do Projeto e ao Conselho do Programa informações suficientes para ser capaz de:

- decidir se deve investir recursos no desenvolvimento do projeto; e
- direcionar a Equipe do Projeto.

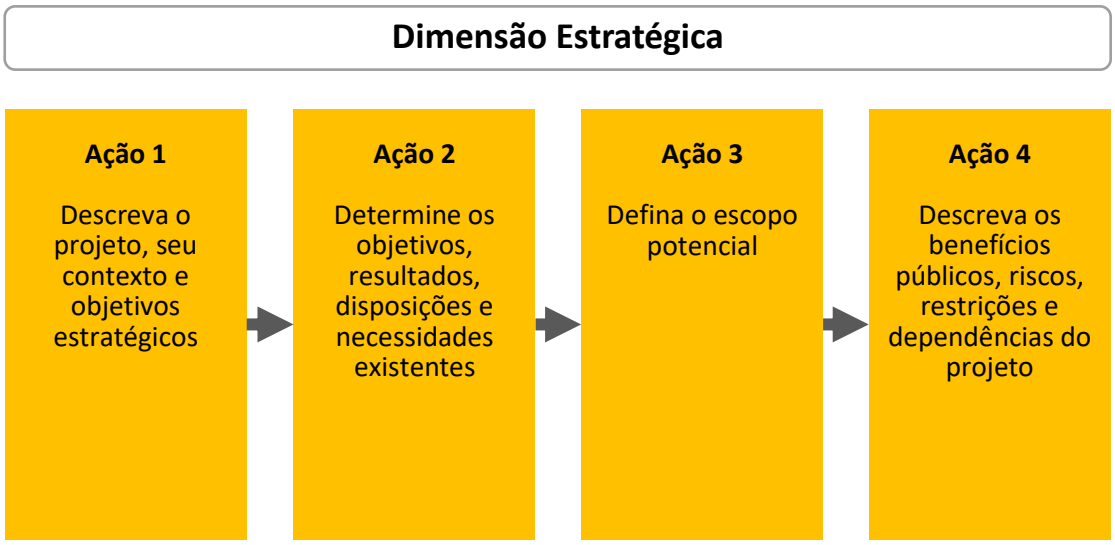
Recomenda–se que muitas das Ações descritas a seguir sejam realizadas por meio de um ou mais Workshops de "Necessidades Estratégicas", liderados pelo Diretor de Projeto e pelo Gerente de Projeto, e com a participação ativa de todas as partes interessadas da Autoridade e de outras organizações governamentais, incluindo responsáveis políticos e outras partes interessadas. Os workshops são uma forma eficaz de gerar ideias, construir entendimento, consenso e comprometimento, e evitar situações em que recursos são investidos no desenvolvimento de um projeto que é cancelado em um estágio posterior.

Uma análise ambiental e social de alto nível deve ser planejada para confirmar que todo o espectro de impactos ambientais e sociais (positivos e negativos) foi considerado. Uma análise social deve determinar o contexto social dentro do qual o projeto será elaborado e entregue (por exemplo, legislação ou política relevante, identificação de usuários de serviços, identificação de grupos vulneráveis e/ou marginalizados etc.). A área de influência do projeto deve ser determinada – esta não é apenas a área de ocupação direta do projeto e das instalações, mas também o uso da terra circundante e os padrões de subsistência dos homens, mulheres e jovens vizinhos do projeto. Da mesma forma, uma avaliação de riscos ambientais deve ser definida. Isso deve identificar potenciais impactos negativos sobre a biodiversidade circundante, contribuição para as mudanças climáticas ou modelo do projeto que não segue as melhores práticas, por exemplo, no que diz respeito à sustentabilidade dos processos produtivos ou materiais utilizados. Os relatórios atuais, no entanto, devem ser autorizados apenas após a aprovação da Proposta Inicial de Investimento. Para obter mais detalhes, consulte o Anexo 4.

No estágio Proposta Inicial de Investimento, você deve concluir a maior parte da Dimensão

Estratégica. Nas Propostas de Investimento Intermediária e Completa, a Dimensão Estratégica será atualizada e alterada, conforme necessário.

As Ações para a conclusão da Dimensão Estratégica são definidas a seguir.



Ação 1: Descreva o projeto, seu contexto estratégico e objetivos estratégicos

Quem deve trabalhar nisto?

- ☐ O Diretor e Gerente de Projeto;
- ☐ Representantes (servidores e funcionários públicos) da Autoridade e outras partes interessadas (consulte a Ação 13 para obter mais detalhes sobre como identificar e envolver as partes interessadas relevantes);
- ☐ Consultores Ambientais e Sociais.

O que você deve fazer?

i. Escrever uma descrição breve e concisa do motivo pelo qual o projeto é necessário.

ii. Descrever a estratégia da Autoridade e as estratégias governamentais mais amplas relevantes para mostrar o contexto dentro do qual a Proposta de Investimento deve ser desenvolvida, incluindo a Estratégia de Infraestrutura Nacional, Estratégias Ministeriais e Estratégias de Desenvolvimento Regional.

iii. Definir os Objetivos Estratégicos que a Proposta de Investimento apoia e que devem estar alinhados com os objetivos da Autoridade em questões sociais, ambientais, culturais, geográficas, éticas ou políticas, tais como:

- ☐ diversidade;
- ☐ coesão;

- empoderamento e inclusão de mulheres e/ou outros grupos desfavorecidos;
- conservação / patrimônio cultural;
- saúde / bem–estar;
- sustentabilidade;
- fatores de desenvolvimento;
- agricultura;
- meio ambiente / social;
- transparência / anticorrupção;
- formação / educação;
- desenvolvimento regional;
- criação de empregos (por exemplo, entidades de pequeno e médio porte);
- oportunidades da economia circular em relação ao investimento em infraestrutura.

iv. Mostrar como os Objetivos Estratégicos promovem o desenvolvimento sustentável, especialmente em relação ao gênero e à inclusão, e como estão alinhados com os compromissos internacionais, como os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável ("ODS") da ONU ou as Contribuições Nacionalmente Determinadas ("NDCs", na sigla em inglês);

v. Inclua uma declaração que resuma, em alto nível, os possíveis impactos ambientais e sociais e a ambição geral do projeto (consulte o Anexo 4), e uma declaração que determine o nível de ambição do projeto em relação à Estrutura de Gênero e Inclusão (Anexo 4);

vi. Descrever como quaisquer programas e projetos existentes podem influenciar o projeto.

Qual deve ser o resultado?

Um breve relatório estabelecendo:

- ☐ Porque o projeto é necessário;
- ☐ Como o projeto se encaixa no contexto estratégico mais amplo do governo;
- ☐ Um conjunto de Objetivos Estratégicos.

QUADRO *11: Diretrizes e planos orientadores dos investimentos em infraestrutura*

No governo brasileiro, as decisões estratégicas para investimentos em infraestrutura são consideradas no âmbito de diretrizes e planos internacionais, nacionais, regionais e locais e setoriais. A seguir alguns exemplos de tais diretrizes e planos orientadores dos investimentos são citados:

- Internacional: Objetivos do Desenvolvimento Sustentável – ODS;

- Nacional: Estratégia Federal de Desenvolvimento – EFD (Decreto nº 10.531/2020); Contribuições Nacionalmente Determinadas (NDCs), relativas ao compromisso de redução das emissões líquidas totais de gases de efeito estufa;

- Regional: Política Nacional de Desenvolvimento Regional (Decreto nº 9.810/2019) e os respectivos: Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste – PRDNE; Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia - PRDA, Plano Regional de Desenvolvimento do Centro-Oeste – PRDCO; Planos de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) referentes às regiões metropolitanas;

- Locais: Planos Diretores Municipais e seus planos setoriais como mobilidade urbana, saneamento básico, resíduos sólidos etc.;

- Setoriais: Plano Nacional de Logística – PNL; Plano Nacional de Segurança Hídrica – PNSH; Plano Nacional de Energia – PNE; Plano Estrutural de Redes de Telecomunicações – PERT; Plano Nacional de Resíduos Sólidos – PLANARES; Plano Nacional de Saneamento Básico - PLANSAB etc.

Foco ESG 1: ***Crescimento e infraestrutura inclusivos***

A infraestrutura sustentável deve fornecer benefícios de longo prazo para ajudar a construir economias e comunidades mais resilientes e inclusivas.

O **crescimento inclusivo** refere-se às oportunidades de crescimento econômico que se espalham pela sociedade e não acentuem as desigualdades e a exclusão social. No Reino Unido, tem-se referido a crescimento inclusivo como “levelling up”.

A **infraestrutura inclusiva** aumenta a inclusão social e garante que nenhum indivíduo, comunidade ou grupo social seja excluído ou seja impedido de se beneficiar de uma melhor infraestrutura[44].

Uma infraestrutura eficiente e que funcione bem pode promover a inclusão ao expandir o acesso a serviços vitais e melhorar as oportunidades econômicas para todos. Supõe-se frequentemente que o investimento em infraestrutura irá desencadear, automaticamente, o crescimento econômico que beneficiará os mais pobres; no entanto, se as necessidades de todas as pessoas não forem consideradas durante e na entrega do projeto de infraestrutura, existe o risco de que segmentos da sociedade possam ser excluídos ou afetados negativamente.

O Banco Asiático de Desenvolvimento advertiu que “há casos em que os investimentos em transporte, por exemplo, não proporcionaram benefícios aos pobres, apesar dos ganhos agregados de produtividade e de renda. Na pior das hipóteses, a infraestrutura de transporte parece ter exacerbado as desigualdades existentes, bem como dado origem a uma série de externalidades negativas”[45].

Para garantir que os projetos de infraestrutura sejam inclusivos, todos os segmentos da sociedade e uma ampla variedade de comunidades precisam ser consultados

[44] GI Hub Reference Tool on inclusive Infrastructure and Social Equity (https://inclusiveinfra.gihub.org/).
[45] https://www.adb.org/sites/default/files/publication/157260/adbi-rpb21.pdf.

sobre o impacto dos projetos de infraestrutura propostos. Isso deve ocorrer ao desenvolver a Dimensão Estratégica ao serem consultadas as principais partes interessadas durante os workshops estratégicos, seguido pelas avaliações sociais e ambientais complementares na Dimensão Econômica, e ser revisto no processo de engajamento das partes interessadas na Dimensão Gerencial. Os princípios de design universal devem ser incorporados nas especificações de aquisição concluídas na Dimensão Comercial, e as consultorias de equidade social e de análise de efeitos distributivos devem ser consideradas como parte das atividades de monitoramento e avaliação descritas na Dimensão Gerencial.

O tema de análise distributiva é discutido com maiores detalhes no Capítulo 10 do Guia ACB[46] do Ministério da Economia. Além disso, algumas estruturas de análise utilizadas internacionalmente podem também servir como referência nessa etapa. Alguns exemplos são:

- UNECE People First Public-Private Partnerships Evaluation Methodology for the Sustainable Development Goals[47];
- GI Hub Reference Tool on inclusive Infrastructure & Social Equity[48]; e
- SuRe Standard for Sustainable & Resilient Infrastructure[49].

Ação 2: Determine objetivos, resultados, disposições e necessidades existentes

Quem deve trabalhar nisto?

- O Diretor e Gerente de Projeto;
- Conselho do Projeto;
- Consultores Ambientais e Sociais.

O que você deve fazer?

Acordar Objetivos e Resultados

i. Determine até 6 Objetivos de alto nível que apoiem os Objetivos Estratégicos estabelecidos na **Ação 1** e justifique o gasto de recursos públicos, que podem incluir:

- economia (redução dos custos);
- eficiência (aumento da produtividade);
- eficácia (aumento da qualidade e da resiliência a longo prazo às tendências ambientais, sociais e econômicas);
- conformidade (cumprimento dos requisitos legais ou do financiador);

[46] https://www.gov.br/produtividade-e-comercio-exterior/pt-br/choque-de-investimento-privado/avaliacao-socioeconomica-de-custo-beneficio/guia-acb.

[47] https://unece.org/sites/default/files/2020-12/ECE_CECI_WP_PPP_2020_03_Rev1-en.pdf.

[48] https://inclusiveinfra.gihub.org/.

[49] https://sure-standard.org/wp-content/uploads/2019/10/ST01_Normative_Standard_v1.1_clean.pdf.

- substituição (substituição de um serviço que está prestes a expirar); e
- antecipação (mitigação de riscos ambientais e sociais, realização de benefícios ambientais e sociais, incluindo equidade intergeracional e promoção da realização dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU).

ii. Descrever um Resultado para cada Objetivo;

iii. Revisar os Objetivos e Resultados propostos para ver como eles aderem à estrutura SMART – **S** (Específico), **M** (Mensurável), **A** (Atingível), **R** (Relevante) e **T** (Temporizável).

Os Objetivos farão parte dos critérios de avaliação das Opções na Dimensão Econômica e os Resultados podem formar a base dos Indicadores Chave de Desempenho (KPIs) no futuro contrato a ser firmado.

Descreva as disposições existentes

iv. Descrever as disposições existentes para o serviço, incluindo:

a. o serviço existente – como funciona;

b. custos – qual é o custo da prestação deste serviço, incluindo custos de funcionamento e custos de manutenção;

c. a infraestrutura existente – qual é a sua condição; e

d. demanda – qual é a demanda atual.

Descreva também, em um alto nível, a organização que levará adiante a proposta.

v. Descrever o impacto das disposições existentes sobre:

a. mulheres e/ou outros grupos marginalizados e/ou vulneráveis;

b. o ambiente;

c. desenvolvimento econômico e inclusão; e

d. o cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU.

vi. Se não houver um serviço existente, identificar e descrever qualquer análise disponível de serviços comparáveis ou “Projetos de Referência”, mesmo que em menor escala. Se não estiver disponível, encomendar um estudo de pré-viabilidade. Se possível, descrever como serviços comparáveis melhoraram as condições para mulheres e outros grupos desfavorecidos, abordaram questões ambientais e/ou alcançaram os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU.

Identificar a lacuna entre os Objetivos e as disposições existentes

vii. Agora que você estabeleceu “onde você está”, você precisa descrever “onde você quer estar”. Produza uma tabela que mostre as “lacunas” entre as disposições existentes e os Objetivos (ou seja, a diferença entre onde você está e onde pretende chegar). Problemas comuns com projetos de infraestrutura incluem:

a. serviço de má qualidade – o serviço não atende ao padrão exigido; por exemplo, não é acessível, confiável e barato para os usuários, ou poderia ser melhor do que é;

b. falta de capacidade – a infraestrutura ou os sistemas existentes não podem atender à demanda atual ou esperada;

c. más condições de infraestrutura, problemas de manutenção acumulados e/ou questões de segurança;

d. requisitos de serviço em mudança – um tipo diferente de serviço é, agora, necessário para atender a demanda em constante mudança; a tecnologia pode estar obsoleta;

e. falha em atender às necessidades das mulheres e/ou de outros grupos desfavorecidos;

f. falha em atender às normas ambientais; e

g. falha em cumprir os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU.

viii. Elaborar uma tabela que identifique as oportunidades que a abordagem dos problemas pode criar;

ix. Se não houver serviço ou infraestrutura existente, use o(s) Projeto(s) de Referência e/ou o estudo de pré-viabilidade como fontes, ao descrever as “Disposições Existentes”.

Qual deve ser o resultado?

Um breve relatório estabelecendo:

- ☐ Uma lista de Objetivos SMART e Resultados;
- ☐ Uma descrição das disposições existentes;
- ☐ Uma descrição de como as disposições existentes perpetuam ou falham em melhorar as desvantagens que afetam as mulheres e/ou outros grupos marginalizados e/ou vulneráveis, falham em reduzir a pobreza, abordam ou deixam de abordar problemas ambientais, e deixam de contribuir para a realização dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU;
- ☐ Identificação de novos estudos que possam ser necessários.

Ação 3: Defina o escopo potencial

Quem deve trabalhar nisto?

- ☐ O Diretor e Gerente de Projeto.

O que você deve fazer?

i. O objetivo é definir, em alto nível, um escopo inicial para o projeto, o qual será usado para desenvolver a ampla gama de opções na **Ação 6** (consulte a Dimensão Econômica). Para desenvolver o escopo, você deve pensar nas mudanças “essenciais”, “desejáveis” e “opcionais” que você deseja que o projeto alcance.

ii. A partir do escopo inicial, comece a desenvolver uma estimativa de alto nível dos custos potenciais do projeto – isso será útil na análise que você conduzirá na Dimensão Econômica.

Qual deve ser o resultado?

- ☐ Um escopo de projeto de alto nível;
- ☐ Estimativas dos custos do projeto.

QUADRO *12: Atenção à realidade gerencial e orçamentária do órgão*

Importante entender que neste momento a Proposta de Investimento está em estágio de desenho e planejamento, para que possa ter os elementos necessários à apreciação e deliberação do Representante Máximo da Autoridade ou Conselhos de Projeto e de Programa. Todavia, o escopo da proposta em alto nível e a estimativa de custos do projeto devem ser construídos sempre em observação à realidade gerencial e orçamentária dos Ministérios ou Secretarias responsáveis.

À título de exemplo, cita-se um município que já arrecada a Contribuição para a Iluminação Pública (CIP) junto aos munícipes. Tais valores já transitam dentro do modelo orçamentário do ente público, sendo previstos no PPA, LDO e LOA. Os serviços de iluminação pública (IP) também já estão no rol de serviços prestados pela Prefeitura Municipal. O contexto ainda evidencia que a infraestrutura da rede de IP já está implantada e carece dos serviços de manutenção periódicos necessários a qualquer ativo, assim como são necessários novos investimentos para cobrir expansões da rede e modernização dos equipamentos utilizados. Para tanto, a Secretaria Municipal responsável já dispõe de um corpo técnico e gerencial que é encarregado da gestão dos serviços e novos investimentos, e que possuem rotinas próprias para efetuar as compras públicas e gerenciar contratos necessários à continuidade dos serviços.

Considerar os fatores citados e existentes no contexto em que o poder público está inserido é fundamental para se desenhar uma nova Proposta de Investimento realista e que tenha como objetivo atender às necessidades de incremento de infraestrutura e melhoria da prestação de serviços públicos. Para o caso específico, já existem recursos públicos destinados à operação, manutenção e modernização da infraestrutura, o que possibilita construir um projeto que atenda aos interesses públicos, mas sem se distanciar das capacidades gerenciais e orçamentárias existentes.

No Brasil, de janeiro de 2016 a outubro de 2021, foram assinados 52 contratos de PPPs por municípios, cujo objetos são voltados à prestação de serviços de modernização, operação e manutenção da rede de iluminação pública, com valor médio de investimento por contrato superior a R$ 215 milhões. O valor contratual somado das PPPs no segmento ultrapassa os R$ 17 bilhões[50]*.*

[50]Em 19 de outubro de 2021, foram identificados 55 contratos de PPP de Iluminação Pública assinados no Brasil.

Foco ESG 2: *Planejamento de infraestrutura para resiliência e adaptação às mudanças climáticas*

A infraestrutura resiliente ao clima é planejada, projetada, construída e operada de forma a antecipar, preparar e se adaptar às mudanças nas condições climáticas.[51]

O **Objetivo 9 dos ODS** é "construir infraestrutura resiliente, promover a industrialização sustentável e fomentar a inovação".

Abordagens flexíveis ou inovadoras para infraestrutura resiliente ao clima às vezes são mais econômicas do que as abordagens tradicionais, e estudos globais descobriram que os benefícios de investir em resiliência superam os custos.

Projetar infraestrutura para resiliência e adaptação climática, antecipando mudanças futuras nas condições climáticas, pode aumentar a vida útil do ativo (reduzindo o risco de o ativo se tornar prematuramente obsoleto ou 'encalhado'), reduzir a necessidade de *retrofit* dispendioso e reduzir os custos de reparo e manutenção. Algumas abordagens para infraestrutura resiliente ao clima, particularmente soluções baseadas na natureza, podem oferecer um serviço equivalente às abordagens tradicionais, ao mesmo tempo em que geram benefícios, como valor de amenidade, conservação da biodiversidade e mitigação das mudanças climáticas.

Considerações importantes para a mitigação e adaptação às mudanças climáticas no projeto de infraestrutura incluem: investimento em tecnologias de baixo carbono e materiais de construção; introdução de soluções de eficiência energética; integração de tecnologias de captura e armazenamento de carbono; atividades de compensação de emissões; redução da demanda por extração de água doce e descarga de águas residuais; e considerações de logística a montante e a jusante da cadeia de suprimentos, por exemplo, transporte de matérias-primas e redes de distribuição de produtos. Esses exemplos, entre outros, representam oportunidades para reduzir a pegada de carbono da infraestrutura.

A resiliência deve ser central para:

- a Avaliação de Impacto Ambiental e Social (AIAS) na Dimensão Econômica;
- a inclusão nas divulgações ESG;
- ser considerada nas opções de financiamento verde na Dimensão Financeira;
- abordagens por meio de quadros e padrões de ordenamento do território; e
- ser considerada na alocação de risco na Dimensão Comercial, por exemplo em relação às PPPs.

Algumas referências internacionais incluem a Orientação Suplementar do Livro Verde do Reino Unido sobre "Contabilização das Mudanças Climáticas" inclui abordagens úteis para incorporar adaptação e resiliência no planejamento de projetos[52].

Valor total de investimentos de R$ 5,8 bilhões e valor total de contratos superior a R$ 17,6 bilhões (Fonte: Radar PPP).

[51] http://www.oecd.org/environment/cc/policy-perspectives-climate-resilient-infrastructure.pdf.

[52] https://www.gov.uk/government/publications/green-book-supplementary-guidance-environment.

Ação 4: Descreva os benefícios públicos, riscos, restrições e dependências do projeto

Quem deve trabalhar nisto?

- ☐ O Diretor e Gerente de Projeto;
- ☐ Consultores Ambientais e Sociais.

O que você deve fazer?

i. O objetivo desta Ação é identificar, em alto nível:

- os benefícios que o projeto alcançará através do processo de desenvolvimento do projeto (por exemplo, empregos na área da construção que serão criados), e através da entrega e conclusão do projeto (por exemplo, empregos de longo prazo ligados a manutenção), incluindo o nível de ambição esperado do projeto de acordo com a Estrutura de Gênero e Inclusão (Anexo 4);
- os riscos estratégicos de alto nível que o governo precisa reconhecer e encontrar maneiras de gerenciar/mitigar precocemente, incluindo riscos ambientais e sociais;
- questões que podem restringir o desenvolvimento do projeto e, portanto, precisam ser tratadas; e
- fatores dos quais o projeto pode ser dependente (por exemplo, outros programas governamentais, projetos ou mudanças de políticas).

ii. Identificar os benefícios:

- Os benefícios podem se enquadrar em várias categorias (por exemplo, sociais, econômicos e ambientais);
- Além disso, os benefícios podem ser classificados como benefícios diretos e indiretos. Benefícios diretos são aqueles que são recebidos pela organização de origem e por aqueles diretamente envolvidos na operação e utilização de um programa/projeto, enquanto os valores indiretos recaem sobre a sociedade e a economia em geral[53]. Uma caracterização semelhante pode ser feita entre custos diretos e indiretos.

Os benefícios podem ser:

- liberação de recursos – eles economizarão recursos para a Autoridade;
- outros benefícios financeiros – economizarão recursos por meio de ganhos em eficiência e é possível monetizá-los; no entanto, esses ganhos não liberam recursos especificamente e não aparecem no balanço;
- quantitativos – podem ser mensurados (por exemplo, reduções na poluição; reduções nas tarifas pagas pelos usuários; aumentos no número de passageiros; reduções no tempo de viagem; aumentos nos salários e/ou na participação no trabalho para mulheres e/ou outros grupos excluídos/desfavorecidos), mas não são facilmente quantificados em termos monetários; e/ou
- qualitativos – podem ser observados (por exemplo, satisfação do usuário relatada; melhorias relatadas na qualidade de vida; melhorias relatadas na segurança para

[53] Com base no HM Treasury (2018), O Livro Verde, página 25.

mulheres e/ou outros grupos desfavorecidos), mas não podem ser facilmente mensurados.

Após ter identificado os benefícios do projeto, você deve relacioná-los com os Objetivos e Objetivos Estratégicos desenvolvidos nas **Ações 1 e 2**.

iii. Identificar os riscos:

Nos estágios iniciais de desenvolvimento do projeto, é provável que não seja possível produzir uma análise detalhada dos riscos. No entanto, você será capaz de identificar os riscos de alto nível que podem ocorrer em cada estágio do ciclo de vida do projeto e sobre os quais o Conselho do Projeto e Conselho do Programa precisam estar cientes. Isso inclui quaisquer riscos ambientais e sociais que podem levar a impactos adversos e que podem resultar em atrasos, aumentar custos, prejudicar a reputação e causar desconfiança pública. Os Padrões de Desempenho da Corporação Financeira Internacional ("IFC", *International Finance Corporation*) fornecem uma estrutura abrangente das principais áreas de risco que devem ser consideradas (para obter mais informações, consulte o Anexo 4).

A tabela a seguir fornece um exemplo:

Tabela 1 – Riscos estratégicos de alto nível

Estágio	Exemplos
Desenvolvimento do projeto	☐ O governo orça por baixo os custos pelos quais será responsável. ☐ O governo orça por baixo os custos do projeto. ☐ O governo superestima os benefícios que o projeto alcançará. ☐ O governo não consegue se envolver com todas as partes interessadas que serão impactadas pelo projeto, e isso afeta a reputação do governo. ☐ O desenvolvimento da proposta de investimento por parte do governo não atende aos padrões exigidos pelos BMDs e/ou financiadores/investidores comerciais. ☐ A proposta de investimentos não considera as mudanças futuras às regulamentações e ambientes operacionais, especialmente mudanças climáticas, emissões de gases de efeito estufa e economia circular, criando uma barreira ao investimento ou à sustentabilidade financeira do ativo (ou seja, o risco de investir em ativos ociosos). ☐ As informações fornecidas pelo governo aos potenciais licitantes estão incorretas. ☐ O governo não aproveita as oportunidades para aumentar os benefícios para as mulheres e/ou outros grupos marginalizados e/ou vulneráveis. ☐ O governo não aproveita oportunidades para resolver os problemas ambientais e obter o licenciamento ambiental

Estágio	Exemplos
	adequado. ☐ O desenvolvimento do projeto é interrompido pelo ciclo eleitoral.
Apreciação de Propostas	☐ Há falta de interesse do mercado no projeto. ☐ Os critérios de avaliação desenvolvidos para pontuar as licitações não se alinham com os objetivos do projeto. ☐ Os licitantes não aceitam a alocação de risco proposta pelo governo. ☐ Os licitantes exigem garantias do governo para participar.
Construção	☐ Aumento do custo. ☐ Limite de tempo ultrapassado. ☐ Impacto de ruídos / acidentes / impactos para os comerciantes e as comunidades locais. ☐ Padrões de saúde, segurança e conduta ruins. ☐ Riscos de exploração e abuso sexual perpetrados por funcionários contratados (consulte o Anexo 4 para obter mais informações). ☐ Planejamento de permissões / licenças e autorizações / questões de aquisição de terras. ☐ Projeto percebido como tendo sido projetado / construído incorretamente.
Operação	☐ Os custos de operação e manutenção presumidos revelam estar incorretos. ☐ Existem mudanças nos preços de mercado para os principais insumos. ☐ Considera–se que o projeto falha em atender às necessidades de todas as partes interessadas, incluindo mulheres e outros grupos marginalizados/vulneráveis. ☐ O projeto cria riscos de saúde, segurança e proteção para a equipe/contratados da manutenção e das operações. ☐ Considera–se que o projeto causa problemas ambientais. ☐ A operação é interrompida pelo ciclo eleitoral.
Econômico	☐ Há alterações no contexto econômico nacional e/ou internacional que afetam as finanças do projeto (por exemplo, inflação acima ou abaixo dos níveis assumidos, mudanças nas taxas de câmbio que afetam os custos de insumos).

Você deve identificar esses riscos e propor como eles podem ser mitigados.

iv. Identificar as restrições:

Restrições são condições externas dentro das quais o projeto deve ser entregue e sobre as quais os desenvolvedores/proprietários do projeto terão pouco ou nenhum controle. Isso pode incluir questões legais, éticas, sociais, políticas e técnicas. Você deve identificar e resumir essas restrições.

v. Identificar as dependências:

O sucesso de qualquer projeto dependerá de uma série de fatores locais, regionais e nacionais, por exemplo a direção de uma estratégia regional de transporte, que pode estar sendo desenvolvida ao mesmo tempo que o projeto; decisões políticas governamentais nacionais, regionais ou locais; mudanças na legislação em vigor; ou o desenvolvimento de outros projetos que possam impactar a demanda pelo projeto.

Convém que essas dependências sejam identificadas para que os principais responsáveis políticos fiquem cientes delas e possam agir, se necessário.

Qual deve ser o resultado?

- ☐ Uma descrição de alto nível dos benefícios potenciais do projeto, uma identificação antecipada dos riscos associados ao projeto e de quaisquer restrições e dependências que devam ser consideradas.

Conclusão e controle de qualidade da Dimensão Estratégica:

Depois de concluir as Ações anteriores, elabore a Dimensão Estratégica e preencha a tabela de resumo a seguir.

Tabela 2 – Tabela de resumo da Dimensão Estratégica na Proposta Inicial de Investimento

Título	Conteúdo
Fundamentação do Projeto e Visão Geral Organizacional	Descrição concisa da fundamentação do projeto. Breve descrição das organizações que levarão adiante a proposta potencial.
Objetivos Estratégicos (Nacionais)	Breve descrição das estratégias e políticas nacionais que impulsionam o investimento, devendo incluir os objetivos de Sustentabilidade, Sociais e Ambientais definidos a seguir.
Objetivos Estratégicos (Locais)	Breve descrição das estratégias e políticas locais que impulsionam o investimento.
Objetivos	Uma articulação clara dos Objetivos do projeto e dos Resultados relacionados esperados do investimento proposto, que deverá ser SMART.
Disposições Existentes	Uma descrição concreta da infraestrutura existente e dos serviços relacionados.

Título	Conteúdo
Lacuna entre as Disposições Existentes e os Objetivos	Uma descrição da lacuna entre as Disposições Existentes e os Objetivos, descrevendo, por exemplo, deficiências em termos de cobertura, confiabilidade, acessibilidade, qualidade, custo e eficiência. Descreva, também, as oportunidades relacionadas.
Escopo Potencial	Uma descrição de alto nível do escopo potencial do projeto previsto, para abordar a lacuna identificada entre as Disposições Existentes e os Objetivos.
Principais Benefícios	Os principais benefícios de alto nível que se prevê que o potencial investimento/projeto alcançará e a categoria de benefícios a que pertencem, incluindo o nível de ambição na Estrutura de Gênero e Inclusão.
Principais Riscos	Os principais riscos de alto nível identificados, incluindo riscos ambientais e sociais.
Restrições e Dependências	As restrições e dependências que podem limitar os benefícios potenciais.
Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU	Uma descrição de como o projeto ajudará o governo a alcançar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU, como: acesso universal aos serviços básicos, eletricidade e energia, água e saneamento, remoção de resíduos, transporte, habitação, saúde e educação e sustentabilidade ambiental.
Social	Um resumo da análise social, incluindo as principais conclusões de como o projeto irá melhorar as oportunidades socioeconômicas – e o acesso a essas oportunidades – para mulheres e/ou grupos desfavorecidos (por exemplo, jovens e pessoas com deficiência). Uma declaração sobre a conformidade com os padrões sociais aplicáveis (por exemplo, Padrões de Desempenho da IFC).
Ambiental	Uma descrição de como o projeto alcançará melhorias ambientais e promoverá a conformidade com os padrões ambientais aplicáveis (isso inclui os padrões locais e os padrões impostos pelas principais partes interessadas, por exemplo, os Padrões de Desempenho da IFC). As oportunidades para reduções da pegada de carbono e economia circular devem ser delineados para cada uma das opções, incluindo *Business As Usual*.

A Dimensão Estratégica deve ser revisada por um colega que não esteve envolvido em seu desenvolvimento, a fim de avaliar as reflexões e confirmar se as conclusões são sólidas.

Dimensão Econômica

O objetivo da Dimensão Econômica, no estágio de Proposta Inicial de Investimento, é demonstrar que você avaliou uma ampla gama de opções para concluir o projeto e, a partir dessa análise, identificou uma abordagem mais vantajosa e uma série de opções alternativas. A abordagem mais vantajosa e as opções alternativas serão avaliadas na Proposta Intermediária de Investimento.

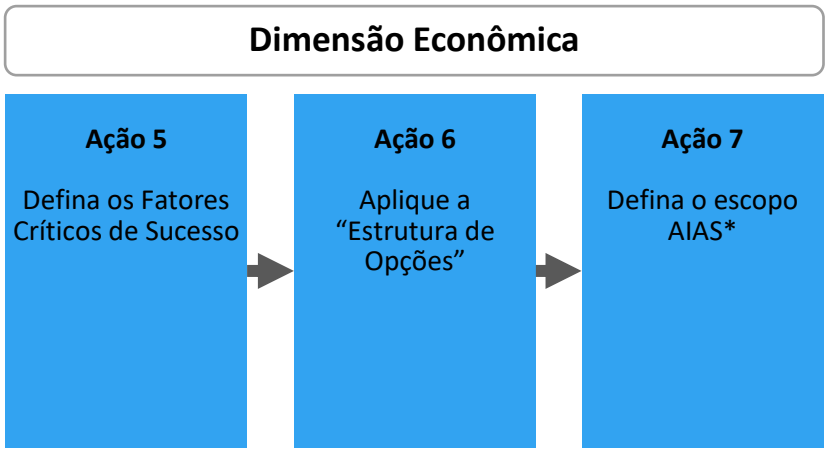
A metodologia descrita a seguir envolve:

- ☐ desenvolver e concordar com um conjunto de Fatores Críticos de Sucesso (FCS) que o projeto deve alcançar;
- ☐ refletir aberta e amplamente sobre as opções possíveis para alcançar os Objetivos Estratégicos identificados na Dimensão Estratégica;
- ☐ analisar essas opções através de um processo estruturado utilizando uma "Estrutura de Opções"; e
- ☐ desafiar e confirmar o resultado.

Recomendamos que esta análise seja feita por meio de um ou mais Workshops de "Opções". Os benefícios desta abordagem são:

- ☐ evita o risco de saltar para uma solução que pode não resolver os problemas que a Autoridade está tentando resolver, pode não ser comercialmente viável, ou pode não possuir capacidade de ser custeada; ajuda, portanto, a evitar o risco de projetos que nunca acontecem;
- ☐ permite à Autoridade demonstrar que passou por um processo rigoroso para chegar às suas conclusões quanto à abordagem mais vantajosa; e
- ☐ ela reúne, de uma forma estruturada, o conhecimento, a experiência e a compreensão de diferentes partes interessadas.

As Ações para concluir a Dimensão Econômica são definidas a seguir.



Ação 5: Defina os Fatores Críticos de Sucesso

Quem deve trabalhar nisto?

- ☐ O Diretor e Gerente de Projeto;
- ☐ Consultor Econômico;
- ☐ Consultores Ambientais e Sociais.

O que você deve fazer?

- ☐ Acordar os Fatores Críticos de Sucesso (FCS) para o projeto. A tabela a seguir apresenta os FCS padrões que podem ser aplicados à maioria dos projetos:

Tabela 3 – Desenvolvimento de Fatores Críticos de Sucesso

Fatores Críticos de Sucesso	Descrição
Ajuste Estratégico e Necessidades Operacionais	☐ Até que ponto a opção corresponde aos Objetivos do projeto e aos Focos Estratégicos mais amplos da Autoridade?
Conformidade	☐ Até que ponto a opção atende aos critérios dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU e dos Padrões de Desempenho da IFC (ou equivalentes)?
Value for money	☐ Até que ponto a opção otimiza os benefícios potenciais do investimento, levando em consideração custos e riscos, de modo a entregar um bom *value for money*?
Capacidade de ser custeada	☐ Quanto custará a opção e a mesma terá capacidade de ser custeada a partir do orçamento da Autoridade? (Ver a análise efetuada na **Ação 10**.)
Capacidade de Entrega	☐ Existe capacidade e potencial no mercado para entregar a opção?

- ☐ Os FCS genéricos podem ser adaptados para se adequar às especificidades do projeto.
- ☐ Os FCS serão utilizados como critérios para avaliar e pontuar as diferentes opções da **Ação 6**.

QUADRO 13: ***Guia ACB para projetos de investimento em infraestrutura***

O Ministério da Economia publicou, em 2021, o "Guia Geral de Análise Socioeconômica de Custo-Benefício de Projetos de Investimento em Infraestrutura" (Guia ACB[54]). O Guia ACB também deve fazer parte dos instrumentos à disposição dos gestores públicos interessados em contribuir com a qualidade das deliberações públicas. Um passo importante dessa iniciativa foi a publicação da Portaria SEPEC/ME-IPEA nº 188, de 13 de janeiro de 2022, que disciplina o Guia ACB como referencial metodológico oficial para estimativa de viabilidade socioeconômica de projetos de infraestrutura no país.

A presente publicação e o Guia ACB são complementares: enquanto a presente publicação tem compromisso com princípios e elementos qualitativos que devem guiar uma tomada de decisão pública, tratando todas as 5 dimensões com a mesma profundidade visando a elaboração de uma Proposta Completa de Investimento, o Guia ACB adiciona elementos pragmáticos que contribuem para os gestores responsáveis pelas dimensões estratégica e econômica apresentada na presente publicação.

Nessa fase da Proposta Inicial de Investimento, é recomendado que seja elaborada a ACB preliminar, também detalhada no Guia, ACB visto que o projeto ainda carece de informações consolidadas para o desenvolvimento de uma ACB completa.

Qual deve ser o resultado?

- ☐ Os FCS do projeto em formato de tabela.

QUADRO 14: ***Avaliação do PPA na construção de propostas***

No contexto da presente publicação, o Gerente de Projeto e a Equipe responsável pela construção da Proposta de Investimento deve avaliar os Fatores Críticos de Sucesso à luz do PPA (Plano Plurianual) vigente, de modo a identificar se investimentos em determinada infraestrutura são entendidos como uma prioridade ao longo do ciclo de planejamento estabelecido neste instrumento.

Pragmaticamente, trata-se de identificar a compatibilidade entre as diretrizes. objetivos e metas vigentes estabelecidas no PPA que tratam de infraestrutura ou oferta de serviços objeto da Proposta de Investimento a ser desenvolvida.

A análise do PPA também se conecta com as ações da Dimensão Financeira e que serão abordadas mais à frente.

[54] Disponível em https://www.gov.br/produtividade-e-comercio-exterior/pt-br/choque-de-investimento-privado/avaliacao-socioeconomica-de-custo-beneficio.

Foco ESG 3: *Mudanças climáticas e descarbonização na Dimensão Econômica*

A infraestrutura é fundamental para a descarbonização da economia global. A Dimensão Econômica avalia lista de opções de projetos considerando fatores financeiros e não financeiros. Essa análise deve incorporar objetivos de descarbonização nos níveis local, nacional e global, o que é fundamental para garantir que as decisões de investimento em infraestrutura sejam tomada considerando também os custos de emissões de gases de efeito estufa de todo o ciclo de vida dos ativos (pegada de carbono). O custo do carbono está incluído nas categorias dos fatores críticos de sucesso: adequação estratégica e necessidades de negócios e conformidade.

Existem muitas estruturas e ferramentas disponíveis para avaliar e contabilizar as emissões de gases de efeito estufa e considerações de sustentabilidade ambiental em projetos de infraestrutura (veja a seguir exemplos). A equipe de desenvolvimento da Proposta de Investimento deve identificar aqueles mais aplicáveis aos contextos nacional, local e setorial, e que sejam familiares ao governo e organizações parceiras. Na contratação de estudos técnicos e serviços de consultoria (ambientais e sociais), as estruturas e ferramentas preferenciais devem (a) ser identificadas na especificação dos respectivos estudos, ou (b) ser estipuladas em propostas de fornecedores.

Um dos principais documentos de referência para identificação de critérios de sustentabilidade ambiental, social, institucional e econômico-financeira do Brasil é a Ficha de Sustentabilidade, desenvolvida pelo Ministério da Economia em parceria com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), disponível no site do Monitor de Investimentos: https://investimentos.economia.gov.br/monitor-investimentos/sustentabilidade.html

Ferramentas adicionais para calcular os custos de carbono estão disponíveis nos seguintes links:

- Uma seleção de ferramentas está disponível no site de ecologia circular, incluindo referências do governo do Reino Unido – https://circularecology.com/carbon-footprint-calculators-for-construction.html
- Ferramenta de cálculo de emissões de carbono da Highways England – https://www.gov.uk/government/publications/carbon-tool

Ação 6: Aplique a “Estrutura de Opções”

Quem deve trabalhar nisto?

- O Diretor e Gerente de Projeto;
- Consultor Econômico;
- Consultores Ambientais e Sociais;
- Representantes de clientes e/ou usuários;
- Representantes (servidores e funcionários públicos) da Autoridade;
- Diretor de Finanças.

O que você deve fazer?

Situação Atual (*Business as Usual – B.A.U*)

- ☐ Resuma o Cenário "*Business as Usual*" (ou seja, o que aconteceria se um projeto não fosse implementado):
  - Se houver um serviço ou infraestrutura existente, aproveite a descrição do serviço existente na Ação 2, respondendo às perguntas na tabela a seguir:

Tabela 4 – Análise da Estrutura de Opções da opção "Business as Usual"

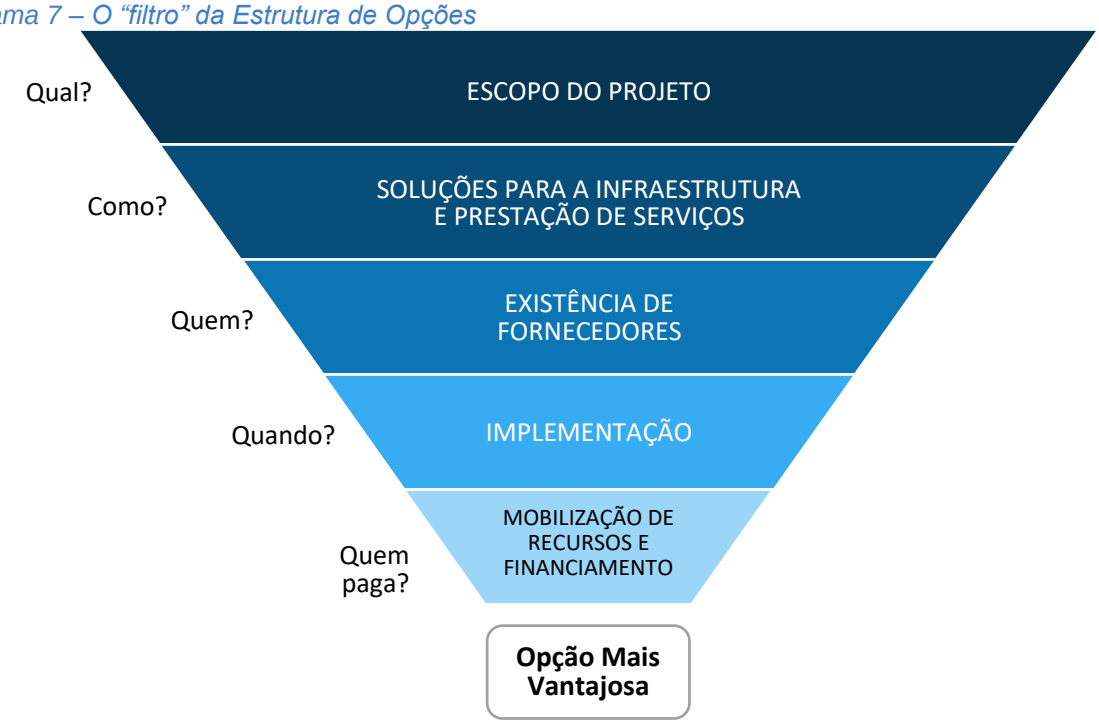
Categoria	Pergunta	Resposta
Escopo: Qual?	**Qual** é a cobertura atual do serviço existente?	
Soluções: Como?	**Como** o serviço existente é entregue?	
Fornecedor: Quem?	**Quem** oferece o serviço existente?	
Mobilização de Recursos e Financiamento[55]: De onde?	**De onde** vem os recursos para custear o serviço existente?	

  - Se não houver serviço ou disposição atual, você deve avaliar os benefícios e problemas de não fazer nada como sua linha de base – o Cenário "*Business as Usual*". Isso será usado como uma base para comparar outras opções;
  - A análise deve incluir a forma como o Cenário "*Business as Usual*" aborda e/ou deixa de abordar riscos e oportunidades ambientais e sociais, baseando–se nas conclusões de suas avaliações anteriores sobre questões e riscos ambientais e sociais. Inclua uma análise de como essa opção está em conformidade com os padrões sociais e ambientais exigidos e contribui para o cumprimento dos ODS da ONU.

- ☐ Utilize a "Estrutura de Opções" para desenvolver e analisar uma lista de outras opções.
  - A análise da Estrutura de Opções é a parte mais valiosa da Dimensão Econômica, pois fornece uma maneira estruturada de desenvolver e considerar uma gama de opções e ajuda a evitar pular para uma abordagem preferida. Portanto, é importante manter a mente aberta ao desenvolver suas opções.
  - As instruções a seguir permitirão que você use a Estrutura de Opções como um "filtro". Cada opção deve ser analisada progressivamente utilizando as questões da Estrutura, conforme mostrado no Diagrama 7 – O "filtro" da Estrutura de Opções a seguir:

[55] Em inglês, há duas expressões para financiamento: *funding* e *financing*. Enquanto *funding* refere-se ao agente que irá arcar com as despesas (ex. governo), *financing* corresponde ao agente que irá emprestar os recursos financeiros (ex. bancos). Nesta adaptação ao português, tentou-se manter a distinção das expressões na língua original utilizando-se "mobilização de recursos" para *funding* e "financiamento" para *financing*.

Diagrama 7 – O "filtro" da Estrutura de Opções



Para realizar esta análise, você deve:

Passo 1: gerar uma lista de opções possíveis e escrever uma descrição estruturada de cada opção, utilizando a tabela a seguir como ponto de partida:

Tabela 5 – A Estrutura de Opções para desenvolver uma lista de opções

Categoria	Pergunta	Resposta
Escopo: Qual?	**Qual** é a cobertura potencial do projeto?	☐ Tamanho ☐ Localizações ☐ Variedade de Serviços ☐ Área de Influência
Soluções: Como?	**Como** o projeto pode ser entregue?	☐ Diferentes soluções técnicas ou resultantes possíveis
Fornecedor: Quem?	**Quem** pode fornecer os serviços? (Você deve sempre incluir uma opção de Setor Público dentro desta Categoria, pois isso formará a base do seu Comparador do Setor Público – isso será explicado em mais detalhes na Proposta Intermediária de Investimento).	☐ Setor público (interno) ☐ Setor privado – contratado no modelo tradicional de compras públicas ☐ PPP com o setor privado ☐ *Joint venture* ☐ Em parcerias – Voluntário/Auxílio
Implementação:	**Quando** o projeto pode ser	☐ "Tudo de uma vez"

Categoria	Pergunta	Resposta
Quando?	entregue?	☐ Rápido/lento ☐ Em fases
Mobilização de Recursos e Financiamento: De onde?	**De onde** advirão a mobilização de recursos e o financiamento do projeto?	☐ Público ☐ Privado ☐ PPP ☐ Concessões bilaterais ☐ BMDs

Passo 2: usando as perguntas como uma estrutura, desenvolva suas "Opções da Categoria" dentro de cada categoria ou linha – "Escopo", "Soluções", "Fornecedor" etc.

É importante considerar cada Categoria em ordem de cima para baixo, pois isso permitirá que você filtre suas opções.

Ao apresentar sua análise, você deve ordenar suas opções de Menos Ambicioso para Mais Ambicioso, conforme mostrado no exemplo a seguir:

Tabela 6 – Aplicando a Estrutura de Opções para o Escopo

Categoria	Pergunta	B.A.U	Menos Ambicioso	Intermediário Ambicioso (1)	Intermediário Ambicioso (2)	Mais Ambicioso
Escopo: Qual?	**Qual** é a cobertura potencial do projeto?	1.1 *Business as Usual*	1.2 Aumentar as conexões apenas no centro da cidade	1.3 Aumentar as conexões entre o centro da cidade e os arredores (cobertura local)	1.4 Conectar todas as áreas da região (cobertura regional)	1.5 Conectar várias regiões (cobertura inter–regional)

Passo 3: o próximo passo é "avaliar por faróis (Vermelho, Amarelo e Verde)" cada uma das "Opções da Categoria" em relação aos seus Fatores Críticos de Sucesso estabelecidos na **Ação 5** da seguinte forma:

- ☐ **Vermelho** – a "opção da Categoria" não atende aos FCS;
- ☐ **Amarelo** – a "opção da Categoria" deve ser levada adiante como uma possibilidade com algumas preocupações;
- ☐ **Verde –** a "opção da Categoria" atende aos FCS e constitui em uma "abordagem mais vantajosa".

Tabela 7 – Utilizando a Estrutura de Opções para o Escopo

Categoria	Pergunta	B.A.U	Menos Ambicioso	Intermediário Ambicioso (1)	Intermediário Ambicioso (2)	Mais Ambicioso
Escopo: Qual?	**Qual** é a cobertura potencial do projeto?	1.1 *Business as Usual*	1.2 Aumentar as conexões apenas no centro da cidade	1.3 Aumentar as conexões entre o centro da cidade e os arredores (cobertura local)	1.4 Conectar todas as áreas da região (cobertura regional)	1.5 Conectar várias regiões (cobertura inter–regional)

Ao longo do exercício, você deve anotar os motivos das decisões tomadas, destacando seus pontos fortes, pontos fracos, oportunidades e ameaças.

Você deve repetir esse processo em cada Categoria, do **Escopo** ao **Financiamento**, usando as decisões que você tomou no **Escopo** (ou seja, opções verde e amarela) para informar as decisões que você faz nas **Soluções** e assim por diante no restante da Estrutura.

Você deve apresentar isso como uma matriz, conforme mostrado no exemplo a seguir (extraído do Estudo de Caso):

É importante notar que essas "Opções da Categoria" não estão, neste estágio, interligadas, o que significa que suas respostas nas diferentes colunas não estão relacionadas entre si. As entradas a seguir foram retiradas do Estudo de Caso como uma matriz de Opções possíveis para um projeto de infraestrutura.

Tabela 8 – Esquematização da matriz de opções

Categoria	Pergunta	B.A.U	Menos Ambicioso	Intermediário Ambicioso (1)	Intermediário Ambicioso (2)	Mais Ambicioso
Escopo: Qual?	**Qual** é a cobertura potencial do projeto?	*1.1 Business as Usual*	*1.2 Aumentar as conexões apenas no centro da cidade*	*1.3 Aumentar as conexões entre o centro da cidade e os arredores (cobertura local)*	*1.4 Conectar todas as áreas da região (cobertura regional)*	*1.5 Conectar várias regiões (cobertura inter–regional)*

Utilizando sua abordagem mais vantajosa com classificação verde e possíveis abordagens com classificação amarela do **Escopo** para desenvolver suas **Soluções**

Categoria	Pergunta	B.A.U	Menos Ambicioso	Intermediário Ambicioso (1)	Intermediário Ambicioso (2)	Mais Ambicioso
Soluções: Como?	**Como** o projeto pode ser entregue?	2.1 *Business as Usual*	2.2 Aprimorar os Ônibus / Transporte Rápido por Ônibus (BRT)	2.3 Bonde	2.4 Trem	2.5 Metrô

Utilizando sua abordagem mais vantajosa com classificação verde e possíveis abordagens com classificação amarela das **Soluções** para desenvolver os potenciais **Fornecedores**

Categoria	Pergunta	B.A.U	Menos Ambicioso	Intermediário Ambicioso (1)	Intermediário Ambicioso (2)	Mais Ambicioso
Fornecedor: Quem?	**Quem** pode fornecer os serviços?	3.1 Modelo de serviço existente	3.2 DB + OM Entidades separadas que Projetam e Constroem (DB) a partir da Operação e Manutenção (OM)	3.3 DBOM Uma entidade única responsável pelo Projeto, Construção, Operação e Manutenção do Projeto	3.4 DBFM+O Uma entidade é contratada para o Projeto, Construção, Financiamento e Manutenção e uma entidade separada é contratada para o elemento da Operação	3.5 DBFOM É contratada uma entidade única para todos os elementos do projeto

Utilizando sua abordagem mais vantajosa com classificação verde e formas possíveis com classificação amarela, avance de potenciais **Fornecedores** para desenvolver sua **Implementação**

Categoria	Pergunta	B.A.U	Menos Ambicioso	Intermediário Ambicioso (1)	Intermediário Ambicioso (2)	Mais Ambicioso
Implementação: Quando?	**Quando** o projeto pode ser entregue?	*n/a*	4.2 Três anos	4.3 Dois anos	4.4 Um ano	4.5 Imediatamente

Utilizando sua abordagem mais vantajosa com classificação verde e formas possíveis com classificação amarela, avance de sua **Implementação** para desenvolver sua **Mobilização de Recursos e Financiamento**

Categoria	Pergunta	B.A.U	Menos Ambicioso	Intermediário Ambicioso (1)	Intermediário Ambicioso (2)	Mais Ambicioso
Mobilização de Recursos e Financiamento: De onde?	**De onde** advirão a mobilização de recursos e o financiamento do projeto?	5.1 Financiamento existente	5.2 Mobilização de recursos públicos e financiamento	5.3 Mobilização de recursos públicos e financiamento privado (PPP com base na disponibilidade)	5.4 Mobilização de recursos públicos e financiamento privado parciais (CAPEX pago com base na disponibilidade e OPEX pago com base na demanda)	5.5. Mobilização de recursos e financiamento de forma privada (PPP com base em concessão)

Em projetos maiores ou mais complexos, você pode descobrir que tem muitas opções amarelas e que é incapaz de descartar muitas opções. Se for esse o caso, execute novamente o processo, com outras pessoas com conhecimento e experiência relevantes.

Passo 4: usando sua versão da Tabela 8 anterior, comece a combinar suas opções de **Escopo** – **Soluções** – **Fornecedores** – **Implementação** – **Financiamento** em conjunto. O resultado pode ser em formato de tabela, conforme mostrado adiante:

Tabela 9 – Matriz de Opções

Categoria	Pergunta	B.A.U	Menos Ambicioso	Intermediário Ambicioso (1)	Intermediário Ambicioso (2)	Mais Ambicioso
Escopo: Qual?	**Qual** é a cobertura potencial do projeto?	1.1 *Business as Usual*	1.2 Aumentar as conexões apenas no centro da cidade	1.3 Aumentar as conexões entre o centro da cidade e os arredores (cobertura local)	1.4 Conectar todas as áreas da região (cobertura regional)	1.5 Conectar várias regiões (cobertura inter–regional)
Soluções: Como?	**Como** o projeto pode ser entregue?	2.1 *Business as Usual*	2.2. Aprimorar os Ônibus / Transporte Rápido por Ônibus (BRT)	2.3 Bonde	2.4 Trem	2.5 Metrô
Fornecedor: Quem?	**Quem** pode fornecer os serviços?	3.1 Modelo de serviço existente	3.2 DB + OM Entidades separadas que Projetam e Constroem (DB) a partir da Operação e Manutenção (OM)	3.3 DBOM Uma entidade única responsável pelo Projeto, Construção, Operação e Manutenção do Projeto	3.4 DBFM+O Uma entidade é contratada para o Projeto, Construção, Financiamento e Manutenção e uma entidade separada é contratada para o elemento da Operação	3.5 DBFOM É contratada uma entidade única para todos os elementos do projeto
Implementação: Quando?	**Quando** o projeto pode ser entregue?	n/a	4.2 Três anos	4.3 Dois anos	4.4 Um ano	4.5 Imediatamente
Mobilização de Recursos e Financiamento: De onde?	**De onde** advirão a mobilização de recursos e o financiamento do projeto?	5.1 Financiamento existente	5.2 Mobilização de recursos públicos e financiamento	5.3 Mobilização de recursos públicos e financiamento privado (PPP com base na disponibilidade)	5.4 Mobilização de recursos públicos e financiamento privado parciais (CAPEX pago com base na disponibilidade e OPEX pago com base na demanda)	5.5. Mobilização de recursos e financiamento de forma privada (PPP com base em concessão)

Passo 5: o próximo passo é construir uma "abordagem mais vantajosa" mapeando suas escolhas verdes em cada categoria, conforme mostrado a seguir:

Tabela 10 – Opção de Abordagem Mais Vantajosa

Categoria	Pergunta	B.A.U	Menos Ambicioso	Intermediário Ambicioso (1)	Intermediário Ambicioso (2)	Mais Ambicioso
Escopo: Qual?	**Qual** é a cobertura potencial do projeto?	1.1 *Business as Usual*	1.2 Aumentar as conexões apenas no centro da cidade	1.3 Aumentar as conexões entre o centro da cidade e os arredores (cobertura local)	1.4 Conectar todas as áreas da região (cobertura regional)	1.5 Conectar várias regiões (cobertura inter–regional)
Soluções: Como?	**Como** o projeto pode ser entregue?	2.1 *Business as Usual*	2.2. Aprimorar os Ônibus / Transporte Rápido	2.3 Bonde	2.4 Trem	2.5 Metrô

Categoria	Pergunta	B.A.U	Menos Ambicioso	Intermediário Ambicioso (1)	Intermediário Ambicioso (2)	Mais Ambicioso
			por Ônibus (BRT)			
Fornecedor: Quem?	**Quem** pode fornecer os serviços?	3.1 Modelo de serviço existente	3.2 DB + OM Entidades separadas que Projetam e Constroem (DB) a partir da Operação e Manutenção (OM)	3.3 DBOM Uma entidade única responsável pelo Projeto, Construção, Operação e Manutenção do Projeto	3.4 DBFM+O Uma entidade é contratada para o Projeto, Construção, Financiamento e Manutenção e uma entidade separada é contratada para o elemento da Operação	3.5 DBFOM É contratada uma entidade única para todos os elementos do projeto
Implementação: Quando?	**Quando** o projeto pode ser entregue?	n/a	4.2 Três anos	4.3 Dois anos	4.4 Um ano	4.5 Imediatamente
Mobilização de Recursos e Financiamento: De onde?	**De onde** advirão a mobilização de recursos e o financiamento do projeto?	5.1 Financiamento existente	5.2 Mobilização de recursos públicos e financiamento	5.3 Mobilização de recursos públicos e financiamento privado (PPP com base na disponibilidade)	5.4 Mobilização de recursos públicos e financiamento privado parciais (CAPEX pago com base na disponibilidade e OPEX pago com base na demanda)	5.5. Mobilização de recursos e financiamento de forma privada (PPP com base em concessão)

Passo 6: use a mesma abordagem para desenvolver uma série de outras opções usando qualquer combinação de suas opções verde e amarela em cada Categoria, conforme ilustrado a seguir:

Tabela 11 – Opção Mais Ambiciosa

Categoria	Pergunta	B.A.U	Menos Ambicioso	Intermediário Ambicioso (1)	Intermediário Ambicioso (2)	Mais Ambicioso
Escopo: Qual?	**Qual** é a cobertura potencial do projeto?	1.1 *Business as Usual*	1.2 Aumentar as conexões apenas no centro da cidade	1.3 Aumentar as conexões entre o centro da cidade e os arredores (cobertura local)	1.4 Conectar todas as áreas da região (cobertura regional)	1.5 Conectar várias regiões (cobertura inter–regional)
Soluções: Como?	**Como** o projeto pode ser entregue?	2.1 *Business as Usual*	2.2. Aprimorar os Ônibus / Transporte Rápido por Ônibus (BRT)	2.3 Bonde	2.4 Trem	2.5 Metrô
Fornecedor: Quem?	**Quem** pode fornecer os serviços?	3.1 Modelo de serviço existente	3.2 DB + OM Entidades separadas que Projetam e Constroem (DB) a partir da Operação e Manutenção (OM)	3.3 DBOM Uma entidade única responsável pelo Projeto, Construção, Operação e Manutenção do Projeto	3.4 DBFM+O Uma entidade é contratada para o Projeto, Construção, Financiamento e Manutenção e uma entidade separada é contratada para o elemento da Operação	3.5 DBFOM É contratada uma entidade única para todos os elementos do projeto
Implementação: Quando?	**Quando** o projeto pode ser entregue?	n/a	4.2 Três anos	4.3 Dois anos	4.4 Um ano	4.5 Imediatamente
Mobilização de	**De onde** advirão a	5.1 Financiamento	5.2 Mobilização de	5.3 Mobilização de	5.4 Mobilização de	5.5. Mobilização

Categoria	Pergunta	B.A.U	Menos Ambicioso	Intermediário Ambicioso (1)	Intermediário Ambicioso (2)	Mais Ambicioso
Recursos e Financiamento: De onde?	mobilização de recursos e o financiamento do projeto?	existente	recursos públicos e financiamento	recursos públicos e financiamento privado (PPP com base na disponibilidade)	recursos públicos e financiamento privado parciais (CAPEX pago com base na disponibilidade e OPEX pago com base na demanda)	de recursos e financiamento de forma privada (PPP com base em concessão)

Tabela 12 – Opção Menos Ambiciosa

Categoria	Pergunta	B.A.U	Menos Ambicioso	Intermediário Ambicioso (1)	Intermediário Ambicioso (2)	Mais Ambicioso
Escopo: Qual?	**Qual** é a cobertura potencial do projeto?	1.1 *Business as Usual*	1.2 Aumentar as conexões apenas no centro da cidade	1.3 Aumentar as conexões entre o centro da cidade e os arredores (cobertura local)	1.4 Conectar todas as áreas da região (cobertura regional)	1.5 Conectar várias regiões (cobertura inter–regional)
Soluções: Como?	**Como** o projeto pode ser entregue?	2.1 *Business as Usual*	2.2. Aprimorar os Ônibus / Transporte Rápido por Ônibus (BRT)	2.3 Bonde	2.4 Trem	2.5 Metrô
Fornecedor: Quem?	**Quem** pode fornecer os serviços?	3.1 Modelo de serviço existente	3.2 DB + OM Entidades separadas que Projetam e Constroem (DB) a partir da Operação e Manutenção (OM)	3.3 DBOM Uma entidade única responsável pelo Projeto, Construção, Operação e Manutenção do Projeto	3.4 DBFM+O Uma entidade é contratada para o Projeto, Construção, Financiamento e Manutenção e uma entidade separada é contratada para o elemento da Operação	3.5 DBFOM É contratada uma entidade única para todos os elementos do projeto
Implementação: Quando?	**Quando** o projeto pode ser entregue?	n/a	4.2 Três anos	4.3 Dois anos	4.4 Um ano	4.5 Imediatamente
Mobilização de Recursos e Financiamento: De onde?	**De onde** advirão a mobilização de recursos e o financiamento do projeto?	5.1 Financiamento existente	5.2 Mobilização de recursos públicos e financiamento	5.3 Mobilização de recursos públicos e financiamento privado (PPP com base na disponibilidade)	5.4 Mobilização de recursos públicos e financiamento privado parciais (CAPEX pago com base na disponibilidade e OPEX pago com base na demanda)	5.5. Mobilização de recursos e financiamento de forma privada (PPP com base em concessão)

Passo 7: conforme você for avançando por este processo, é importante dar um passo atrás e se perguntar se as opções emergentes serão realistas, praticáveis e entregáveis – por exemplo:

- uma opção ambiciosa que tem o ajuste estratégico mais forte, com ampla cobertura de serviço, proporcionando uma rápida mudança transformacional, pode ser menos viável, possuir menor capacidade de custeada e ter um risco de entrega maior, ou

- uma opção menos ambiciosa que pode ter um ajuste estratégico mais fraco (cobertura menos extensa, mudança mais lenta), mas ter mais capacidade de ser custeada e ser mais viável.

No Reino Unido, esse processo é descrito como a identificação de "*trade-offs*" – trazendo à tona as diferenças entre as opções possíveis, por meio de discussão e revisão, permitindo que você descarte opções que não merecem investigação adicional, porque não serão viáveis, serão muito caras ou muito complexas, ou não irão longe o suficiente para alcançar os FCS.

Ao mesmo tempo, é importante que você não use o processo para selecionar opções apenas porque são politicamente desejáveis – você deve documentar suas decisões e as razões por trás delas, para que o processo seja transparente e possa ser revisado e questionado externamente.

Passo 8: O resultado do processo deve ser uma matriz mostrando as opções identificadas, conforme mostrado no exemplo a seguir, em que os números de referência dão as opções apresentadas na Tabela 9.

Tabela 13 – Matriz de opções após análise

Categoria	*Business as Usual* (B.A.U)	Menos Ambicioso	Abordagem Mais Vantajosa	Mais Ambicioso
Escopo	1.1	1.2	1.3	1.4
Soluções	2.1	2.2	2.3	2.3
Fornecedor	3.1	3.2	3.5	3.4
Implementação	n/a	4.2	4.2	4.5
Mobilização de Recursos e Financiamento	5.1	5.2	5.5	5.5

Passo 9: cada uma dessas opções (Cenário *Business as Usual*, Menos Ambicioso etc.) deve, então, ser submetida a uma análise geral adicional de suas forças, fraquezas, oportunidades e ameaças (análise "SWOT") da seguinte forma:

Tabela 14 – Forças, Fraquezas, Oportunidades e Ameaças

Título	Fundamentação
Descrição	Detalhes completos da opção.
Principais Vantagens	Pontos fortes e oportunidades em relação aos FCS.
Principais Desvantagens	Fraquezas e ameaças em relação aos FCS.
Conclusões	Quão bem atende aos FCS; deve ser atualizado ou levado adiante?

Isso deve incluir uma avaliação SWOT para cada espaço na tabela e pode levar a uma análise mais aprofundada dos resultados. Você deve documentar suas reflexões e as razões para suas decisões.

Qual deve ser o resultado?

Uma seção da Dimensão Econômica que inclui:

- Uma análise completa da Estrutura de Opções dos cenários "*Business as Usual*" usando a tabela anterior.
- Uma análise ambiental e social completa para o Cenário "*Business as Usual*" abrangendo as questões–chave descritas no Anexo 4.
- Uma série de opções a serem levadas adiante para análise posterior na Proposta Intermediária de Investimento. Estes devem incluir:
  - o Cenário "*Business as Usual*";
  - a opção "fazer o mínimo";
  - uma opção menos ambiciosa;
  - uma opção mais ambiciosa; e
  - uma "abordagem mais vantajosa".

Um relato claro quanto às decisões tomadas – é mostrado neste exemplo:

- A **Opção 1** foi designada como o Cenário "*Business as Usual*" (ou seja, continuar com as operações atuais).
- A **Opção 2** foi designada como a opção "fazer o mínimo", permitindo uma análise de referências com os quais as outras opções são comparadas. Consiste em um serviço aprimorado de ônibus que se utilizou de financiamento com recursos públicos.
- Duas opções de bonde foram adotadas:
  - **Opção 3** – na qual o bonde é financiado com recursos públicos (ou seja, DBOM, com mobilização de recursos públicos para cobertura local); e
  - **Opção 4** – na qual o financiamento privado é usado (ou seja, DBFOM, com cobertura local, financiamento privado, mobilização de recursos e financiamento privado). É improvável que a Relação Custo-Benefício para uma opção alternativa (ou seja, DBFM+O, com cobertura local e financiamento privado / mobilização de recursos e financiamento privado) varie significativamente da opção 4, uma vez que a diferença é principalmente contratual relacionada à parte à qual o risco operacional está alocado.
- Uma opção de Transporte Rápido por Ônibus foi adotada – **Opção 5** – na qual o projeto é financiado de forma privada (embora um projeto de financiamento público, ou seja, Transporte Rápido por Ônibus – DBOM, com financiamento público e cobertura local) e seria analisado caso a Relação Custo-Benefício dessa opção indicasse o potencial do Transporte Rápido por Ônibus como uma alternativa viável.

QUADRO 15: ***Complemente a avaliação com a ACB Preliminar***

O desenvolvimento da Estrutura de Opções na Proposta de Investimento preliminar ocorre a partir da análise de cenários para elementos de definição do projeto (Escopo, Soluções, Fornecedor, Implementação, Mobilização de Recursos e Financiamento). Todavia, neste estágio ainda não se esperam os detalhes completos do modelo proposto, sendo o trabalho restrito à identificação de princípios da análise socioeconômica das alternativas de escopo.

Por esse motivo, a ação aqui desenvolvida em muito se correlaciona ao desenvolvimento da Análise Custo-Benefício (ACB) preliminar (vide Análise de viabilidade preliminar, conforme exposto no Guia ACB), em que exercícios de avaliação socioeconômica de investimentos em infraestrutura são realizados ainda em etapa de planejamento. A ACB Preliminar possui como principal característica se basear em informações preliminares de custo e demanda, tipicamente paramétricas ou estimativas aproximadas.

Ação 7: Defina o escopo de Avaliação de Impacto Ambiental e Social, estudos técnicos e outros

Quem deve trabalhar nisto?

- ☐ O Diretor e Gerente de Projeto;
- ☐ Consultor Econômico;
- ☐ Consultores Ambientais e Sociais (incluindo um Especialista em Gênero).

O que você deve fazer?

- ☐ Para as opções que estão sendo levadas adiante, você precisa planejar uma Avaliação de Impacto Ambiental e Social ("AIAS") a fim de identificar e avaliar os riscos e impactos ambientais, incluindo mudanças climáticas e emissões de gases de efeito estufa/carbono, economia circular, e riscos sociais, impactos e oportunidades para ajudar na tomada de decisão. A AIAS também deve determinar o nível de ambição pretendido pelo projeto utilizando a Estrutura de Gênero e Inclusão (consulte Anexo 4).
- ☐ Você precisa garantir que cumprirá quaisquer requisitos legais nacionais ou subnacionais para avaliação de riscos ambientais e sociais e de impacto. Uma AIAS é normalmente exigida por instituições financeiras multilaterais antes do financiamento do projeto.
  - Recentemente, tem havido tentativas por parte de instituições financeiras internacionais de utilizar esta abordagem de gestão de risco para também procurar oportunidades de criar benefícios sociais adicionais para as comunidades afetadas pelo projeto e contribuir para o cumprimento dos ODS da ONU.
  - Para ilustrar, o IFC (Corporação Financeira Internacional ou *International Finance Corporation*) enfatiza no Padrão de Desempenho (PD)1 que "o processo de

consulta deve: (i) captar as opiniões de homens e mulheres, se necessário, por meio de fóruns ou engajamentos separados; e (ii) refletir as diferentes preocupações e prioridades de homens e de mulheres a respeito dos impactos, mecanismos de mitigação e benefícios, se apropriado". No PD2, os clientes são obrigados a "tomar medidas para impedir e tratar questões de assédio, intimidação e/ou exploração, especialmente com relação às mulheres". O PS5 oferece a oportunidade de alcançar o empoderamento ao afirmar que, quando "o deslocamento físico for inevitável; o cliente oferecerá às comunidades e pessoas deslocadas uma compensação pela perda de bens com custo total de reposição e outras assistências para ajudá-los a melhorar ou restaurar seus padrões de vida". É feita menção em todos os Padrões para prestar atenção especial às necessidades dos grupos pobres e vulneráveis.

Passos:

1. Rastreamento

- ☐ Identifique o escopo necessário da Avaliação de Impacto Ambiental e Social para as opções de projeto consideradas, de acordo com órgãos nacionais, subnacionais ou internacionais. Se o projeto requer financiamento internacional, uma categorização definida pela IFC deve ser feita para as várias opções para orientar uma potencial Avaliação de Impacto Ambiental e Social. Essa categorização é definida pelo nível de risco social e ambiental que apresenta, sendo a Categoria A o de maior risco. O nível de detalhe em uma Avaliação de Impacto Ambiental e Social refletirá a categorização do projeto.

2. Delimitação do Escopo

- ☐ Identifique os estudos que serão necessários para o processo de Avaliação de Impacto Ambiental e Social e como estes devem ser conduzidos. O nível de detalhe dos estudos deve ser informado pela natureza e escala do projeto, e pela presença de fatores ambientais e sociais de alto risco identificados durante o processo de delimitação do escopo, como a necessidade de reassentamento ou operações em habitats naturais críticos.

- ☐ Inclua um Especialista em Gênero na equipe de delimitação do escopo para identificar riscos elevados e competências especializadas necessárias para apoiar o processo de Avaliação de Impacto Ambiental e Social (por exemplo, proteção infantil, violência baseada em gênero, reassentamento etc.).

Categorização Ambiental e Social da IFC

Categoria	Descrição	Exemplo de projeto
Categoria A	Atividades empresariais com potenciais riscos e/ou impactos ambientais ou sociais adversos que sejam diversos, irreversíveis ou sem precedentes.	Uma mina de carvão em um local rico em biodiversidade e cultura.
Categoria B	Atividades empresariais com	Reabilitação de uma estação de tratamento de

Categoria	Descrição	Exemplo de projeto
	potenciais riscos e/ou impactos ambientais ou sociais adversos limitados, que sejam em número reduzido, geralmente específicos do local, amplamente reversíveis e prontamente tratados por meio de medidas mitigadoras.	águas residuais em um local abandonado.
Categoria C	Atividades empresariais sem riscos e/ou impactos ambientais ou sociais ou com impactos mínimos.	Capacitação selecionada ou atividades educacionais. Como os projetos que financiam construção ou reabilitação não podem ser projetos da categoria C, os projetos de infraestrutura não serão incluídos nesta categoria.

Os detalhes da Checklist da Avaliação de Impacto Ambiental e Social estão incluídos no Anexo 9.

Qual deve ser o resultado?

Um escopo acordado para a Avaliação de Impacto Ambiental e Social para cada opção adotada, que deve incluir uma compreensão preliminar dos potenciais riscos e impactos ambientais e sociais que a opção pode ter, descritos em um relatório de delimitação do escopo. O relatório de delimitação do escopo deve incluir Termos de Referência detalhados para a avaliação. Estes Termos de Referência devem estabelecer os riscos e impactos que foram identificados durante a delimitação do escopo que requerem a realização de estudos e avaliações adicionais. Deve incluir um requisito para determinar o nível apropriado de ambição para cada opção, de acordo com a Estrutura de Gênero e Inclusão. Também deve especificar o tipo de experiência necessária para avaliar com segurança áreas de riscos sensíveis ou elevados (por exemplo, um especialista em violência de gênero se o projeto incluir construção ou exigir consulta à comunidade). Os Termos de Referência devem ser revisados/aprovados por Consultores Ambientais e Sociais.

QUADRO 16: ***Alocação da responsabilidade por licenciamento ambiental***

O processo de licenciamento ambiental é, em geral, composto por três etapas: a Licença Prévia, a Licença de Instalação e a Licença de Operação.

- Licença Prévia (LP): solicitada ainda na fase de planejamento da

implantação, alteração ou ampliação da atividade ou empreendimento. Esse documento atesta a viabilidade ambiental e apresenta as exigências técnicas, chamadas *condicionantes*, a serem desenvolvidas no projeto;

- Licença de Instalação (LI): após a avaliação pelo órgão público competente do atendimento das condicionantes exigidas durante o licenciamento prévio, procede-se à emissão da Licença de Instalação, autorizando o início das obras do empreendimento; e

- Licença de Operação (LO): é a licença que autoriza o início do funcionamento e operação do empreendimento, sendo emitida após a verificação, pelo órgão público competente, da compatibilidade dos projetos aprovados e da eficácia das medidas preventivas, compensatórias e mitigadoras de impactos ambientais, dentre elas, os planos e programas ambientais.

A elaboração de estudo de Avaliação de Impacto Ambiental (AIA), por meio de um EIA/RIMA, a ser aprovado por órgão ou comissão competente, é obrigatória apenas para atividades que possuam potencial poluidor considerado alto pelos órgãos e legislação competentes, conforme dispõe a Lei n° 6.938/1981 (Política Nacional do Meio Ambiente), Resolução CONAMA n.º 001/1986, de 23/01/1986, e Decreto Federal n° 99.274/1990.

O EIA/RIMA é indispensável no caso de empreendimentos relacionados a:

- Estradas de rodagem com duas ou mais pistas de rolamento;
- Ferrovias;
- Portos e terminais de minério, petróleo e produtos químicos;
- Aeroportos, conforme definidos na legislação pertinente;
- Oleodutos, gasodutos, minerodutos e emissários submarinos de esgotos sanitários ou industriais;
- Linhas de transmissão de energia elétrica, com capacidade acima de 230 Kw;
- Barragens e usinas de geração de energia elétrica (qualquer que seja a fonte de energia primária), com capacidade igual ou superior a 10 Kw;
- Extração de combustível fóssil (petróleo, xisto, carvão);
- Extração de minério, inclusive areia;
- Abertura e drenagem de canais de navegação, drenagem ou irrigação, ratificação de cursos d'água, abertura de barras e embocaduras, transposição de bacias, construção de diques.

A partir da identificação das atividades e empreendimentos sujeitos ao processo de licenciamento, são estabelecidos os respectivos estudos ambientais necessários para obtenção da licença prévia, de instalação ou de operação.

A premissa de uma concessão ou PPP é que haja relevante transferência contratual de riscos para a inciativa privada. No campo do risco de licenciamento ambiental, **a lei de PPPs é expressa ao estabelecer que, caso a caso e se fizer sentido do ponto de vista do pagador de tributos, o risco de obtenção das licenças pode ser alocado ao parceiro privado**. Ao setor público cabe a responsabilidade de, na licitação, apresentar a licença ambiental prévia ou expedir as diretrizes para o licenciamento ambiental do empreendimento (art. 10, vii, Lei nº 11.079/2004). **Já na etapa de execução contratual, a não obtenção das licenças necessárias**

decorrente de atrasos gerados por fato não imputado ao concessionário ou necessidade de modificações nas diretrizes expedidas pelo setor público são riscos, geralmente, suportados pelo próprio poder concedente, não sendo aplicadas penalidades e multas contratuais decorrentes de tais atrasos.

Este entendimento também é plenamente aplicável às concessões comuns (Lei nº 8.987/1995), pois outros temas que foram explicitados pela lei de PPPs também foram apropriados pela prática em concessões (como o tema da repartição objetiva de riscos entre as partes – art. 4º, vi, Lei nº 11.079/2004).

Portanto, se houver motivação no sentido de que é mais eficiente a alocação do referido risco ao parceiro privado, ela deve ser feita, respeitados os limites das suas responsabilidades.

Conclusão e controle de qualidade da Dimensão Econômica:

- ☐ Elabore a Dimensão Econômica e preencha a tabela de Resumo a seguir;
- ☐ Finalmente, discuta e chegue a um acordo sobre a Dimensão Econômica Inicial com as partes interessadas internas para garantir que a análise seja sólida. Isso deve incluir uma avaliação crítica externa de alguém, que não esteve envolvido nos workshops, sobre se as suposições feitas e as conclusões esboçadas são sólidas.

Tabela 15 – Tabela de resumo da Dimensão Econômica na Proposta Inicial de Investimento

Título	Conteúdo
Fatores Críticos de Sucesso	Uma descrição de seus Fatores Críticos de Sucesso (FCS).
Business as Usual	Uma descrição detalhada do Cenário *Business as Usual*, incluindo detalhes sobre o Escopo, Soluções, Fornecedor e Mobilização de Recursos e Financiamento.
Ampla gama de opções (com classificações por faróis – Vermelho, Amarelo e Verde)	Uma lista das opções geradas a partir do uso da estrutura de opções – com descrições de **como** você aplicou seus Fatores Críticos de Sucesso e **por qual razão** optou por descartar certas opções.
Lista final de opções	Uma descrição de como você criou sua lista final de opções a partir das opções viáveis de sua matriz (com faróis Verde e Amarelo) (consulte a Tabela 9) – detalhando como você vinculou Escopo, Soluções, Fornecedor, Implementação e Financiamento.
Abordagem Mais Vantajosa	Uma descrição da "Abordagem Mais Vantajosa" (geralmente a opção que é classificada como Verde para todas as opções).
Avaliação de Impacto Ambiental e Social, estudos técnicos e outros	Uma lista de estudos que serão necessários.

Dimensão Comercial

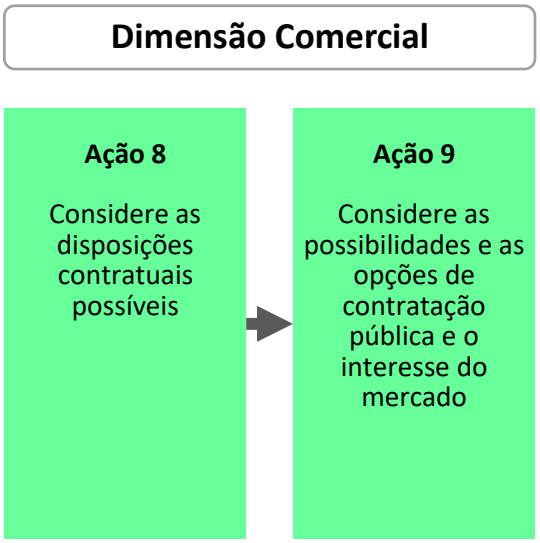
A Dimensão Comercial descreve a estrutura contratual do projeto e como ele será contratado.

No estágio Proposta Inicial de Investimento, não é possível ser específico sobre a estrutura contratual do projeto, uma vez que a Opção Mais Vantajosa ainda não foi identificada. No entanto, é uma oportunidade importante para:

- identificar os serviços necessários a serem contratados;
- fazer uma reflexão precoce sobre a possível estrutura contratual;
- realizar uma escuta de mercado ("*soft market testing*") para entender licitantes e financiadores em potencial; e
- considerar a abordagem da contratação e como ela proporcionará uma boa relação *value for money* para a Autoridade.

O resultado deve ser um conjunto de recomendações ao Conselho do Projeto/Conselho do Programa, o que os tornará cientes de questões significativas e permitirá que planejem o estágio da Proposta Intermediária de Investimento. O desenvolvimento da Dimensão Comercial no estágio Proposta Inicial de Investimento provavelmente envolverá um trabalho próximo entre o Diretor e Gerente de Projeto, o Diretor Comercial da Autoridade e o Consultor Jurídico.

As Ações para a conclusão da Dimensão Comercial são definidas a seguir.



Ação 8: Considere as disposições contratuais possíveis

Quem deve trabalhar nisto?

- O Diretor e Gerente de Projeto;
- Diretor Comercial;
- Consultor Jurídico.

O que você deve fazer?

- Desenvolver, em um alto nível, sua reflexão sobre uma estrutura contratual potencial para a "abordagem mais vantajosa" identificada na Dimensão Econômica, incluindo:
  - como o contrato irá articular o escopo do projeto;
  - quem serão as partes contratuais;
  - o tipo de contrato – para PPPs de infraestrutura, a questão a ser considerada é qual parte será responsável por Projetar, Construir, Financiar, Operar e Manter a instalação/o serviço; as principais questões a serem consideradas são:

    i. o que o mercado aceitará; e

    ii. o que a Autoridade deseja controlar e o que pretende transferir para o contratado:
    - como o risco pode ser alocado entre o contratado e a Autoridade;
    - princípios relativos ao mecanismo de pagamento;
    - a forma como a Autoridade pretende garantir a prontidão para o mercado e incentivar o contratado através do regime de desempenho; dentro disso, você deve considerar o que deseja que o projeto e o contratado atinjam em termos de:
      - impactos ambientais positivos (por exemplo, contribuição para a transição para um sistema de baixo carbono, objetivos da economia circular, oportunidades de aprimoramento de capital natural) e sociais (por exemplo, oportunidades econômicas para grupos desfavorecidos);
      - conformidade com padrões ambientais e sociais;
      - cumprimento de outros Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU; e
  - como isso pode ser refletido contratualmente.
- Identifique, em alto nível, os problemas que podem ser desafiadores. Estes podem incluir as seguintes categorias para um projeto de infraestrutura:
  - **Propriedade fundiária**: quando se trata de um novo desenvolvimento, a disponibilidade do terreno deverá ser abordada em um estágio inicial do projeto. Na medida do possível, a Proposta Inicial de Investimento deve identificar o terreno que pode ser necessário, seu status e propriedade. Quando o terreno é de propriedade externa, é importante começar a

desenvolver um plano de compra (desapropriação) e considerar o nível de certeza da sua implementação. É uma boa prática em projetos de transporte especificar uma quantidade mínima de terrenos que já estão em processo de desapropriação pela Autoridade.

- **Problemas Potenciais de Pessoal**: o projeto envolverá potencialmente a transferência de pessoal do emprego do setor público para o contratado? Em caso afirmativo, quais são as implicações jurídicas disso e quais os impactos que poderão ter no planejamento dos projetos?

- **Levantamentos de Estoque, Terreno e Especialistas**: para projetos em que trabalhos de renovação ou atualização podem ser necessários, é preciso um conhecimento atualizado dos ativos existentes, pois isso informará os custos do projeto, a precificação e a alocação de risco. Há necessidade de encomendar novos levantamentos?

- **Interfaces externas e aprovações**: quem são os terceiros que podem afetar o projeto e quem pode precisar ser consultado? É provável que seja necessária permissão de planejamento e/ou outros consentimentos?

- **Tratamento de Contabilidade e Balanço**: no balanço de qual parte envolvida é provável que o projeto seja registrado e quais são as normas contábeis relevantes? Se o projeto se destina a "não ser incluído no balanço" para a Autoridade (ou seja, pagável ano a ano como um custo operacional), este compromisso de pagamento deve, no entanto, ser reconhecido. Este compromisso reduzirá a flexibilidade futura da Autoridade para assumir novos compromissos de despesas. Os países devem considerar como isso deve ser refletido nas Contas Nacionais[56].

- Em vários países, os projetos podem ser entregues de acordo com a lei Sharia utilizando o financiamento por Sukuk. Isso pode exigir suporte e aconselhamento adicionais, mas está totalmente de acordo com a abordagem contida na presente Orientação. Mais informações sobre a conformidade com a Sharia e Sukuk estão no Guia de Certificação de PPP[57].

Qual deve ser o resultado?

- Uma descrição da estrutura contratual potencial (com base no trabalho realizado na Estrutura de Opções na Dimensão Econômica) e de questões comerciais potenciais que podem apresentar obstáculos e riscos para a contratação bem–sucedida do projeto (reconhecendo que a Opção Mais Vantajosa não será selecionada até a Proposta Intermediária de Investimento).

[56] Consulte o Modelo para Análise de Riscos Fiscais nas PPPs (P–FRAM) do Banco Mundial, que quantifica as implicações macrofiscais e os riscos fiscais potenciais decorrentes de projetos de PPP. Disponível em: https://www.imf.org/external/np/fad/publicinvestment/pdf/PFRAM.pdf.

[57] Consulte o guia de certificação CP^{3}P, Capítulo 1b: https://ppp–certification.com/ppp–certification–guide/ppp–introduction–and–overview–appendix–b–sharia–finance.

Ação 9: Considere as possibilidades e as opções de contratação pública e o interesse do mercado

Quem deve trabalhar nisto?

- O Diretor e Gerente de Projeto;
- Diretor Comercial;
- Consultor Jurídico.

O que você deve fazer?

Considere os Licitantes do Mercado

- Nesta fase, o objetivo é chegar a um entendimento de alto nível de quais pessoas podem ser os possíveis licitantes para o projeto. Isso pode ser documentado em uma análise do mercado de licitações.
- Isso ajudará o Conselho do Projeto/Conselho do Programa a compreender as questões que têm uma influência importante em relação ao projeto e se deve-se prosseguir com o mesmo, incluindo:
  - É provável que o projeto atraia licitantes suficientes para permitir uma competição, o que levará os licitantes a pensar de forma inovadora e maximizar a qualidade de suas ofertas?
  - É provável que o projeto ofereça possibilidades de participação às pequenas e médias empresas?
  - É provável que o projeto atraia licitantes que poderão trazer uma gama de soluções técnicas?
  - É provável que o projeto atraia fornecedores nacionais e internacionais?
  - É provável que o projeto seja financiável (se uma PPP for uma opção)?
- Normalmente, isso é feito por meio de:
  - discussões com servidores dentro de seu departamento/ministério, e mais amplamente, se relevante;
  - pesquisa documental com base em informações disponíveis ao público; e
  - chamadas/reuniões informais com potenciais licitantes/contratados em um período de consulta pública; se você desejar realizar um exercício de escuta do mercado ("soft market testing"), deve planejá-lo e estrutura-lo de modo que todas as organizações contatadas recebam a mesma quantidade de informações e as mesmas perguntas sejam feitas a todos; você deve documentar seu processo e quaisquer discussões realizadas.
- Para projetos complexos, nos quais você deseja entender a inclinação de uma variedade de fornecedores internacionais, você pode considerar contratar uma consultoria privada para ajudá–lo.

Considere o Processo de Contratação Pública

- Neste estágio da Proposta Inicial de Investimento, você deve considerar a gama de possibilidades de contratação legalmente disponíveis para você e considerar três questões principais:
  - O processo de contratação permitirá à Autoridade demonstrar que cumpriu os princípios da Organização Mundial do Comércio (OMC) de condições de concorrência iguais, justas e transparentes?[58]
  - O processo de contratação permitirá à Autoridade cumprir os requisitos dos BMDs que podem ser requeridos a fornecer financiamento?
  - O processo de contratação refletirá a complexidade do projeto?
- Esta Orientação se concentra na entrega e conclusão de projetos de infraestrutura, que normalmente envolvem o compartilhamento de risco entre o setor público e privado, diversas partes interessadas, longas fases de projeto e construção, o envolvimento de BMDs e, possivelmente, de credores e investidores do setor privado e estruturas contratuais complexas. É do interesse de uma Autoridade encontrar um contratado cuja oferta a auxilie a alcançar os melhores resultados sociais, econômicos, comerciais e financeiros.
- É improvável que isso seja realizado sem um processo de contratação estruturado. Isso deve começar pela qualificação de uma longa lista de licitantes e a partir de requisitos técnicos ou de preço, de uma lista de licitantes qualificados, com os quais a Autoridade possa negociar, incentivando–os a melhorar progressivamente suas propostas (“leilão”).

Qual deve ser o resultado?

- Deve haver uma seção da Dimensão Comercial que documente a pesquisa que você fez, as conclusões a que chegou e as suas recomendações.
- Deve haver uma seção da Dimensão Comercial que estabeleça as opções de contratação que você considerou, como você avaliou cada opção em relação à complexidade do projeto e suas recomendações ao Conselho do Projeto e/ou Conselho do Programa.
- Também pode ser útil incluir a tabela a seguir:

Tabela 16 – Análise das opções de aquisição

Princípios	Descrição	Explicação
Igualdade	Como a abordagem de contratação proposta tratará os licitantes igualmente?	

[58] Para mais informações, ver o acordo sobre compras governamentais da Organização Mundial do Comércio: https://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/gp_gpa_e.htm.

Princípios	Descrição	Explicação
Transparência	Como vamos tornar o processo, pelo qual os licitantes serão avaliados, transparente?	
Justiça	Como iremos prevenir o favoritismo ou a discriminação no tratamento dos licitantes?	
G20	Como a abordagem promoverá os Princípios do G20 de viabilidade comercial e acessibilidade de longo prazo?[59]	

Uma observação sobre as vantagens de seguir um processo de contratação estruturado

Os processos de contratação disponíveis em qualquer país podem variar de "simples" a "complexos", incluindo:

- **Concessão direta sem concorrência** – na qual os contratos são concedidos sem um processo de licitação formal, possivelmente com base em relações estabelecidas e/ou preferências individuais. O preço do contratado e a qualidade de sua oferta não estão sujeitos à concorrência. Como o processo é informal, não há responsabilidade pelas decisões, os riscos provavelmente recairão sobre o governo em vez de serem compartilhados com o contratante, o custo provavelmente será mais alto e o *value for money* mais baixo.
- **Aceitação de propostas não solicitadas sem concorrência estruturada** – sem a pressão da concorrência, os riscos são mais propensos a recair sobre o governo do que a serem compartilhados, o custo provavelmente será mais alto e o *value for money* mais baixo.
- **Concessão simples com concorrência limitada** – sob esta abordagem, uma Autoridade pode seguir um procedimento de contratação que simplesmente solicita propostas a um preço fixo, com a proposta mais baixa sendo vencedora. Embora isso possa ser apropriado para contratos relativamente simples, que não exigem o compartilhamento do risco, é improvável que ofereça um bom *value for money* para um projeto de infraestrutura complexo.

QUADRO 17: ***A obrigatoriedade de licitar concessões e PPPs no Brasil***

Para concessões (Lei nº 8.789/1995, Art. 2º, II) e PPPs (Lei nº 11.079/2004, Art. 10), o regramento legal brasileiro determina que os **processos de contratação devem ser realizados mediante licitação, na modalidade concorrência** ou diálogo competitivo (Redação dada pela Lei nº 14.133/2021).

- **Concessão complexa com alto nível de concorrência** – em que as contratações seguem um processo legal que normalmente começa com uma forma de qualificação e, em seguida, seleciona uma lista de licitantes com os quais a Autoridade mantém a

[59] Estes princípios–chave foram endossados pelos Ministros da Economia, Finanças e Governadores de Bancos Centrais do G20 (na cúpula de Buenos Aires em julho de 2018) e BMDs [consultar PPP Legal Resource Center (PPPLRC) do Banco Mundial, onde o Banco Mundial promove o uso desta Orientação, em https://ppp.worldbank.org].

negociação. Isso os incentiva a melhorar a qualidade de sua oferta e preço de uma forma que seja transparente e justificável e seja adequada para projetos de infraestrutura complexos.

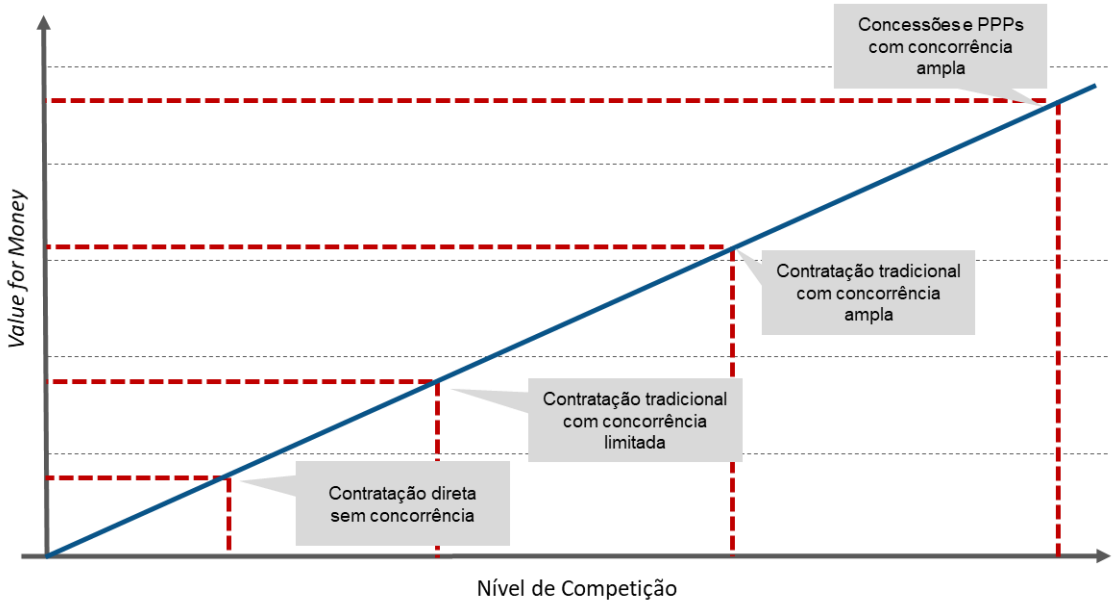
As principais diferenças entre processos simples e complexos podem ser resumidas a seguir:

Tabela 17 – Processos de aquisição simples e complexos

Simples	Complexos
☐ Permite a concessão do contrato com base no custo mais baixo	☐ Permite a concessão do contrato com base no melhor *value for money*
☐ Sem estágio de qualificação	☐ Inclui um estágio de qualificação
☐ Não há diálogo com vários licitantes, portanto, ocorre pouca ou nenhuma tensão competitiva	☐ Tensão competitiva alcançada através de um processo estruturado de negociação e lances com vários licitantes
☐ Nenhum critério ou critérios de avaliação simples utilizados; qualidade das propostas não avaliadas ou avaliadas apenas até certo ponto	☐ Permite que critérios de avaliação mais complexos sejam aplicados
☐ Contrato padrão utilizado, com pouca ou nenhuma possibilidade de alteração	☐ A estrutura do contrato pode ser variada para refletir a complexidade do projeto e o compartilhamento do risco
☐ Trilha de auditoria simples	☐ Trilha de auditoria mais complexa
☐ Pode não atender aos padrões do BMD para empréstimos ou investimentos	☐ Atenderá aos padrões do BMD para empréstimos ou investimentos

A experiência indica que existe uma forte relação entre a abordagem escolhida e a capacidade de uma Autoridade de obter *value for money*, conforme mostrado no Diagrama 8 a seguir:

Diagrama 8 – A Cadeia de Valor de Contratação para Projetos de Infraestrutura



QUADRO 18: ***Setor público como comprador inteligente***

O Diagrama 8 é rico em interpretações e, em síntese, revela o seguinte: quanto menor for o risco de integração entre fornecedores do setor público e maior for a tensão competitiva e a transferência de riscos para a iniciativa privada, melhores serão as chances de que uma proposta de investimento seja executada por um órgão público, considerado assim um "comprador inteligente".

No ambiente institucional brasileiro, é possível implantar políticas públicas de qualidade por intermédio de modalidades de contratação tradicional. Entretanto, tais modalidades envolvem requisitos argumentativos e motivação muito simples e não envolvem uma consulta ao mercado como é sugerido por esta metodologia. No caso de PPPs são necessárias as comprovações de sustentabilidade financeira e vantagens socioeconômicas dos projetos, as exigências de garantias de pagamento, entre outros (Lei nº 11.07/2004, em especial Art. 4º e Art. 8º). Essas exigências estão mais alinhadas com o M5D.

Para as contratações públicas não há nenhuma exigência de consulta ao mercado para a definição da modalidade da contratação, tampouco há qualquer vedação. A incorreta escolha da melhor modalidade de contratação pode até mesmo resultar em licitações desertas ou fracassadas. Portanto, mesmo que não haja a exigência, a metodologia pode ser utilizada para uma otimização dos resultados da licitação.

O relatório do Banco Mundial sobre *Procuring Infrastructure PPPs 2018*[60] (Concessão de PPPs para Infraestrutura) é um recurso útil para obter mais informações. Ele compara a estrutura regulatória de 135 economias em relação às boas práticas reconhecidas internacionalmente, pontuando-as em: preparação, aquisição, gestão de contratos e tratamento de propostas não solicitadas. A Recomendação da OCDE sobre Aquisições Públicas também possui material útil[61].

Uma observação sobre propostas não solicitadas (Manifestação de Interesse Privado – MIP)

Às vezes, um projeto pode ser apresentado ao governo por iniciativa de uma entidade do setor privado, sem uma solicitação explícita de um governo para fazê-lo, como uma "proposta não solicitada[62]. Nesses casos, as empresas do setor privado, geralmente desenvolvedoras, fornecedoras e/ou financiadoras, podem financiar os estudos para estabelecer as especificações básicas do projeto e, em seguida, abordar a entidade governamental relevante para aprovação.

Se a estrutura legal de um país permite propostas não solicitadas, é importante definir regras claras para:

- manter a pressão competitiva;

[60] Disponível em: https://ppp.worldbank.org/public–private–partnership/library/procuring–infrastructure–ppps–2018.

[61] Disponível em: https://www.oecd.org/gov/public–procurement/recommendation/.

[62] Para maiores informações sobre este tópico, acesse: https://ppp.worldbank.org/public–private–partnership/sites/ppp.worldbank.org/files/documents/Procuring%20Inf,rastructure%20Public–Private%20Partnerships%20_2018_EN2_0.pdf, p.62 (Unsolicited Proposals).

- lidar com as dificuldades que as propostas não solicitadas apresentam; e
- evitar que prejudiquem o processo do projeto de investimento.

Isso pode ser alcançado desenvolvendo:

- uma estrutura clara que estabelece quando propostas não solicitadas podem ser requeridas ou permitidas, por exemplo:
  - as propostas só podem ser permitidas dentro de determinados períodos, de modo que os servidores não fiquem permanentemente sobrecarregados com o volume de trabalho e incapazes de realizar seu próprio planejamento; e
  - os governos podem sinalizar que só considerarão propostas para projetos em determinados setores ou áreas geográficas, de modo que as energias do setor privado sejam canalizadas para as prioridades de infraestrutura nacional do governo;

QUADRO 19: *PMI como auxílio às licitações e contratações públicas tradicionais de soluções inovadoras*

Já foi mencionado anteriormente (vide QUADRO 10) o conceito de Manifestação de Interesse Privado (MIP) e Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI) no âmbito das concessões e PPPs. Retoma-se a eles mais uma vez, mas com outro enfoque. Em primeiro lugar, são várias as cautelas apresentadas pela presente publicação sobre interações com a iniciativa privada durante as etapas que compõem o Modelo das 5 Dimensões. Ainda mais no que tange à lei federal sobre contratação pública (Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021), que estabeleceu o PMI entre os "procedimentos auxiliares" para necessidades de "soluções inovadoras" por parte do setor público.

Se mesmo em ambiente institucional mais regulado e dotado de requisito deliberativos percebidos como altos, como o ambiente de concessões e PPPs, o PMI apresenta riscos e frustrações, no ambiente de contratação pública tradicional o PMI tende a apresentar ainda mais riscos. Sugere-se, portanto, redobradas cautelas e consciência no uso de tal instituto. É indelegável a decisão sobre a forma de contratação das licitações públicas e o gestor público será sempre o responsável, de modo que maior salvaguarda terá aquele que aplica métodos consolidados na análise e motivação sobre suas decisões.

Portanto, propostas privadas não solicitadas e mesmo aquelas complementadas, com estudos fornecidos sob risco privado, devem ser conectadas e submetidas a todo o fluxo apreciativo, de planejamento e decisório do M5D, iniciando na Dimensão Estratégica e perpassando por todas as demais dimensões, conforme os fluxogramas expostos.

No campo das "soluções inovadoras", cabe mencionar que o Tribunal de Contas da União (TCU) vem publicando nos últimos anos edições do "Guia de boas práticas

em contratação de soluções de tecnologia da informação[63]", que também contribui para qualificar decisões do poder executivo e mitigar riscos que podem eventualmente ser suportados pelos gestores públicos encarregados de compras públicas com tal escopo.

- um formato para propostas não solicitadas, que seja consistente com a metodologia de análise de propostas de investimento e deixe claro como as questões, que podem não ser de interesse direto para um licitante do setor privado, mas são de importância crucial para a Autoridade e o governo em geral, serão tratadas – incluindo, mas não se limitando a: capacidade de custeio do projeto pelo governo; alinhamento com as estratégias nacionais e planejamento estratégico; inclusão da liderança e gestão do setor público no desenvolvimento do projeto; análise de custo-benefício e abordagem de contratação. As propostas não solicitadas geralmente subestimam ou não identificam os riscos retidos pelo governo nos projetos que apresentam, e caberá aos funcionários do setor público desenvolver um formato para as propostas não solicitadas que tornará mais fácil sua análise e apresentação de recomendações aos respectivos Conselhos de Programas; e

- métodos de sujeitar propostas não solicitadas à concorrência – por exemplo, através da rota *Swiss Challenge*, por meio do qual o governo divulga detalhes de um projeto ou contrato para o qual recebeu uma proposta não solicitada e convida outras pessoas interessadas em executá-la; o processo do governo precisará garantir que outros licitantes tenham igualdade de acesso às informações e engajamento como dado ao licitante original[64].

Quando, por razões de política ou de objetivos sociais mais amplos, houver um requisito para o uso de cadeias de abastecimento locais, isso deve ser claramente especificado na estratégia de contratações.

Mais orientações estão disponíveis no site do PPP *Legal Resource Center* do Banco Mundial[65].

Conclusão e controle de qualidade da Dimensão Comercial:

Após a conclusão das Ações anteriores, elabore a Dimensão Comercial e complete a tabela de resumo a seguir.

Tabela 18 – Tabela de resumo da Dimensão Comercial na Proposta Inicial de Investimento

Título	Conteúdo
Eventuais Disposições Contratuais	Uma descrição de alto nível das potenciais disposições contratuais que poderiam ser usados para a "abordagem mais vantajosa" estabelecida na Dimensão Econômica e questões–chave decorrentes.

[63] Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/guia-de-boas-praticas-em-contratacao-de-solucoes-de-tecnologia-da-informacao-1-edicao.htm

[64] Para mais informações, ver informações do Banco Asiático de Desenvolvimento, *Guidelines for Procurement of PPP Projects* através da Rota *Swiss Challenge*: https://www.adb.org/documents/guidelines–procurement–ppp–projects–through–swiss–challenge–route

[65] Propostas Não Solicitadas do Banco Mundial: https://ppp.worldbank.org/public–private–partnership/ppp–overview/ppp– procurement–bidding/unsolicited–proposals/unsolicited–proposals

Título	Conteúdo
Possíveis Licitantes	Um resumo do trabalho realizado para identificar potenciais licitantes e uma avaliação da possibilidade de gerar interesse suficiente para realizar uma concorrência significativa.
Opções de Contratação	Uma descrição de alto nível das opções de contratação e como você tornará o processo Igual, Transparente e Justo, bem como atenderá aos Princípios do G20 relevantes.

Dimensão Financeira

No estágio da Proposta Inicial de Investimento, a Dimensão Financeira é uma oportunidade para alcançar um entendimento de alto nível de quanto o projeto pode custar, se é provável que a Autoridade tenha capacidade custear o projeto (ou seja, entender quanto a Autoridade e possivelmente outros departamentos do governo podem gastar no projeto, e se é provável que haja uma lacuna da capacidade de custeio), e quais podem ser as fontes não governamentais de financiamento.

Seu entendimento será preliminar, pois você não selecionou uma opção mais vantajosa e não avaliou os custos potenciais do projeto em relação ao mercado. Reservar um tempo para alcançar, até mesmo, um entendimento preliminar, entretanto, será útil quando você analisar a lista de opções com mais detalhes na Proposta Intermediária de Investimento.

Esta também é uma oportunidade para começar a refletir sobre como você fará a modelagem financeira necessária para a Dimensão Financeira no estágio de Proposta Intermediária de Investimento e começar a colocar a capacidade e o potencial necessários em vigor. Isso também começará a aumentar a conscientização e o apoio para o projeto entre as potenciais fontes de financiamento.

As conclusões a que você chegar – mesmo neste estágio inicial – serão valiosas para ajudar o Conselho do Projeto a refletir sobre como definir o escopo do projeto e chegar a uma perspectiva quanto à viabilidade do mesmo.

A diferença entre Receitas e Origem do Dinheiro

Ao longo da Dimensão Financeira, fazemos referência à "origem do dinheiro" e às "receitas". A diferença entre os dois é importante em relação aos projetos de infraestrutura, particularmente projetos estruturados como PPPs:

"Origem do Dinheiro" para um projeto significa o empréstimo e/ou investimento inicial usado para pagar os custos de capital. Isso poderia ser fornecido pelo setor público ou, no caso de uma PPP, pelo setor privado; o setor privado normalmente aumenta a dívida e os fundos próprios para financiar a construção de ativos do setor público em uma estrutura de PPP.

"**Receitas**" é a fonte recursos financeiros, orçamentária ou tarifária, usada pelo setor público para implementar um projeto durante um ciclo de vida. Isso pode vir do usuário (em um projeto de concessão de PPP) e/ou do governo (a partir das receitas fiscais).

As Ações para a conclusão da Dimensão Financeira são apresentadas a seguir.

Dimensão Financeira

Ação 10

Estime custos, capacidade de custeio da Proposta e capacidade de obter financiamento

Ação 10: Estime custos, capacidade de custeio e capacidade de obter financiamento

Quem deve trabalhar nisto?

- O Diretor e Gerente de Projeto;
- Diretor de Finanças**.**

O que você deve fazer? Avaliar a Acessibilidade

- O objetivo é chegar a um entendimento de alto nível sobre se o projeto será financeiramente viável para a Autoridade.
- Para fazer isso, você deve:
  - chegar a uma avaliação de alto nível dos custos potenciais do projeto, incluindo custos de remediação de risco ambiental e social. Se houver um serviço existente, colete dados sobre os custos para o governo em relação ao funcionamento do serviço. Se não houver dados, ou forem de baixa qualidade, ou se não houver serviço existente, faça pesquisas para encontrar projetos comparáveis (às vezes referido como o Projeto de Referência) ou consulte quaisquer estudos de pré-viabilidade que possam ter sido feitos; você também pode obter compreensão por meio de escutas ao mercado (“soft market testing”) (consulte a Dimensão Comercial); e
  - trabalhar com servidores especialistas em orçamento e finanças públicas, chegar a uma visão de alto nível da capacidade de custeio governamental potencialmente disponível para o projeto, levando em consideração as receitas prováveis do projeto (por exemplo, a receita da tarifa em um esquema de transporte ou qualquer taxação de negócios), se há uma lacuna na capacidade de custeio, e se algum “Financiamento da Lacuna de Viabilidade” está disponível ou é necessário para o projeto. É importante observar que os custos que você está considerando na Dimensão Financeira são os custos reais para o governo, incluindo a inflação e usando as regras de contabilidade do setor público aplicáveis.

Considere como o projeto será custeado

- O objetivo é desenvolver uma compreensão de alto nível de como o projeto pode ser custeado (ou financiado), tendo em conta tanto a opção de contratação tradicional (o projeto de referência custeado pelo setor público ou “Comparador do Setor Público”) quanto, se for o caso, uma alternativa financiada pelo setor privado, que você pode comunicar ao Conselho do Projeto.
- Você deve começar identificando e listando as potenciais fontes de custeamento para o projeto, baseando–se na experiência anterior e/ou pesquisa preliminar. Esses podem incluir:

  i. Governo – as fontes podem incluir:

  - Financiamento direto do governo (com orçamento público);
  - Títulos públicos;
  - Via empréstimos obtidos pelo governo (federal e/ou estadual); e
  - Debêntures emitidas pelo governo, que dão aos investidores benefícios fiscais para tornar o investimento em projetos nacionais mais atraente.

QUADRO 20: ***O M5D e o Modelo Orçamentário Brasileiro***

O Modelo Orçamentário Brasileiro, instituído pela Constituição Federal de 1988, é formado pelo PPA (Plano Plurianual), a LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias) e a LOA (Lei Orçamentária Anual), e é aplicado a todos os níveis federativos – União, estados, municípios e distrito federal.

Hierarquicamente, o primeiro desses instrumentos é o Plano Plurianual (PPA), pois é o documento que define as diretrizes, objetivos e metas da administração pública em um prazo de 4 anos, estabelecendo um ***planejamento de médio prazo*** a União, estado município, ou distrito federal. Seu conteúdo possui caráter mais estratégico, contemplando investimentos em obras que durem mais de um ano, por exemplo, e oferecendo um norte para que os outros dois instrumentos orçamentários (a LDO e a LOA) sejam desenvolvidos e detalhados de forma mais integrada e coesa.

O PPA foi desenhado com o intuito de garantir a continuidade dos projetos públicos, já que sua vigência começa no segundo ano dos mandatos e se encerra no primeiro ano do mandato seguinte – *ou seja, o PPA desenvolvido por um governante deverá, necessariamente, ser executado pelo seu sucessor, independente de questões ideológicas ou partidárias.*

No contexto da presente publicação, o Gerente de Projeto e a Equipe responsável pela construção da Proposta de Investimento deve avaliar os Fatores Críticos de Sucesso à luz do PPA vigente, de modo a identificar se investimentos em determinada infraestrutura são entendidos como prioritários ao longo do ciclo de planejamento estabelecido neste instrumento. Pragmaticamente, trata-se de identificar a compatibilidade entre as diretrizes, objetivos e metas vigentes estabelecidas no PPA que tratam de infraestrutura e a oferta de serviços que são objeto da Proposta de Investimento a ser desenvolvida – *a análise do PPA também se conecta com as ações da Dimensão Financeira e será abordada mais à frente.*

Ressalta-se também que o Gerente de Projeto e a Equipe Responsável sempre deverão avaliar se há previsão orçamentária na LOA para cumprimento de objetos contratuais antes da sua efetiva assinatura.

O M5D pode, inclusive, ser utilizado para subsidiar a construção dos instrumentos de planejamento intermediário, de modo que a Proposta Inicial de Investimento, quando aprovada, pode apontar a necessidade de inclusão de novos programas no PPA. Da mesma forma, a construção da Proposta Intermediária de Investimento e Final podem funcionar como a materialização e o detalhamento de programas e projetos contidos nas peças orçamentárias.

ii. Banco(s) multilateral(is) (BMD) – consulte o Anexo 3, que fornece informações detalhadas sobre como trabalhar com BMDs. Nesta fase, você deve realizar as duas primeiras etapas (de seis) do processo descrito, a saber:

- Identificação; e
- Preparação.

iii. Fontes comerciais de financiamento – é provável, para uma PPP ou concessão,

que o futuro contratado irá obter pelo menos parte do financiamento do projeto de fontes comerciais de financiamento, incluindo:

- Bancos de investimento; e
- Bancos comerciais.

- Você deve realizar uma "sondagem de mercado" das fontes que identificou, reunindo-se e conversando com elas para criar uma consciência precoce do projeto, para dar-lhes a oportunidade de levantar questões que podem ser importantes para o Conselho do Projeto considerar e, se possível nesta fase, obter informações sobre os possíveis termos e condições. Poderá ser necessário elaborar um breve documento com as informações para apoiar suas discussões. Você pode incluir isso como parte de seu processo geral de sondagem de mercado na **Ação 9**.

- Durante esta sondagem de mercado, você deve explorar as seguintes questões:

  - alguns riscos ambientais e sociais podem ser inaceitáveis para alguns credores (por exemplo, mineração de carvão para um número crescente de financiadores, públicos e privados); e
  - alguns financiadores podem dar termos preferenciais com base no desempenho sustentável de um projeto.

- Você deve resumir suas conclusões em uma tabela semelhante à que se segue:

Tabela 19 – Questões levantadas na sondagem de mercado

Fonte	Questões identificadas
Governo direto	
Títulos públicos	
Empréstimo do governo federal	
Banco(s) multilateral(is)	
Banco(s) de investimento	
Banco(s) comercial(is)	

- Na medida do possível, você deve avaliar se há inclinação de mercado suficiente para financiar o projeto.

Qual deve ser o resultado?

Uma seção da Dimensão Financeira que define:

- uma compreensão de alto nível do custo esperado do projeto, a extensão da capacidade de custeio existente, se os recursos orçamentários necessários para o custeio do projeto são acessíveis e se há qualquer “lacuna de capacidade de custeio”; e

- a pesquisa e análise que você realizou para chegar às suas conclusões e quaisquer advertências e limitações

Uma seção da Dimensão Financeira que define:

- um entendimento de alto nível de como o projeto pode ser financiado, juntamente com quaisquer problemas e riscos financeiros potenciais dos quais o Conselho do Projeto deve estar ciente; e
- uma avaliação quanto à provável inclinação do mercado.

Conclusão e controle de qualidade da Dimensão Financeira:

Após a conclusão das Ações anteriores, elabore a Dimensão Financeira de acordo com modelos e complete a tabela de resumo a seguir:

Tabela 20 – Tabela de resumo da Dimensão Financeira na Proposta Inicial de Investimento

Título	Conteúdo
Capacidade de Custeio	Uma avaliação de alto nível quanto à capacidade de custeio do projeto, esclarecendo quaisquer limitações em sua avaliação e destacando quaisquer riscos e/ou problemas dos quais o Conselho do Projeto precisa estar ciente, especialmente qualquer lacuna de capacidade de custeio.
Fontes Potenciais de Financiamento	Um resumo das conclusões de seu envolvimento com fontes potenciais de financiamento; uma avaliação de quaisquer riscos e/ou problemas dos quais o Conselho do Projeto precisa estar ciente.

Dimensão Gerencial

Mesmo que o projeto esteja em um estágio inicial de desenvolvimento, a Dimensão Gerencial na Proposta Inicial de Investimento desempenha um papel significativo. Ele fornece uma oportunidade de reflexão sobre:

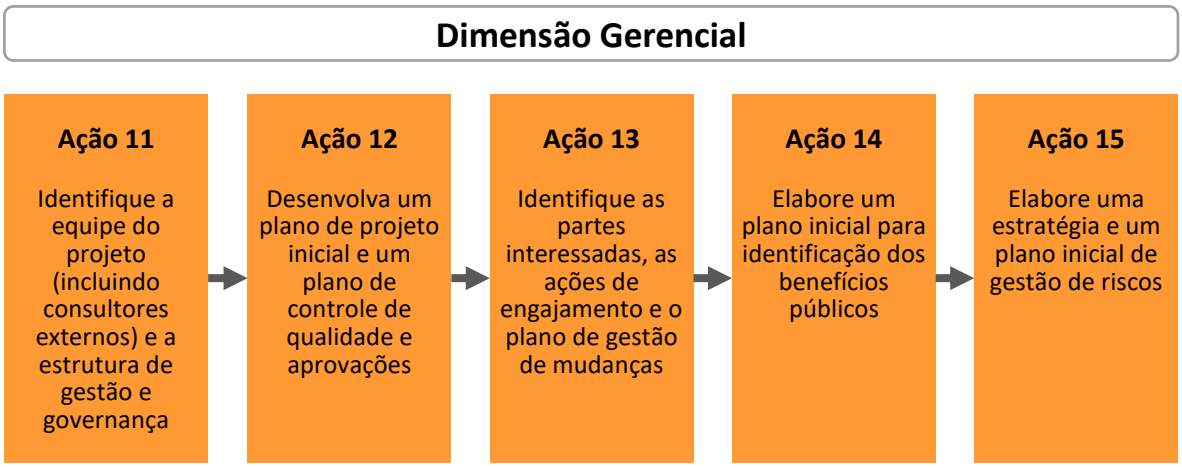
- a estrutura da equipe do projeto e quem precisará estar envolvido, incluindo consultores externos;
- os elementos básicos de um plano de projeto futuro, incluindo ações de alto nível e cronogramas;
- quem executará o controle de qualidade e aprovação e quando tais contribuições serão necessárias;
- os custos prováveis de conclusão do projeto;
- quem serão as partes interessadas externas e internas afetadas pelo projeto, quem precisará estar envolvido no engajamento com elas e como o envolvimento das partes interessadas e os planos de gestão de mudanças podem ser desenvolvidos;
- os benefícios que o projeto trará e como eles podem ser monitorados e medidos; e
- a abordagem da gestão de riscos e quem será responsável pelos diferentes riscos do projeto.

Existem muitos aspectos na entrega de um projeto complexo e a Proposta Inicial de Investimento oferece a oportunidade de desenvolver uma estrutura de “Conclusão Bem-Sucedida”.

A Dimensão Gerencial também deve dar ao Conselho do Projeto e ao Conselho do Programa a confiança de que o planejamento inicial necessário está sendo feito.

O Workshop 1 fornece uma estrutura para ajudar os principais decisores políticos a desenvolver esse pensamento inicial essencial.

As Ações para concluir a Dimensão Gerencial são definidas a seguir.



Ação 11: Identifique a equipe do projeto (incluindo consultores externos) e a estrutura de gestão e governança

Quem deve trabalhar nisto?

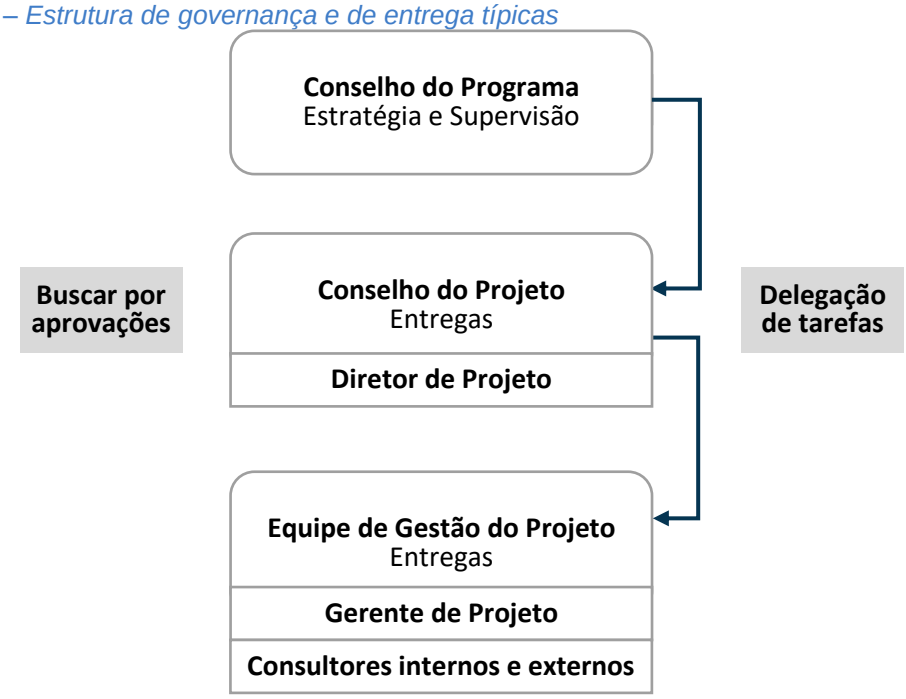
- O Diretor e Gerente de Projeto;
- Equipe de Projeto.

O que você deve fazer?

- As principais questões neste estágio da Proposta Inicial de Investimento são:
  - Quem irá realizar o trabalho de consolidar a Proposta de Investimento e gerir o projeto?
  - Como as decisões serão tomadas?
  - Como a orientação e o controle – "governança" – do projeto serão fornecidos?[66]
- A Proposta Inicial de Investimento precisa começar a abordar essas questões e definir uma estrutura de governança e gestão. Uma estrutura típica é mostrada a seguir:

[66] Para obter orientações detalhadas, consulte os Princípios de Governança no Setor Público de PPPs da OCDE em: http://www.oecd.org/gov/budgeting/oecd–principles–for–public–governance–of–public–private–partnerships.htm

Diagrama 9 – Estrutura de governança e de entrega típicas



- O **Conselho do Programa** tem responsabilidade geral pelo escrutínio e aprovação da Proposta de Investimento em cada estágio, e por assegurar as aprovações de outras Autoridades, quando necessário. Ele responsabiliza o Conselho do Projeto. Se o projeto fizer parte de um programa governamental mais amplo.

- O **Conselho do Projeto** é responsável por revisar e aprovar a Proposta de Investimento à medida em que ele é desenvolvido, antes de ser submetido ao Conselho do Programa e outros aprovadores externos. É provável que inclua Diretores da Autoridade (por exemplo, Financeiro, Jurídico, de Recursos Humanos, de Operações) e pode trazer representantes de outras Autoridades, quando apropriado, por exemplo, para fornecer garantia sobre riscos e oportunidades ambientais e sociais.

- O Conselho do Projeto deve ter o **Representante Máximo da Autoridade** (RMA) do projeto como seu presidente, embora ele não deva possuir uma função executiva. O RMA é uma pessoa com tempo de serviço e influência suficientes para "defender" o projeto interna e externamente, e conduzir sua implementação bem-sucedida[67]. O Conselho do Projeto e o RMA responsabilizam o Diretor do Projeto.

- O **Diretor do Projeto** é responsável por entregar a Proposta de Investimento e relatórios para o Conselho do Projeto, e para aplicar a Rota de Desenvolvimento do Projeto. Eles devem possuir tempo de serviço, experiência e influência suficientes para desempenhar a função com sucesso.

- O **Gerente de Projeto** é um indivíduo experiente que gerencia o desenvolvimento da Proposta de Investimento no dia a dia, implementa o Plano de Controle de Qualidade e Aprovações e o Plano do Projeto (veja a seguir), trabalha com o

[67] Para mais orientações sobre requisitos e expectativas para o RMA de grandes projetos governamentais, consulte as orientações sobre o papel do RMA, disponíveis em: https://www.gov.uk/government/publications/the–role– of–the–senior–responsible–owner.

Diretor do Projeto para aplicar a Rota de Desenvolvimento do Projeto e, geralmente, apoia o Diretor de Projeto. Dependendo do porte e da complexidade do projeto, eles administrarão a **Equipe do Projeto**, que pode incluir indivíduos com experiência relevante necessária para desenvolver e elaborar cada uma das Dimensões. Eles também gerenciarão quaisquer **Consultores** externos.

- Você deve começar a desenvolver um organograma, semelhante ao mostrado no Diagrama 9, com detalhes suficientes para dar, ao Conselho do Projeto, confiança de que, se a Proposta Inicial de Investimento for aprovada, a gestão e os recursos de governança necessários estarão disponíveis para levá-lo adiante para a Proposta Intermediária de Investimento.

Qual deve ser o resultado?

- Uma seção da Dimensão Gerencial que inclui:

  Um organograma, semelhante ao mostrado no Diagrama 9, juntamente com um relato que estabelece:

  - quem desempenhará cada função, descrevendo sua experiência e qualificações quando necessário;
  - um entendimento claro de quem será responsável por garantir que os riscos e oportunidades sociais e ambientais sejam devidamente definidos e avaliados ao longo do processo de desenvolvimento da proposta de investimento (a responsabilidade geral e a supervisão das questões ambientais e sociais devem ser avaliadas no nível do Conselho e com o RMA); e
  - considerações preliminares sobre as áreas em que será necessário nomear consultores externos para trazer experiência e conhecimentos não disponíveis no âmbito da Autoridade – se necessário, preencha uma tabela semelhante à Tabela 21:

Tabela 21 – Identificação da função e do custo de consultores

Área Especializada	Função	Estimativa de custo inicial
Financeira		
Técnica		
Contratação e Assuntos Jurídicos		
BIM (modelagem da informação da construção), se utilizada		
Outras		

QUADRO 21: ***Formação de capacidades para a modelagem e a gestão contratual no Brasil***

No contexto brasileiro, para além do investimento inicial em infraestrutura, governos ainda são desafiados a estruturarem governanças capazes de garantir a sustentabilidade econômica no longo prazo, necessária à correta manutenção e operação dos ativos investidos, assim como a gerenciar contratos de fornecimento e recursos envolvidos na operação e manutenção da infraestrutura. Como já citado em quadros anteriores, levantamentos do TCU ainda identificam no Brasil iniciativas que alocam altos valores na construção e reformas de infraestrutura de interesse público, mas que acabam não entrando em operação ou que rapidamente são expostas a degradações aceleradas, causadas por ausência de planejamento e alocação de recursos de forma estratégica. Combater este contexto é um dos maiores desafios brasileiros.

Arranjos institucionais especializados são essenciais para que sejam produzidas decisões públicas de qualidade, porque se valem do entendimento técnico como subsídio à tomada de decisão pelos agentes políticos, legitimamente designados para esta responsabilidade.

Mediante a tal desafio, os modelos de PPPs e concessões se destaca frente às contratações públicas tradicionais, uma vez que em tais modalidades consideram-se os custos operacionais de longo prazo no desenho dos projetos, projetam-se as necessidades de alocação de recursos no longo prazo e compartilha-se riscos de fornecimento com uma única concessionária contratada.

Para além do modelo contratual adotado, é necessário que governos também fortaleçam as capacidades dos times responsáveis pela gestão de contratos. No M5D, se enfatiza a necessidade de formar times multidisciplinares e com capacidades complementares para construir uma Proposta de Investimento viável e adequada. Da mesma forma, garantir profissionais qualificados após a assinatura de contrato é essencial para que os benefícios públicos almejados sejam materializados.

Para o desenvolvimento dos trabalhos envolvendo PPPs, o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento oferecem treinamentos relevantes e que podem ser acessados por gestores brasileiros interessados em aprimorar capacidades de desenvolvimento de projetos e gestão de contratos – veja mais sobre a certificação *CP^{3}P*[68] e o curso *Parcerias Público-Privadas para o Desenvolvimento: implementando soluções no Brasil*[69].

[68] Programa de Certificação PPP da APMG: https://apmg-international.com/pt-br/product/cp3p-apmg-public-private-partnerships-ppp-certification-program.

[69] Sobre o curso de PPPs oferecido pelo BID: https://edge.edx.org/courses/course-v1:IDB+IDB8.3x+1T_2020/about.

Ação 12: Desenvolva um plano de projeto inicial e um plano de controle de qualidade e aprovações

Quem deve trabalhar nisto?

- O Diretor e Gerente de Projeto;
- Equipe de Projeto.

O que você deve fazer?

- O objetivo é produzir um plano de projeto inicial que crie consciência e compreensão internamente sobre quais serão os processos, cronogramas e requisitos de recursos para o desenvolvimento da proposta de investimento e para a contratação e implementação do projeto. Você também deve indicar qual metodologia de gerenciamento de projetos será utilizada[70].
- Você deve desenvolver um plano de projeto de alto nível, mostrando ações, responsabilidades e cronogramas (incluindo marcos principais) para o processo de desenvolvimento da proposta de investimento, na medida em que você pode estima-los neste momento.
- Se você for capaz (neste momento) de estimar os cronogramas de contatação, construção, operação e financeiros (por exemplo, usando quaisquer propostas, estudos ou relatórios que já possam ter sido realizados), você deve incluí-los no plano do projeto, reconhecendo que ele está sujeito a desenvolvimento por meio da Proposta Intermediária de Investimento.
- Além do plano do projeto, você deve produzir um **plano de controle de qualidade e aprovações**. A parte inicial deste Capítulo 3 fornece orientações detalhadas sobre controle de qualidade e aprovações, e você deve consultá-las, bem como a documentação adicional disponível nas notas de rodapé, à medida que desenvolve seu plano. Seu plano deve apresentar:
  - os prazos prováveis dos pontos de controle e de quem você conduzirá o controle de qualidade das Dimensões preliminares; e
  - os prazos prováveis dos pontos de aprovação e de quem as aprovações serão necessárias.
- Você deve abordar responsáveis pelo controle e tomadores de decisão a chegar a um acordo sobre o plano com eles.

Uma observação sobre Transparência e Compartilhamento de Informações

À medida que desenvolve seu plano de projeto, você deve desenvolver protocolos de compartilhamento de informações. Isso ajudará a atender às prioridades estratégicas para aumentar a transparência e reduzir a corrupção.

[70] PRINCE2 (Projetos em Ambientes Controlados) é um padrão de gerenciamento de projetos amplamente utilizado em projetos de infraestrutura.

Isso pode ser alcançado através de:

- utilização de processos de controle de qualidade e aprovação claros e transparentes;
- elaboração de registros das decisões e suas fundamentações;
- contratações abertas e competitivas;
- a utilização de ferramentas digitais e a manutenção de registros; e
- publicação da documentação do contrato[71].

É uma boa prática aceita que a documentação do contrato seja publicada (sujeita, se necessário, à revisão de qualquer informação sensível do mercado por um período limitado) após a assinatura. As autoridades devem, portanto, como parte de sua estratégia de gerenciamento de projetos:

- confirmar que publicarão a documentação do contrato após a assinatura; apenas informações comercialmente sensíveis (que se espera sejam mínimas e com tempo limitado) devem ser retidas; e
- deixar claro para os potenciais contratados que o relatório regular do projeto e dos custos será uma condição formal do contrato do Projeto[72].

QUADRO 22: *Consultas e Audiências Públicas*

No Brasil, é comum que projetos de infraestrutura sejam mantidos em sigilo até que alcancem um grau de maturidade que possam ser submetidos à apreciação de mercado. Na maior parte dos casos e para grandes projetos, o governo desenvolve minutas de edital, contrato e anexos pertinentes para possibilitar que o mercado e a sociedade emitam suas percepções quanto às regras de contratação e implementação.

Para projetos de PPP, em especial, a Lei nº 11.079/2004 exige a submissão da minuta de edital e de contrato à consulta pública, por prazo mínimo de 30 dias. O governo nacional e as subnacionais têm se aprimorado nesta temática, estendendo a prática também para projetos de concessão e se valendo, cada vez mais de *roadshows* e hotsites de projetos, em que diversas informações pertinentes são colocadas à disposição da sociedade.

Adicionalmente, é uma prática corrente a realização de sondagens de mercado (*market sounding*) com o intuito de divulgar os projetos a potenciais interessados (operadores, investidores, financiadores e fundos) e para aperfeiçoar a atratividade

[71] Consulte também a Estrutura disponibilizada pelo Banco Mundial para Divulgação em Projetos de PPP, que fornece uma estrutura sistemática para divulgação proativa de informações sobre projetos de PPP para ajudar os governos a criar políticas e práticas eficazes para divulgação pública, disponível em: https://www.worldbank.org/en/topic/publicprivatepartnerships/brief/a–framework–for–disclosure–in–public–private–partnership–projects.

[72] Para boas práticas de publicação em conjunto com requisitos de relatórios detalhados, consulte os mecanismos definidos na orientação do Reino Unido para Contratos PF2 – Autoridade de Infraestrutura e Projetos, Finanças Privadas 2 (PF2): https://www.gov.uk/government/publications/private–finance–2–pf2.

dos projetos e a financiabilidade de PPPs e concessões.

Embora a realização de consultas e audiências públicas sejam amplamente aplicáveis às modalidades de PPPs e concessões, não há impedimento para que gestores públicos se valham destas para colher percepções do mercado e da sociedade sobre projetos complexos e que envolvem grande volume de recursos públicos estruturados sobre outras modalidades de contratação. Muito pelo contrário, a incorporação de tais práticas no desenvolvimento de contratações públicas sob outras modalidades possui elevado potencial para detectar e sugerir aprimoramentos na estruturação de ações e projetos públicos.

A Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011, no governo federal regulamentada pelo Decreto nº 7.724/2012) também é outro recente avanço brasileiro no tema da transparência da documentação pública. A lei regulamenta o direito constitucional de obter informações públicas e criou mecanismos que possibilitam a qualquer pessoa, física ou jurídica, sem necessidade de apresentar motivo, o recebimento de informações públicas dos órgãos e entidades. A lei é válida para os três poderes da União, estados, distrito federal e municípios, inclusive aos tribunais de conta e ministério público; entidades privadas sem fins lucrativos também são obrigadas a dar publicidade a informações referentes ao recebimento e à destinação dos recursos públicos por elas recebidos.

Sem prejuízo do que foi exposto anteriormente, é aceitável, no entanto, o entendimento que ainda em estágio de Proposta Inicial de Investimento, o projeto não possua elementos claros o suficiente que possam ser disponibilizados de forma organizada à sociedade e ao mercado. Espera-se, portanto, em parte da Ação 12, de que o plano do projeto desenvolva o planejamento de compartilhamento de dados e transparência a serem implementados ao longo da Proposta Intermediária de Investimento.

Qual deve ser o resultado?

- ☐ Um plano de projeto que dá ao Conselho do Projeto a confiança de que os requisitos prováveis dos processos de desenvolvimento de negócios e implementação do projeto foram identificados.
- ☐ Um plano de controle de qualidade e aprovações.

Pode ser útil neste estágio considerar a realização das avaliações contidas na Rota de Desenvolvimento do Projeto (“Routemap”). O objetivo do Routemap é ajudá-lo a entender se as organizações que estarão envolvidas no desenvolvimento e na conclusão do projeto possuem o potencial necessário exigido para o projeto e se a estratégia de desenvolvimento é apropriada, considerando o contexto de entrega e as condições de mercado. Entender isso é especialmente importante quando o projeto proposto é mais complexo ou em uma escala maior do que os projetos regulares, ou está sendo entregue de uma nova maneira.

A Rota de Desenvolvimento permite que as partes interessadas identifiquem as áreas que podem exigir atividade ou foco adicional. Se as avaliações, mesmo neste estágio inicial de desenvolvimento, indicarem que o projeto oferece desafios de complexidade ou potencial, você deve rever a análise estratégica, econômica, comercial e financeira, e considerar o que pode fazer para reduzir a complexidade do projeto e/ou aumentar o potencial organizacional.

Ação 13: Identifique as partes interessadas, as ações de engajamento e o plano de gestão de mudanças

Quem deve trabalhar nisto?

- ☐ O Diretor e Gerente de Projeto;
- ☐ Equipe de Projeto;
- ☐ Consultores de Impactos Ambientais e Sociais;
- ☐ Servidores e funcionários públicos sêniores com experiência de trabalho com quaisquer grupos das partes interessadas identificados impactadas pelo projeto (por exemplo, população de baixa renda, populações indígenas, pessoas com deficiência, entre outros);
- ☐ Equipe de Comunicações da Autoridade;
- ☐ Consultores Externos.

O que você deve fazer?

- ☐ Identificar as Partes Interessadas e o envolvimento destas
  - As partes interessadas compreendem a ampla gama de pessoas que participam do desenvolvimento, execução, monitoramento e avaliação do projeto. Eles incluem agências de financiamento e execução, governos nacionais e locais, comunidades, organizações da sociedade civil (incluindo organizações não governamentais), beneficiários, outros grupos que podem ser afetados pelo projeto, contratados, subcontratados e prestadores de serviços.
- ☐ A análise das partes interessadas é importante neste estágio inicial. A análise deve ser realizada por um profissional com experiência em análise de partes interessadas e/ou análise política. Eles devem consultar entidades de representação de setores econômicos e sociais, parceiros governamentais, sociedade civil e organizações representativas de grupos marginalizados/vulneráveis (por exemplo, organizações de trabalhadores informais, grupos de mulheres, entre outros) para garantir que todos os pontos de vista das partes interessadas foram incluídos.
- ☐ O primeiro passo é identificar todos os grupos sociais e/ou econômicos que:
  - podem ser afetados negativamente pelo projeto se seus interesses e preocupações não forem identificados e tratados; e
  - podem ser afetados positivamente pelo projeto se formas de beneficiá-los forem incorporadas ao futuro contrato da Autoridade (por exemplo, através dos Indicadores de Desempenho).
- ☐ Certifique-se de ter considerado os impactos sobre os grupos marginalizados e/ou vulneráveis. Como idade, sexo, deficiência, raça e outras características afetam como os grupos são impactados pelo projeto? Por exemplo:
  - Homens e mulheres utilizam um serviço de forma diferente ou a forma como o serviço é prestado pode discriminar usuários de ambos os sexos?

- Há potencial para desenvolver um serviço de forma a promover o avanço econômico e o empoderamento das mulheres?
- Como os interesses e necessidades das pessoas com deficiência, crianças ou idosos podem ser levados em consideração na concepção do projeto?
- Existem comunidades desfavorecidas ou populações indígenas cujos interesses poderiam ser impactados e/ou promovidos pelo projeto?
- Há funcionários trabalhando para um serviço existente cujo emprego poderia ser diretamente afetado?

☐ Você deve recorrer a um consultor de gênero para este passo.

☐ Em seguida, você deve categorizar as partes interessadas e grupos em termos de seu nível de interesse e influência, utilizando a tabela a seguir:

Tabela 22 – Matriz de engajamento das partes interessadas

		Nível de Interesse		
		Alto	Médio	Baixo
Nível de Influência	Alto			
	Médio			
	Baixo			

☐ Se você identificar a equipe empregada por um serviço existente como um grupo de partes interessadas, pode ser necessário aconselhamento jurídico antes de entrar em contato com eles, pois podem ser aplicadas proteções legais de seu status e a legislação pode exigir processos formais para comunicação.

☐ Utilizando os resultados da categorização, elabore um plano inicial de engajamento das partes interessadas que mostre a reflexão preliminar sobre como os grupos identificados serão comunicados e consultados.

☐ Realize o engajamento antecipado das partes interessadas e identifique riscos e oportunidades para diferentes grupos. Se isso exigir consulta no nível da comunidade, certifique-se de que as salvaguardas necessárias estejam em vigor para proteger os membros da comunidade contra possíveis abusos e exploração por parte de funcionários/consultores.

Desenvolva uma Estratégia Inicial de Gestão de Mudanças

A estratégia[73] e o plano[74] de gestão de mudanças devem constar em um documento pertencente ao Conselho do Projeto, que mostrará:

☐ as mudanças que resultarão do projeto;

☐ os potenciais impactos/benefícios para as diferentes partes interessadas;

[73] Estratégia – os objetivos / metas da gestão da mudança.

[74] Plano – como a estratégia será concretizada na prática.

- como as partes interessadas estiveram e estarão envolvidas na compreensão e mitigação dos impactos e benefícios potenciais das mudanças; e
- como as mudanças serão comunicadas, implementadas e gerenciadas.

Uma estratégia e um plano de gestão de mudanças também devem mostrar como o futuro contrato será gerido pela Autoridade.

A Proposta Inicial de Investimento é uma oportunidade de desenvolver uma Estratégia e Plano de Gestão de Mudanças inicial, que lhe dará uma boa base para desenvolver um plano mais detalhado, uma vez que a Opção Mais Vantajosa tenha sido identificada na Proposta Intermediária de Investimento.

Qual deve ser o resultado?

- Uma seção da Dimensão Gerencial que:
  - define seu plano inicial de engajamento das partes interessadas;
  - documenta qualquer envolvimento das partes interessadas e os resultados, incluindo riscos e/ou benefícios potenciais; e
  - recomenda como os resultados do engajamento das partes interessadas podem ser levados adiante na avaliação econômica das opções realizada na Proposta Intermediária de Investimento e o consequente desenvolvimento do contrato.
- Uma seção da Dimensão Gerencial que define seu Plano de Gestão de Mudanças inicial.

Ação 14: Elabore um plano inicial para identificação dos benefícios públicos

Quem deve trabalhar nisto?

- O Diretor e Gerente de Projeto;
- Equipe de Projeto;
- Consultores de Impactos Ambientais e Sociais.

O que você deve fazer?

- O objetivo de um plano de realização de benefícios é fornecer uma estrutura para reflexão sobre os benefícios quantitativos e qualitativos que o projeto alcançará, como você irá mensurar se eles estão sendo alcançados, conforme o projeto é implementado, e quem irá monitorá-los.
- Não será possível desenvolver um plano de realização de benefícios completo neste estágio; no entanto, será útil começar a pensar sobre os benefícios potenciais e os recursos que você precisará colocar em prática para desenvolver e implementar o plano. Em particular, mensurar os benefícios ambientais e sociais pode exigir o envolvimento de um especialista em medição de impacto ambiental e social.

- ☐ Utilizando os benefícios do projeto descritos na **Ação 4** como seu ponto de partida, desenvolva um plano, de alto nível, de como eles serão alcançados, mensurados e monitorados usando a tabela a seguir:

Tabela 23 – Plano inicial de realização de benefícios

Benefício	Como o benefício será entregue?	Como iremos mensurar o benefício?	Como monitoraremos se o benefício está sendo alcançado?
Benefício A			
Benefício B (etc.)			

- ☐ Você também deve começar a pensar sobre como irá monitorar o desempenho do futuro contratado, qual será sua abordagem para o monitoramento do contrato e quais recursos você precisará colocar em prática. Você pode passar um tempo entendendo como os contratos anteriores alcançaram isso. Isso o colocará em uma boa posição para começar a planejar, uma vez que a Opção Mais Vantajosa se torne clara na Proposta Intermediária de Investimento.

Qual deve ser o resultado?

- ☐ Uma seção da Dimensão Gerencial que documenta o trabalho que você realizou para desenvolver um esboço do plano de realização de benefícios, o potencial que você precisará para desenvolver e implementar um plano de realização de benefícios completo daqui para frente, e quaisquer lacunas que o Conselho do Projeto precisará saber e onde a contribuição dele pode ser necessária.
- ☐ Uma tabela semelhante à Tabela 23, junto com o relato que a acompanha para explicar sua reflexão.

Ação 15: Elabore uma estratégia e um plano inicial de gestão de risco[75]

Quem deve trabalhar nisto?

- ☐ O Diretor e Gerente de Projeto;
- ☐ Equipe de Projeto;
- ☐ Consultor de Risco.

O que você deve fazer?

- ☐ Uma estratégia e um plano de gestão de riscos que darão ao Conselho do Projeto e ao Conselho do Programa a confiança de que os riscos do projeto foram identificados, junto com suas mitigações, e de que existem recursos humanos que serão responsáveis por gerenciá-los.

[75] A diferença entre uma estratégia e um plano é detalhada na descrição da Gestão de Mudanças na **Ação 13** anterior, na Dimensão Gerencial – consulte as duas notas de rodapé anteriores (58 e 59).

- Não será possível desenvolver uma estratégia e um plano completos de gestão de riscos neste estágio; no entanto, será útil começar a refletir sobre os riscos potenciais e os recursos que você precisará colocar em prática para desenvolver e implementar a estratégia e o plano.

- Utilizando os riscos do projeto identificados na **Ação 4** como seu ponto de partida, desenvolva um plano, de alto nível, de como eles serão alcançados, mensurados e monitorados usando a tabela a seguir:

Tabela 24 – Gestão de risco inicial

Risco	Quem será o responsável pela gestão do risco?	Como irão monitorar se o risco está sendo gerenciado?
Risco A		
Risco B (etc.)		

Qual deve ser o resultado?

- Uma estratégia de gestão de risco de alto nível, descrevendo ao Conselho do Projeto:
  - quais são os principais riscos do projeto;
  - a estratégia de gestão de risco recomendada, dado o perfil de risco; e
  - o plano de gestão de risco de alto nível com o relato que o acompanha.

Conclusão e controle de qualidade da Dimensão Gerencial:

Após a conclusão das Ações anteriores, elabore a Dimensão Gerencial e complete a tabela de resumo a seguir.

Tabela 25 – Tabela de resumo da Dimensão Gerencial na Proposta Inicial de Investimento

Título	Conteúdo
Equipe do Projeto	Uma descrição resumida da equipe (incluindo consultores) que trabalhou na Proposta Inicial de Investimento e como a equipe pode precisar ser desenvolvida para entregar as Propostas de Investimento Intermediária e Completa; e um orçamento inicial, incluindo estimativas para custos de consultoria externa.
Plano de Projeto, incluindo plano de controle de qualidade e aprovações	Um cronograma que mostra os pontos-chave no processo de desenvolvimento da proposta de investimento, junto com as ações necessárias para atendê-lo. Um resumo das conclusões e recomendações da Rota de Desenvolvimento do Projeto, se você a tiver realizado.

Título	Conteúdo
Engajamento das Partes Interessadas	Um resumo da análise inicial das partes interessadas e do plano de engajamento resultante. Um resumo dos primeiros exercícios de engajamento que você já concluiu; e uma avaliação de quaisquer questões-chave das quais o Conselho do Projeto precisa estar ciente.
Gestão de Mudanças	Um resumo do plano de gestão de mudanças inicial e uma avaliação de todas as questões-chave das quais o Conselho do Projeto precisa estar ciente.
Plano de Realização dos Benefícios	Um resumo do plano de realização de benefícios inicial e uma avaliação de todas as questões-chave das quais o Conselho do Projeto precisa estar ciente.
Estratégia e Plano de Gestão de Risco	Um resumo da estratégia e do plano de gestão de risco inicial e uma avaliação de todas as questões-chave das quais o Conselho do Projeto precisa estar ciente.

Ponto de Transição

Ponto de Controle de Qualidade e Aprovação

Elabore a Proposta Inicial de Investimento e envie-o à equipe de verificação independente para revisão, conforme for relevante[76]. O Anexo 7 fornece um resumo do que deve estar na Proposta Inicial de Investimento e pode ser usado para verificar o seu documento.

Obtenha a aprovação da sua Proposta Inicial de Investimento

Se você seguir as Ações descritas na Proposta Inicial de Investimento, poderá demonstrar que seguiu as melhores práticas internacionais na preparação do projeto, até este estágio, em conformidade com os seguintes Princípios do G20.

QUADRO 23: ***A aprovação de Projetos de Investimentos no Brasil***

Apesar da União ter apenas um único contrato de PPP firmado (projeto Complexo Datacenter, em 2010), vale citar o papel do Ministério da Economia, enquanto órgão que precisa expedir pronunciamento prévio e fundamentado quanto à viabilidade da concessão da garantia e à sua forma, relativamente aos riscos para o Tesouro Nacional e ao cumprimento do limite de gastos nesta modalidade, assim como indicar representante titular e respectivo suplente para compor o Comitê Gestor de Parceria Público-Privada (CGP) – órgão gestor de parcerias público-privadas federais que, dentre outras competência, tem a de autorizar a abertura da licitação e aprovar o edital de PPP – *conforme art. 14, inciso III, da Lei nº 11.079/2004 c/c o art. 3º, inciso III, do Decreto nº 5.385/2005, ressalvadas as mudanças administrativas dos ministérios brasileiros.*

Mais relevante ainda, cabe indicar o papel do Tribunal e Contas da União, que, por meio da Instrução Normativa Nº 81, de 2018, precisa acompanhar previamente os processos de desestatização federal, incluídas ações estruturadas como PPPs e concessões, sendo responsável por analisar os documentos e informações pertinentes ao projeto e emitir pronunciamento quanto à legalidade, legitimidade e economicidade dos atos, com proposta para adoção das medidas cabíveis (***ver QUADRO 7, no item 3, do capítulo 3 Orientações Detalhadas)***

Sem prejuízo do disposto até aqui neste QUADRO, cabe expor que os diferentes níveis federativos no Brasil possuem diferentes modelos decisórios para projetos de infraestrutura. No Governo Federal, por exemplo, ainda não há um modelo consolidado e plenamente definido para a aprovação de projetos de investimento em infraestrutura, independente da modalidade de contratação. Hoje tais projetos são decididos de maneira descentralizada e não padronizada pelo poder executivo (Casa Civil, Ministério da Economia e Ministérios Setoriais) com forte influência do poder legislativo. Para o caso de aprovação de projetos a serem integrados ao Programa de Parcerias de Investimentos (PPI), estes devem ser qualificados pelo Conselho do Programa de Parcerias de Investimentos (CPPI), composto pelos titulares de diversos órgãos, como o Presidente da República, o Ministro da

[76] Ver o Diagrama 6 – Processo de Garantia e Aprovação do Reino Unido.

Economia, o Ministros das pastas setoriais, o Presidente do BNDES, entre outros[77].

No âmbito de estados e municípios é comum observar Conselhos Gestores de Parcerias Público-Privadas e Concessões, instituídos por ato legal e com a responsabilidade de aprovar a entrada de iniciativas na carteira de projetos do governo e, assim, formalizar o início da modelagem e desenvolvimento dos estudos – o que corresponderia à aprovação da Proposta Inicial de Investimento e o início do desenvolvimento da Proposta Intermediária de Investimento no M5D.

No Brasil há a necessidade de desenvolvimento ou aprimoramento de modelos de governança para os investimentos em infraestrutura. Neste sentido, há boas práticas e referências internacionais, como por exemplo documento *"OECD Recommendation on the Governance of Infrastructure*" publicado pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

RESUMO – Princípios do G20 – Proposta Inicial de Investimento

Agora você deve ter respondido às seguintes perguntas, de acordo com os Princípios do G20:

Dimensão Estratégica

- ☐ Você estabeleceu uma justificativa clara para o projeto e colocou o projeto dentro de um contexto estratégico geral (com ligações aos planos nacionais, estaduais, regionais e municipais)?
- ☐ Você estabeleceu objetivos SMART para o projeto, esclarecendo os problemas que ele visa resolver e os benefícios que deve trazer?
- ☐ O projeto ajuda a alcançar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU, como acesso universal aos serviços básicos, eletricidade e energia, água e saneamento, remoção de lixo, transporte, habitação, saúde e educação?
- ☐ O projeto melhora o empoderamento das mulheres e a inclusão de grupos sociais desfavorecidos?
- ☐ Você identificou os principais riscos, restrições e dependências do projeto?

Dimensão Econômica

- ☐ Você estabeleceu Fatores Críticos de Sucesso para testar as opções do seu projeto?
- ☐ Você considerou todas as opções relevantes e estabeleceu uma lista com as principais para Análise de Custo-Benefício na Proposta Intermediária de Investimento?

[77] Acesse informações sobre a qualificação de projetos no âmbito do Programa de Parcerias de Investimentos (PPI) em https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/noticias/2021/agosto/conselho-do-ppi-qualifica-18-novos-projetos-com-mais-de-r-31-bilhoes-em-investimentos-estimados.

Dimensão Comercial

- ☐ Você realizou um teste de mercado inicial que lhe dá confiança de que será possível desenvolver uma estrutura contratual que será financiável e atrativa para licitantes em potencial?
- ☐ Você empreendeu o desenvolvimento inicial de uma estratégia de contratação que atenderá aos princípios de Igualdade, Transparência e Justiça e aos Princípios do G20 de viabilidade comercial e capacidade de custeio a longo prazo?
- ☐ Você empreendeu uma reflexão inicial sobre como o risco pode ser alocado entre as partes, com tal reflexão a ser desenvolvida totalmente no estágio de Proposta Intermediária de Investimento?

Dimensão Financeira

- ☐ Você concluiu uma avaliação de alto nível de quanto a Autoridade é capaz de despender no projeto (ou seja, seu "*affordability*" – incluindo os custos totais de custeio)?
- ☐ Você fez uma lista inicial das fontes potenciais de financiamento para o projeto?

Dimensão Gerencial

- ☐ Você compreendeu quais disposições de gestão e governança de projeto precisará implementar, e começou a resolver essa questão?
- ☐ Você desenvolveu sua estrutura de controle de qualidade e aprovação e a implementou?
- ☐ Você possui um plano inicial de gestão de risco, incluindo avaliações de risco ambiental e social, bem como planos de mitigação correspondentes? Você entendeu onde existem lacunas em seu plano que precisarão ser abordadas no estágio de Proposta Intermediária de Investimento?
- ☐ Você tem uma compreensão inicial dos marcos e do cronograma do projeto?
- ☐ Você já considerou quais consultores externos precisará contratar e considerou essa despesa no orçamento do projeto?
- ☐ Você tem um plano inicial de gestão de mudanças?
- ☐ Você tem um plano inicial de realização de benefícios?
- ☐ Você tem um plano inicial para mensurar o desempenho do contrato?

Pontos de Transição

Ação 16

Forme uma comissão para a AIAS*, estudos técnicos e outros

Ação 16: Forme uma Comissão de Avaliação de Impacto Ambiental e Social (AIAS), estudos técnicos e outros

Uma vez que a Proposta Inicial de Investimento tenha sido aprovada, você deve concluir a **Ação 16** a seguir.

Quem deve trabalhar nisto?

- ☐ O Diretor e Gerente de Projeto;
- ☐ Equipe de Projeto;
- ☐ Consultores Ambientais e Sociais.

O que você deve fazer?

- ☐ Neste estágio, você concluiu o trabalho de definição do escopo para a Avaliação de Impacto Ambiental e Social e quaisquer outros estudos que possam ser exigidos, e elaborou os termos de referência para cada um deles. Depois de obter a aprovação para sua Proposta Inicial de Investimento, você deve verificar se eles estão alinhados com os requisitos dos BMDs ou com a(s) instituição(ões) financeira(s) das quais você está buscando financiamento (que geralmente exigem padrões internacionais).
- ☐ Desenvolver um processo para nomeação de uma equipe para realizar uma Avaliação de Impacto Ambiental e Social que avalie cada uma das opções selecionadas. Existem várias opções para executar esses serviços:
  - ☐ através de concurso público; ou
  - ☐ contratação de consultores externos do painel de especialistas previamente aprovado.
- ☐ Obter um acordo interno e aprovação para esses relatórios, conforme necessário.
- ☐ Execute o(s) processo(s) de contratação de consultores externos.

Qual deve ser o resultado?

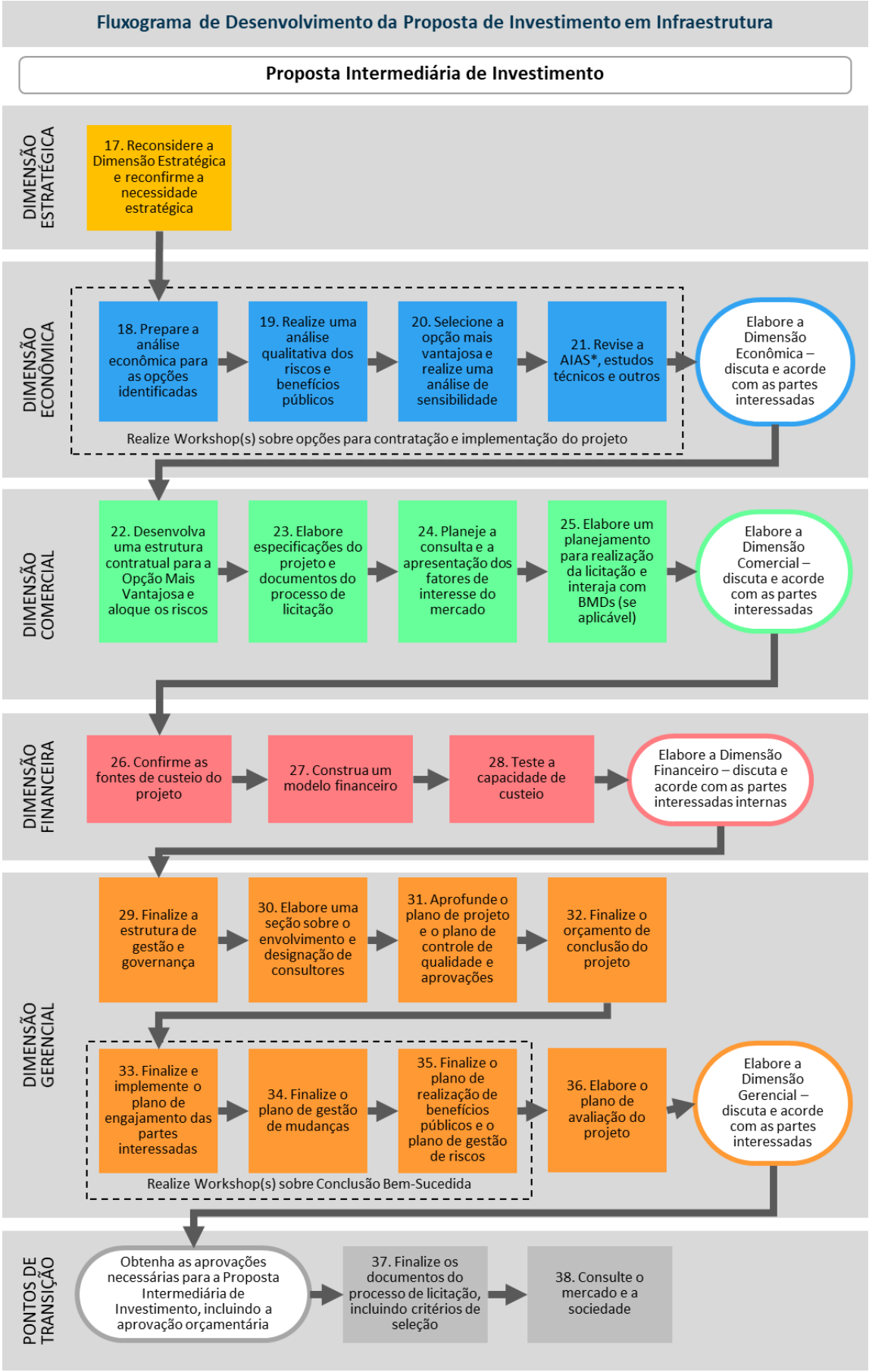
- ☐ Consultores nomeados ou contratados para realizar a Avaliação de Impacto Ambiental e Social e outros estudos, conforme necessário.
- ☐ A equipe incluir conhecimentos específicos sobre gênero, além de quaisquer áreas de riscos elevados identificados no estudo de escopo.
- ☐ A equipe incluir uma mistura de especialistas nacionais e internacionais.

Proposta Intermediária de Investimento

A **Proposta Intermediária de Investimento** se concentra nas Dimensões **Econômica**, **Comercial**, **Financeira** e **Gerencial**. Assim, a Proposta Intermediária de Investimento:

- analisa a lista de opções produzida pela Proposta Inicial de Investimento e realiza uma análise de custo-benefício para cada uma das opções, a fim de avaliar o *value for money* e identificar uma opção mais vantajosa;
- expõe, em detalhes, os modelos de implementação do projeto e a capacidade de custeá-lo;
- identifica os recursos que poderão ser envolvidos no projeto e as disposições de gestão, e como o projeto será financiado.

Na próxima página tem um fluxograma das Ações necessárias para produzir a Proposta Intermediária de Investimento, seguido por orientações detalhadas sobre como escrevê-la. Cada Dimensão será baseada no trabalho realizado na Proposta Inicial de Investimento.



*AIAS: Avaliação de Impacto Ambiental e Social

Dimensão Estratégica

O objetivo, neste estágio, é atualizar a Dimensão Estratégica para refletir quaisquer comentários feitos durante o processo de aprovação da Proposta Inicial de Investimento e levar em consideração quaisquer mudanças de política e estratégia que possam ter ocorrido desde que a Proposta Inicial de Investimento foi elaborada.

A Ação para concluir a Dimensão Estratégica é definida a seguir.

Dimensão Estratégica

Ação 17

Reconsidere a Dimensão Estratégica e reconfirme a necessidade estratégica

Ação 17: Reconsidere a Dimensão Estratégica e reconfirme a necessidade estratégica

Quem deve trabalhar nisto?

- ☐ O Diretor e Gerente de Projeto;
- ☐ Equipe de Projeto.

O que você deve fazer?

- ☐ Rever os resultados das **Ações 1 - 4** em comparação com o desenvolvimento das outras quatro dimensões.
- ☐ Rever as anotações do(s) workshop(s) de Necessidades Estratégicas.
- ☐ Registrar quaisquer alterações necessárias à Dimensão Estratégica, preenchendo a tabela a seguir:

Tabela 26 – Registro de alterações da Proposta de Investimento

Alteração no Número de Referência	Como foi originalmente apresentado na Proposta Inicial de Investimento	Motivo da Alteração	Como será apresentado na Proposta Intermediária de Investimento
Por exemplo, 1.1	"Um objetivo do projeto era aliviar..."	O projeto não está mais visando a mudança x	Removido

- Isso é importante porque:
  - o gerenciamento da Proposta Inicial de Investimento pode ter sido condicionada a algumas mudanças e ajustes no projeto;
  - a oportunidade inicial para a organização e suas principais partes interessadas considerarem o projeto pode ter influenciado sua orientação; e
  - algum tempo pode ter decorrido entre a Proposta Inicial de Investimento e o início da Proposta Intermediária de Investimento e os elementos do projeto podem ter mudado.
- Obtenha aprovação interna, conforme necessário, para as mudanças.
- Efetue alterações na Dimensão Estratégica, de acordo com a tabela anterior.

Qual deve ser o resultado?

- Uma tabela estabelecendo as alterações necessárias.
- Uma Dimensão Estratégica revisada, que foi atualizado para refletir as alterações.

Tabela 27 – Tabela de resumo da Dimensão Estratégica na Proposta Intermediária de Investimento

Título	Conteúdo
Revisão da Dimensão Estratégico	Um registro de alterações detalhado que mostra as edições que você fez e as razões que as justifiquem, e uma Dimensão Estratégica atualizada.

Dimensão Econômica

O objetivo da Dimensão Econômica no estágio de Proposta Intermediária de Investimento é realizar a análise econômica das opções identificadas no estágio de Proposta Inicial de Investimento e identificar a Opção Mais Vantajosa para concluir o projeto. A opção mais vantajosa deve agregar maior *value for money* ("*VfM*").

A definição de *VfM* usada no Reino Unido é:

"A combinação ideal entre custos de vida e qualidade (ou adequação ao propósito) do bem ou serviço que atende as necessidades do usuário."

O cálculo de *VfM* mostrado na presente Orientação, portanto, envolve uma abordagem de custo-benefício, analisando:

- o valor dos benefícios que uma opção proporcionará (por exemplo, em termos de qualidade, equidade, desempenho, capacidade, utilidade); e
- o valor dos custos e riscos associados ao fornecimento dessa opção, incluindo a quantificação dos riscos e benefícios sociais e ambientais.

Por conseguinte, o *VfM* é diferente do preço, que considera apenas uma dimensão, ou seja, o custo.

QUADRO 24: *Guia Geral de Análise Socioeconômica de Custo-Benefício de Projetos de Investimento em Infraestrutura*

Para além do método proposto nesta publicação, o Guia ACB, publicado em 2021 pelo Ministério da Economia[78], propõe um método robusto e complementar aos trabalhos realizadas nesta Dimensão Econômica e, portanto, pode ser desenvolvido em paralelo pelo Gerente e Equipe de Projeto, funcionando com um detalhamento da análise das Opções identificadas (Ação 18) e em apoio à seleção da Opção Mais Vantajosa (Ação 20) – *inclusive para fatores relacionados ao impacto ambiental e social da proposta.*

A análise socioeconômica de custo-benefício (ACB) consiste em avaliar, de uma perspectiva *Ex ante*, a contribuição líquida de um projeto de investimento para o bem-estar da sociedade, permitindo computar o seu retorno socioeconômico. O método estabelecido para o ACB se baseia na projeção dos efeitos incrementais do projeto ao longo do seu ciclo de vida (custos e benefícios), em relação a um cenário sem o projeto, e em sua conversão para uma métrica comum, o valor monetário, possibilitando o cálculo do benefício líquido para a sociedade em valor presente.

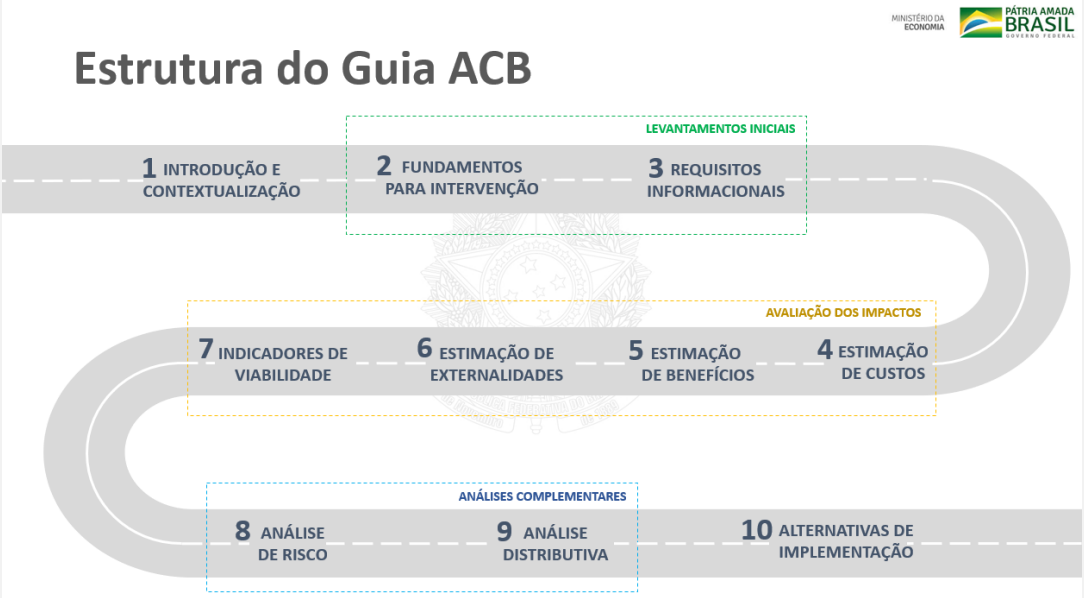
Essencialmente, a ACB almeja mensurar variações de excedente dos agentes econômicos em decorrência do projeto. Dessa maneira, permite ajustar os valores monetários envolvidos considerando as diversas distorções econômicas geradas

[78] Disponível em https://www.gov.br/produtividade-e-comercio-exterior/pt-br/choque-de-investimento-privado/avaliacao-socioeconomica-de-custo-beneficio.

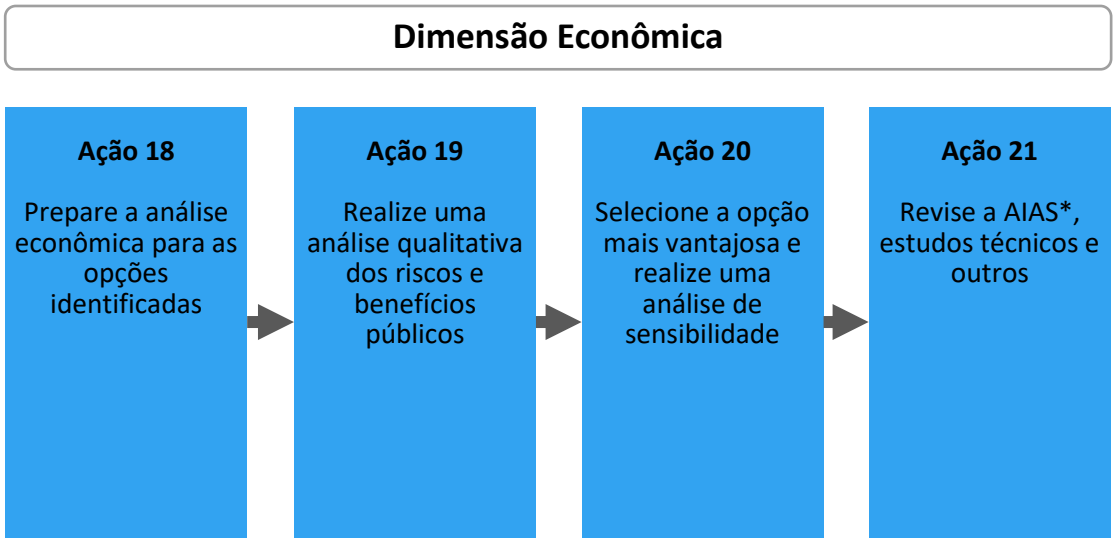
por falhas de mercado, como externalidades e assimetrias de informação, e por políticas de governo, como impostos e subsídios.

Em síntese, o Guia ACB apresenta uma metodologia que perpassa ações:

- Avaliação estratégica no contexto em que o investimento se insere, antes da construção da ACB;
- Identificação e organização das principais fontes de dados que alimentam a ACB, geralmente obtidas de estudos de viabilidade técnica, econômica e ambiental;
- Estimação dos custos e dos benefícios socioeconômicos, e cálculo de indicadores de viabilidade;
- Análise formal de riscos, englobando testes de sensibilidade, análises de cenários e, eventualmente, análises probabilísticas;
- Análise distributiva – especialmente em países como o Brasil, faz-se imperativo avaliar a distribuição de custos e benefícios entre as partes afetadas pelo projeto, bem como seu impacto sobre os grupos menos favorecidos da população; e
- Apresentação de resultados nos padrões de Relatórios de ACB, resumindo de forma esquemática os principais conteúdos.



As Ações para concluir a Dimensão Econômica são definidas a seguir.



Ação 18: Prepare a análise econômica para as opções identificadas

Quem deve trabalhar nisto?

- O Diretor e Gerente de Projeto;
- Equipe de Projeto;
- Consultor Econômico;
- Diretor Financeiro;
- Consultores Ambientais e Sociais.

O que você deve fazer?

- Reconsiderar as opções desenvolvidas na **Ação 6** da Proposta Inicial de Investimento.
- Confirmar se nenhuma alteração na lista é necessária após a aprovação da Proposta Inicial de Investimento; fazer quaisquer ajustes que possam ser necessários.
- O processo de análise econômica consiste em:
  - análise de custo-benefício;
  - avaliação qualitativa de riscos e benefícios; e
  - análise de sensibilidade.
- O objetivo da análise de custo-benefício é calcular o Valor Público do projeto. Isto pode ser matematicamente definido como:

Valor Público[79] = Benefícios – (Custo + Risco).

- A análise de custo-benefício pode ser dividida nas seguintes etapas:
  - **Etapa 1**: estimar os Benefícios Públicos para cada opção;
  - **Etapa 2**: estimar os Custos para cada opção;
  - **Etapa 3**: estimar os Riscos para cada opção; e
  - **Etapa 4**: calcular o Valor Público.
- É importante observar que a Análise de Custo-Benefício descrita aqui é diferente da análise financeira descrita na Dimensão Financeira (ver Tabela 28 a seguir).

Tabela 28 – Avaliações Econômicas versus Financeiras

Avaliação Econômica	Avaliação Financeira
Foco: ☐ *VfM* (expresso como o Valor ou Custo Social Presente Líquido do projeto) ☐ considera os custos e benefícios para a sociedade como um todo	Foco: ☐ custo e capacidade de custeio (avaliados calculando-se os requisitos financeiros da Autoridade a cada ano em termos nominais) ☐ considera os custos e receitas da Autoridade e/ou outros departamentos governamentais
Análise: ☐ estimativas do valor dos custos e/ou benefícios para a sociedade como um todo (incluindo custos e benefícios sociais e/ou ambientais indiretos) ☐ inclui estimativas de custos de oportunidade ☐ exclui a inflação ☐ exclui custos irrecuperáveis, exclui depreciações e encargos de capital ☐ aplica uma taxa de desconto[80] (3,5% no Reino Unido) – *A taxa social de*	Análise: ☐ inclui a inflação ☐ reflete os custos e receitas reais para a Autoridade e outros departamentos do governo, mas não benefícios e/ou custos sociais e/ou ambientais mais amplos ☐ inclui custos de capital e receita, inclui custos irrecuperáveis

[79] Também referido como Valor Social Presente Líquido (NPSV) na página 32 do *Livro Verde*. - 5.54: Medidas resumidas de bem-estar social, disponível em: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/685903/The_Green_Book.pdf

[80] Para o caso brasileiro, consulte o Guia ACB, disponível em https://www.gov.br/produtividade-e-comercio-exterior/pt-br/choque-de-investimento-privado/avaliacao-socioeconomica-de-custo-beneficio.

Avaliação Econômica	Avaliação Financeira
desconto considerada no Brasil, calculada em 2020, é de 8,5% a.a. ☐ calcula o *value for money* comparando a opção mais vantajosa com um Comparador do Setor Público (PSC)	

Essa análise normalmente é feita por meio da construção de um modelo em planilha.

Etapa 1 - Estimativa de Benefícios Públicos:

- ☐ O objetivo desta etapa é estimar o valor dos benefícios de cada opção. Suas estimativas devem ser prudentes, proporcionais e adequadas:
  - ☐ prudentes – os benefícios devem poder ser medidos de forma realista;
  - ☐ proporcionais – suas estimativas de custos para alcançar os benefícios devem ser justificáveis;
  - ☐ adequadas – seus benefícios estimados devem ser proporcionais ao escopo e gastos previstos da opção; e
  - ☐ as estimativas devem cobrir a vida útil dos ativos.
- ☐ Para cada opção, você deve separar seus benefícios em quatro classes, baseando-se na análise que você fez na **Ação 4** da Proposta Inicial de Investimento:

Liberação de Fundos:	Benefícios sem Liberação de Fundos:
☐ Eles economizarão dinheiro diretamente para a Autoridade.	☐ Eles economizarão dinheiro por meio de ganhos em eficiência e é possível monetizá-los; no entanto, esses ganhos não liberam dinheiro especificamente e não aparecem no balanço; exemplos incluem a redistribuição de pessoal e maior eficiência.
Quantitativo:	**Qualitativo**
☐ Eles podem ser mensurados (por exemplo, reduções na emissão e poluição de carbono; aumentos no número de passageiros; reduções no tempo de viagem; aumentos nos salários e/ou na participação no trabalho para mulheres e/ou outros grupos excluídos/desfavorecidos), mas não são facilmente quantificados em	☐ Eles podem ser observados (por exemplo, satisfação do usuário relatada; melhorias relatadas na qualidade de vida; melhorias relatadas na segurança para mulheres e/ou outros grupos desfavorecidos), mas não podem ser facilmente mensurados.

Liberação de Fundos:	Benefícios sem Liberação de Fundos:
termos monetários.	

- A próxima etapa é aplicar um **fator de desconto** à soma de Benefícios com Liberação de Fundos e sem Liberação de Fundos. Isso serve para explicar o valor que a sociedade atribui para desfrutar de um benefício hoje, e não no futuro. Por esse motivo, o fator de desconto também é conhecido como "Taxa Social de Desconto" e não deve ser confundido com a taxa de desconto financeiro para sua análise de financiamento, uma vez que esta taxa não inclui os custos de financiamento.

- A taxa de desconto anual exigida pelo Tesouro do Reino Unido é de 3,5% (3,0% para os anos 31-75). A tabela a seguir mostra o exemplo de uma taxa de desconto anual de 3,5% sobre um benefício avaliado em 1.000 (unidade monetária).

Tabela 29 – Valores de Desconto

Ano	0	1	2	3	4	5
Valor Nominal	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000
Valor Descontado	1.000	965	931	899	867	837

QUADRO 25: ***A taxa social de desconto no Brasil***

Após o ajuste sobre os preços de mercado e a estimação dos impactos de não mercado, os fluxos de custos e benefícios do projeto que ocorrem em diferentes momentos de tempo devem ser descontados a valor presente. Uma referência importante para constituição da taxa de desconto a ser considerada é dada pelo Guia ACB, em que a taxa de desconto relevante para a análise socioeconômica de projetos de investimento é a denominada Taxa Social de Desconto (TSD), que reflete a percepção da sociedade sobre como benefícios e custos futuros devem ser valorados em relação ao presente.

O valor recomendado da Taxa Social de Desconto para investimentos em infraestrutura no Brasil é de 8,5% real ao ano, segundo estudo do Ministério da Economia – *Nota Técnica SEI nº 19911/2020/ME*[81] *e Catálogo de Parâmetros (ME 2020).* Como esse valor deve ser atualizado periodicamente, recomenda-se que o valor mais atualizado seja sempre verificado no Catálogo de Parâmetros disponibilizado pelo Ministério da Economia.

Para estimar a TSD, utilizou-se a abordagem de eficiência, atribuída a Harberger (1972), uma metodologia amplamente aceita em nível internacional. Adicionalmente, a estimação se baseou em dados obtidos de fontes secundárias nacionais e internacionais para calcular o custo de oportunidade social de recursos investidos em projetos de infraestrutura.

[81] Disponível em https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/notas-tecnicas/2020/nt_taxa-social_vf.pdf/view.

Basicamente, a abordagem de eficiência define **a TSD como uma média ponderada entre os custos das possíveis fontes de recursos para projetos de investimento**, quais sejam, i) a poupança privada, ii) o investimento privado deslocado, e iii) a poupança externa.

Em resumo, o Ministério da Economia publica a taxa social de desconto (TSD) para o Brasil desde 2019 e essa taxa:

- reflete a percepção da sociedade quanto ao custo de oportunidade do capital, ou seja, o valor social de usos alternativos dos recursos investidos no projeto;
- deve ser utilizada como um fator de desconto comum para trazer fluxos socioeconômicos ao valor presente;
- integra o catálogo de parâmetros para avaliação socioeconômica de projetos, para fins de padronização e comparabilidade entre projetos.

Para compreender mais sobre o cálculo e desenvolvimento da taxa social de desconto, utilizada para trazer fluxos econômico-financeiros ao valor presente verifique a Nota produzida pela Secretaria de Desenvolvimento da Infraestrutura (SDI) do Ministério da Economia sobre atualização da Taxa Social de Desconto (TSD) aplicável a análises custo-benefício de projetos de investimento em infraestrutura[82].

- ☐ As taxas de desconto tornam todas as opções comparáveis, independentemente dos prazos diferentes. Isso lhe dará o **Valor Presente** dos benefícios (a soma dos valores descontados).
- ☐ Tendo estimado o valor dos benefícios quantificáveis de cada opção, você também deve considerar o **viés do otimismo**. O viés do otimismo é o princípio de que as pessoas geralmente são excessivamente otimistas quanto às perspectivas do projeto – subestimando os custos e o tempo de entrega e conclusão e supervalorizando os benefícios. É importante, portanto, descontar os benefícios em uma porcentagem para levar em conta o viés otimista[83]. Por exemplo, você pode decidir, com base na experiência anterior, até que ponto os benefícios esperados foram realizados e aplicar um desconto para o viés otimista de 20% (exemplo sugerido no método britânico).
- ☐ Esta porcentagem é uma questão de julgamento, que terá de ser decidida pelo Diretor e Gestor do Projeto com a ajuda do Consultor Econômico. É crucial que o viés do otimismo seja aplicado a todas as opções usando a mesma abordagem, para permitir uma análise justa.
- ☐ Para completar sua estimativa dos benefícios, você deve preencher a tabela a seguir

[82] Disponível em < https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/notas-tecnicas/2020/nt_taxa-social_vf.pdf/view>.

[83] Consulte o *Livro Verde* na página 91 – Quadro 7 – Porcentagens de Ajuste de Viés Otimista Genérico: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/685903/The_Green_Book.pdf

À medida que seu conhecimento do Projeto e de seus riscos aumentam ao longo do tempo, o nível do Viés do Otimismo pode reduzir (embora você possa desejar aumentar o nível de suas contingências para riscos conhecidos previstos na Dimensão Financeira). O Viés do Otimismo se destina a lidar com riscos desconhecidos e com contingências para riscos conhecidos.

(valores em unidades monetárias).

Tabela 30 – Classificação dos benefícios

Categorias e Classes dos Benefícios	Opção 1	Opção 2	Opção 3
Benefícios Quantificáveis Descontados	por exemplo, 0,5 milhão	0,75 milhão	1,2 milhões
% do Viés do Otimismo	por exemplo, 20%	20%	20%
Valor Líquido	por exemplo, 0,4 milhão	0,6 milhão	0,96 milhão

- ☐ Você deve explicar completamente suas suposições e suas razões para a aplicação da redução percentual do viés otimista.

- ☐ Se você achar que há informações inadequadas disponíveis para avaliar os benefícios do projeto, você pode considerar o uso da Análise de Custo-Efetividade. Esta é uma variante da Análise de Custo-Benefício, que compara os custos de maneiras alternativas de produzir produtos iguais ou semelhantes. A Análise de Custo-Efetividade, às vezes, pode ser apropriada quando os custos ou benefícios sociais permanecerão praticamente inalterados ou para a entrega de um bem público, como defesa, e/ou onde a produção não puder ser quantificada. Orientações adicionais estão disponíveis na nota de rodapé[84].

Etapa 2 - Estimativa de Custos:

- ☐ Identifique todos os custos associados a cada uma das opções, incluindo:

i. **Custos de capital**: incluem, por exemplo:

- ☐ terrenos e propriedades;
- ☐ custos de construção e reforma;
- ☐ honorários profissionais;
- ☐ equipamentos (móveis, acessórios, iluminação e fiação); e
- ☐ custos de tecnologia e manutenção.

Você também deve incluir os custos em que a Autoridade pode incorrer se o projeto envolver a desmobilização ou paralisação de uma instalação ou de um equipamento existente.

ii. **Custos Operacionais**: incluem custos de funcionamento, gerenciamento e despesas gerais. Os ativos podem exigir substituição, renovação ou atualização ao longo do período

[84] Consulte a página 21 do Livro Verde do HM Treasury, disponível em: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/685903/The_Green_Book.pdf

de análise. Portanto, você deve assumir um valor para os custos decorrentes ao longo de toda a vida do projeto (os custos do "ciclo de vida"). Além disso, alguns projetos de infraestrutura requerem recursos consideráveis para desmobilizá-los e estes custos devem ser considerados.

iii. **Custos de Oportunidade**: referem-se ao custo de utilização de recursos para desenvolver uma opção em oposição à melhor alternativa (por exemplo, o valor de um terreno já em propriedade pública deve ser contabilizado porque esse terreno possui um valor e pode ser vendido – ou seja, tem um custo de oportunidade; se uma opção exigir a demolição de um edifício, você perderá a receita que pode ter ganho com o aluguel ou venda). É provável, portanto, que opções mais ambiciosas incorram em custos de oportunidade mais elevados do que opções menos ambiciosas.

iv. **Custos Ambientais**: devem incluir quaisquer custos ambientais (por exemplo, os custos de mitigação de quaisquer impactos adversos no meio ambiente; e/ou quaisquer custos que podem ser estimados decorrentes de impactos ambientais que não podem ser mitigados).

v. **Custos Sociais**: devem incluir quaisquer custos sociais (por exemplo, os custos de mitigação de quaisquer impactos sociais adversos nas comunidades afetadas; e/ou quaisquer custos sociais que podem ser estimados, mas não podem ser mitigados).

vi. **Passivos Contingentes**: você deve estimar um custo para cobrir contingências (por exemplo, os custos de cancelamento pelos quais a Autoridade pode ser responsável, se encerrar um contrato prematuramente).

- ☐ Aplique a taxa de desconto, que você confirmou anteriormente na **Estimativa de Benefícios**.

- ☐ Da mesma forma que o **Viés do Otimismo** pode fazer com que o valor dos benefícios seja superestimado, pode levar à subestimação dos custos. No Reino Unido, a experiência acumulada em situações em que ocorreu erros de estimativa orçamentárias ensinou que é possível estimar com segurança diferentes categorias de custos possivelmente subestimados. A nota de rodapé seguinte vincula a orientação do governo do Reino Unido sobre as premissas de viés otimista que podem ser usadas[85]. Se houver orientação semelhante disponível em seu país, você deverá usá-la. Caso contrário, você pode consultar a experiência de projetos anteriores ou usar a orientação do Reino Unido. À medida em que a Proposta de Investimento se desenvolve, você pode reduzir a tolerância para o **Viés do Otimismo,** conforme o escopo e os pressupostos de custo do projeto se tornam mais sólidos.

- ☐ Para completar sua estimativa dos custos, você deve preencher a tabela a seguir.

[85] Orientação do Livro Verde sobre o Viés Otimista: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/191507/Optimism_bias.pdf

Tabela 31 – Classificação dos custos

Categorias e Classes dos Benefícios	Opção 1	Opção 2	Opção 3
Custos de Capital			
Custos Operacionais			
Custos de Oportunidade			
Custos Ambientais			
Custos Sociais			
Passivos Contingentes			
Total			
Viés do Otimismo			
Total Líquido			

- Seus custos devem cobrir a vida útil dos ativos.
- Observe que os custos irrecuperáveis (ou seja, valores que já foram gastos e não podem ser recuperados) devem ser excluídos da análise econômica.

Etapa 3 - Estimativa de Riscos:

- Você deve começar reconsiderando os riscos do projeto que você descreveu na Dimensão Estratégica da Proposta Inicial de Investimento.
- Baseie-se nisso, identificando os riscos específicos associados a cada opção selecionada. Os riscos se enquadram em cinco categorias após o ciclo de vida do projeto:

  i. Desenvolvimento do projeto

  ii. Apreciação de Propostas

  iii. Construção

  iv. Operação

  v. Econômico

- A tabela a seguir expande a tabela mostrada na Dimensão Estratégica da Proposta Inicial de Investimento e fornece exemplos desses riscos para cada estágio do Projeto.

Tabela 32 – Classificação dos riscos

Estágio	Exemplos
Desenvolvimento do projeto	☐ O governo orça por baixo os custos pelos quais será responsável. ☐ O governo orça por baixo os custos do projeto. ☐ O governo superestima os benefícios que o projeto alcançará. ☐ O governo não consegue se envolver com todas as partes interessadas que serão impactadas pelo projeto, e isso afeta a reputação do governo. ☐ O desenvolvimento do projeto por parte do governo não atende aos padrões exigidos pelos BMDs e/ou credores/investidores. ☐ As informações fornecidas pelo governo aos potenciais licitantes estão incorretas. ☐ O governo falha em aproveitar oportunidades para empoderar mulheres e/ou grupos desfavorecidos. ☐ O governo não aproveita as oportunidades para abordar os problemas ambientais.
Apreciação de Propostas	☐ Há falta de interesse do mercado no projeto. ☐ Os critérios de avaliação desenvolvidos para habilitar e classificar as propostas na licitação não se alinham com os objetivos do projeto. ☐ Os licitantes não aceitam a alocação de risco proposta pelo governo.
Construção	☐ Aumento do custo. ☐ Limite de tempo ultrapassado. ☐ Elevado impacto de ruído durante a construção, acidentes e impacto nos comerciantes locais. ☐ Impactos negativos nas comunidades afetadas pelo projeto (por exemplo, saúde e segurança, proteção e meios de subsistência). ☐ Consentimentos de planejamento; questões de desapropriação de terrenos. ☐ Projeto foi percebido como tendo sido projetado/construído incorretamente.
Operação	☐ Os custos de operação e manutenção presumidos revelam

Estágio	Exemplos
	estar incorretos. ☐ Existem mudanças nos preços de mercado para os principais insumos. ☐ O projeto é visto como falho em atender às necessidades de todas as partes interessadas, incluindo mulheres e/ou outros grupos desfavorecidos. ☐ O projeto causa degradação ambiental ou impactos sociais negativos.
Econômico	☐ Há alterações no contexto econômico nacional e/ou internacional que afetam as finanças do projeto (por exemplo, inflação acima ou abaixo dos níveis assumidos, mudanças nas taxas de câmbio que afetam os custos dos insumos, entre outros).

- ☐ Utilizando os exemplos anteriores como ponto de partida, comece detalhando os riscos para cada uma das opções selecionadas, de preferência por meio de um workshop com as principais partes interessadas e profissionais responsáveis e especializados em gerenciamento de riscos.

- ☐ A próxima etapa é quantificar o custo de cada risco por meio de um "**custo de risco**". Ele é calculado multiplicando o custo de mitigação do risco, caso este se concretize, por uma percentagem que representa a probabilidade de sua ocorrência.

- ☐ Da mesma forma que o **Viés do Otimismo** pode fazer com que o valor dos benefícios seja superestimado ou os custos sejam subestimados, ele pode levar à estimativa incorreta dos impactos dos riscos. Por exemplo, à medida em que o viés do otimismo diminui, a contingência para riscos conhecidos pode precisar aumentar. No Reino Unido, a experiência acumulada do impacto da materialização dos riscos nos custos de projetos possibilitou que os departamentos governamentais e consultores contratados imprimirem toda a sua experiência na gestão de riscos. A orientação do governo do Reino Unido (acessível através da nota de rodapé[86]) também pode ser útil neste contexto. No entanto, se houver orientação semelhante disponível em seu país, você deverá usá-la.

- ☐ Você deve então adicionar a compilação dos seus "**custos de risco**" para criar um único "**custo de risco**" para cada opção.

Etapa 4 - Cálculo do Valor Público:

- ☐ Adicionando o "**custo de risco**" total de uma opção, e subtraindo desse total os benefícios da opção, você pode calcular o **Valor Público**.

- ☐ Utilize a tabela a seguir como um modelo para seus cálculos.

[86] A metodologia descrita na presente Orientação pode ser estendida para incluir o Método de Monte Carlo, uma técnica de simulação que apresenta tanto o intervalo, quanto o valor esperado do impacto coletivo de vários custos e riscos. É útil quando há muitas variáveis com incertezas independentes significativas.

Tabela 33 – Cálculo do Valor Público

Opções	**Total de Benefícios** (i)	**Custo Total e Custo de Risco** (ii)	**Valor Público** (iii = i – ii)
Opção 1	por exemplo, 10 milhões	2,75 milhões	7,25 milhões
Opção 2			
Opção 3			

- Tendo calculado o Valor Público de cada opção, você deve calcular a Razão de Custo-Benefício. Esta razão é simplesmente a relação entre os benefícios descontados e os custos descontados. Uma proporção acima de 1 indica que os benefícios são superiores aos custos; uma proporção abaixo de 1 indica que os custos são superiores aos benefícios; uma proporção de 1 indica que custos e benefícios são iguais.

Qual deve ser o resultado?

- O resultado da Análise de Custo-Benefício deve ser uma tabela de resumo que mostra seus números totais (Benefícios, Custos e Riscos; Valor Público e Razão de Custo-Benefício) para cada opção – veja o exemplo a seguir.

Tabela 34 – Comparando o Valor Público com a Relação Custo-Benefício[87]

Opções	**Total de Benefícios** (i)	**Total de Custos** (ii)	**Total de Custos de Risco** (iii)	**Valor Público** [i – (ii + iii)]	**Relação Custo-Benefício** [i / (ii + iii)]
Opção 1	por exemplo, 10 milhões	2 milhões	0,75 milhão	7,25 milhões	3,64
Opção 2					
Opção 3					

- Você pode precisar examinar a relação entre o valor público e a Razão de Custo-Benefício para cada opção – por exemplo, você pode ter uma opção que tem um valor público relativamente baixo, mas uma BCR relativamente mais elevada. Isso pode levá-lo a classificar esta opção mais elevada do que uma opção que tem um valor público relativamente alto, mas uma Razão de Custo-Benefício inferior.

[87] Recomenda-se uma comparação adicional utilizando o Estrutura de Priorização de Infraestrutura do Banco Mundial. A Estrutura auxilia os governos a classificar e comparar projetos de infraestrutura em potencial utilizando uma abordagem multicritério que sintetiza fatores sociais, ambientais, financeiros e econômicos: https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/24511/Prioritizing0i0ment0decision0making.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Uma observação sobre Precisão

Os cálculos descritos anteriormente baseiam-se em um elemento de julgamento e estimativa, e isso pode levar a uma percepção de que os resultados são "imprecisos". O ponto-chave deste exercício, entretanto, é fornecer um meio útil de comparar opções, com os pressupostos subjacentes aos cálculos refletindo a experiência acumulada das partes envolvidas. Em vez de fornecer uma estimativa pontual única de Valor Público (o que sugere precisão total), pode ser melhor fornecer um intervalo.

Avaliando o *VfM* de uma opção de PPP

Se uma opção for entregar o projeto como PPP, também é necessário testar o *VfM* da utilização de financiamento privado em comparação a um Comparador do Setor Público ("PSC"). Um PSC é um modelo que mostra quanto o projeto custaria ao longo de toda a sua vida – incluindo a sua fase operacional e incluindo os custos de manutenção e serviço – se feito como um projeto tradicionalmente contratado pelo setor público. Mesmo que não haja meios realistas de garantir os objetivos do projeto através de uma opção de financiamento público dentro de um prazo realista, um PSC ainda deve ser elaborado.

QUADRO 26: *VfM na prática brasileira com PPPs*

A lei federal de PPPs estabelece aos projetos a necessidade de motivação robusta, prévia à publicação da concorrência pública, incluindo as razões que justifiquem a opção por determinado modelo (artigo 10, I, a, da Lei nº 11.079/2004). Esta é a base normativa do "*Value for Money*" (VfM) no Brasil, fundamentada na prática internacional e consolidada em mercados desenvolvidos.

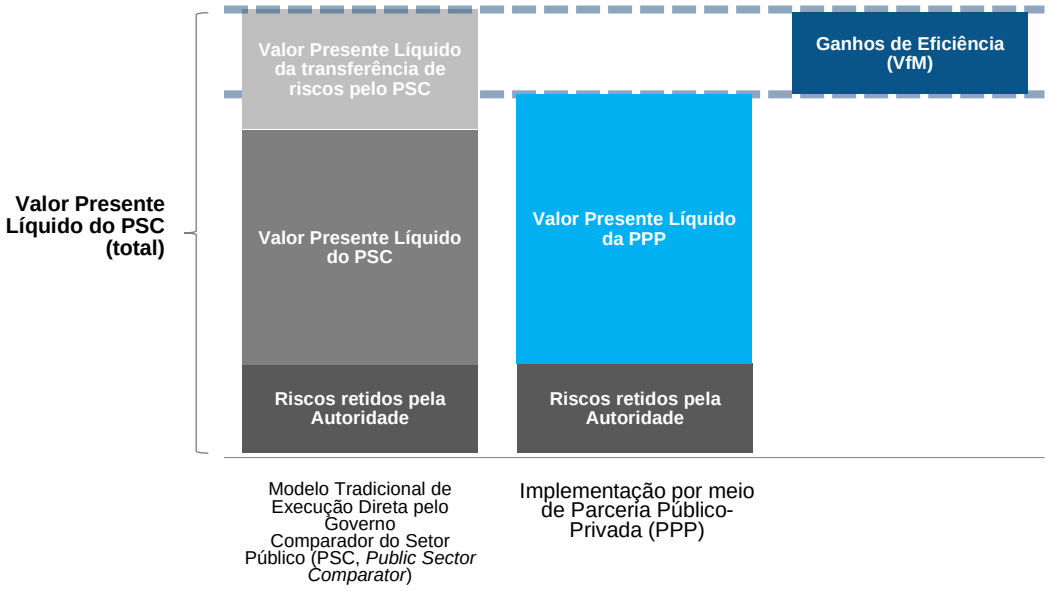
Até novembro de 2021, já haviam sido celebradas 178 PPPs, sendo que apenas 1 no âmbito da União. Logo, a prática nacional com VfM é dispersa e assimetricamente distribuída em centenas de entes subnacionais. Nem todos os elementos que compõem as razões que justificam uma PPP são robustos, proativamente tornados públicos e objeto de escrutínio por parte dos tribunais de contas. Até o momento, e talvez esse seja um dos motivos que justifiquem uma experiência com PPPs, não há no país um conjunto de práticas consolidadas sobre VfM em PPPs que sirva para padronizar a qualidade dos processos decisórios sobre a referida modalidade de contratação pública.

A despeito disso, o interessado em conhecer bons exemplos de VfMs poderá buscar tais documentos nos casos de licitações estruturadas com o apoio do BNDES ou instituições multilaterais como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento, e o Guia ACB disponibilizado pelo Ministério da Economia, por exemplo – *veja* QUADRO *27 a seguir*.

A comparação de uma opção de PPP com o PSC permitirá que você demonstre que as vantagens da opção de PPP em termos de transferência de risco quantificado e eficiências são grandes o suficiente para compensar a desvantagem de que um contratante do setor privado normalmente incorrerá em um custo de financiamento mais elevado do que o governo. As Autoridades devem detalhar as fontes de suas informações e fornecer material de apoio, como critérios de referência em relação a projetos semelhantes.

Surge então o questionamento: *como você desenvolve suposições para um PSC se nunca fez um projeto com financiamento privado antes e pode não ter dados relevantes sobre sua alternativa com financiamento público?* Se houver um serviço existente, você deve coletar dados sobre os custos para o governo em relação ao funcionamento do serviço; se os dados não estiverem disponíveis, forem de baixa qualidade ou se não houver serviço existente, você deve realizar pesquisas para encontrar projetos comparáveis ou consultar quaisquer estudos de viabilidade que possam ter sido feitos. Os *International Construction Measurement Standards* (ICMS)[88] são um exemplo de abordagem desenvolvida para lidar com problemas de dados e informações. O ICMS estabelece regras padrões de medição para permitir custos de capital comparáveis e está sendo ampliado para cobrir os custos de vida de um projeto. Você também pode reunir informações por meio de uma escuta do mercado (*soft market testing* – consulte a Dimensão Comercial na Proposta Inicial de Investimento).

Diagrama 10 – VPL de PSC vs PPP



Um teste qualitativo também deve ser aplicado para verificar se o tipo de projeto e o contrato modelado considerado é adequado para entrega da infraestrutura como PPP. Os critérios especificados a seguir ajudarão a avaliar a adequação do seu projeto para entrega da PPP – quanto maior a pontuação de cada critério, maior é a adequação do projeto para utilização do modelo de PPPs.

Tabela 35 – Adequação de entrega de PPP

Critério	Alto	Médio	Baixo
1. Impulsionado pelo resultado/entrega de serviço			
2. Conteúdo operacional substancial dentro do projeto			
3. Escopo significativo para usos adicionais/alternativos do ativo			
4. Escopo para inovação em concepção e fornecimento			
5. Escopo para solução de "vida inteira" de longo prazo			
6. Necessidade previsível a longo prazo			
7. Gestão do setor público comprometida e capaz			

[88] International Construction Measurement Standards: https://www.rics.org/uk/upholding-professional-standards/sector-standards/construction/icms-international-construction-measurement-standards/.

Critério	Alto	Médio	Baixo
8. As sensibilidades políticas são administráveis			
9. Riscos de natureza essencialmente comercial			
10. Dimensão substancial			
11. Operações completas ou independentes para permitir o máximo de sinergias			
12. Mercado de licitação competitivo			
13. Capacidade de oferta de" preço fixo"			

A Ferramenta de Triagem de PPP do Banco Mundial, uma ferramenta baseada construída em Excel projetada para ajudar os governos a determinar se os projetos são adequados para aquisições como PPPs usando uma combinação de insumos qualitativos e quantitativos, também pode ser útil na realização desta análise[89].

QUADRO 27: *VfM na prática brasileira com PPPs* – *continuação*

Apesar de não haver exigência legal específica no Brasil para realização do VfM, é possível encontrar na Lei Federal nº 11.079/2004, art. 10, I, a, uma referência expressa comprovação da vantajosidade da PPP, nos termos a seguir transcritos a seguir transcritos:

> *Art 10: A contratação de parceria público-privada será precedida de licitação na modalidade de concorrência, estando a abertura do processo licitatório condicionada a:*
>
> *I – autorização da autoridade competente, fundamentada em estudo técnico que demonstre:*
>
> *a) a conveniência e a oportunidade da contratação, mediante identificação das razões que justifiquem a opção pela forma de parceria público-privada; (...).*

Em termos metodológicos, a comprovação da conveniência e oportunidade não é tarefa trivial. Isso porque diversos desafios se interpõem à realização da atividade, tais como:

- Dificuldade de mensuração da ineficiência existente em contratos da Lei n.º 8.666/1993 para construção de infraestrutura, isso é, mensuração dos custos com aditivos e eventuais atrasos de obra;
- Inexistência de base de dados dos custos de operação públicos disponível;
- Dificuldade de comparação de custos considerando as complexidades tributárias brasileiras;

[89] Ferramenta de Triagem de PPP do Banco Mundial; disponível em: http://pubdos.worldbank.org/pubdocs/publicdoc/2016/4/10631461874690414/PFRAM20160401-Master-March-28-2016.xlsm.

- Mensuração quantitativa de externalidades positivas do projeto; e
- Precificação dos riscos contratuais transferidos pelo contrato; dentre outros.

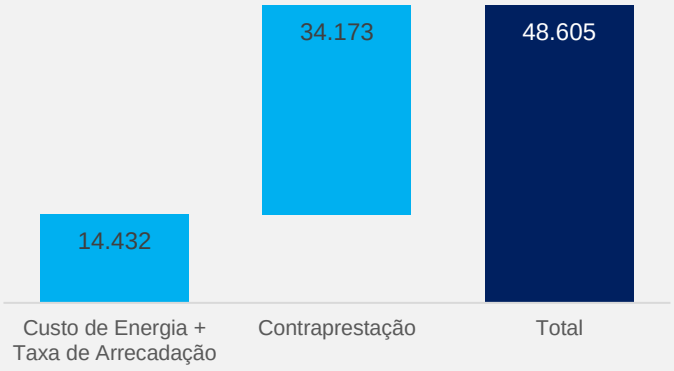
Assim, diante da ausência de legislação que defina os parâmetros para a realização das análises, é comum a utilização da metodologia denominada na experiência internacional do *VfM*.

Do ponto de vista conceitual, a análise *VfM* compara as vantagens socioeconômicas para a sociedade (benefícios tangíveis e intangíveis, qualitativos e quantitativos) obtidas por meio da execução de determinado serviço por um Parceiro Privado, em determinada qualidade, com os custos (tangíveis e intangíveis, qualitativos e quantitativos) e receitas da prestação desse mesmo serviço diretamente pelo Poder Concedente.

À título de exemplificação, sugere-se a análise do VfM para a PPP dos serviços municipais relacionados à iluminação pública – *caso do projeto desenvolvido com suporte do IFC (International Finance Corporation) e Caixa Econômica Federal, ao longo de 2019-2020, para o município de Sapucaia do Sul-RS*[90].

Para estabelecer o fluxo dos gastos do ente público com a PPP, foram consideradas as previsões de pagamentos na melhor performance do parceiro privado, considerando:

- As despesas do Município com a contraprestação máxima mensal da PPP ao longo do prazo contratual; e
- Os custos com energia elétrica e serviço de arrecadação da CIP, considerando o benefício da redução do consumo de energia elétrica ao longo do contrato.



Com isso, chegou-se ao valor total de R$ 83,8 milhões durante o prazo de 13 anos de concessão proposto, que trazido a valor presente usando a mesma taxa de retorno do projeto, resulta em R$ 48,6 milhões. Esse valor, detalhado anualmente no modelo econômico-financeiro do projeto, foi comparado ao PSC, calculado considerando:

[90] Disponível em https://www.sapucaiadosul.rs.gov.br/ppp-ip/.

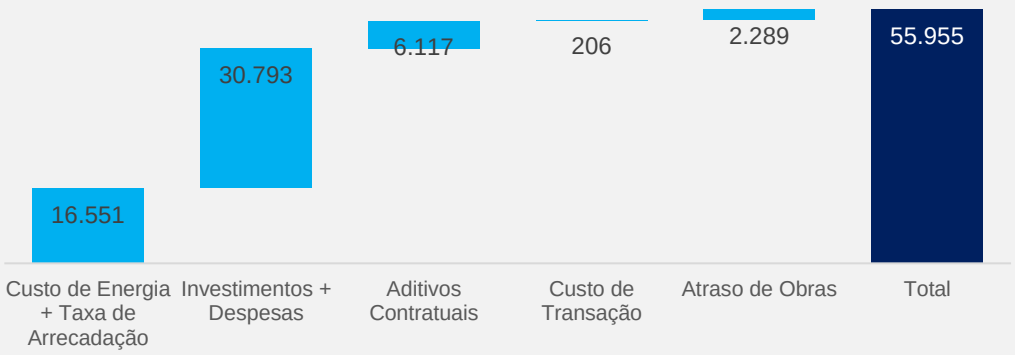
- Os custos com energia elétrica e serviço de arrecadação da CIP, a cargo do Município ao longo do mesmo prazo da PPP;

- Os investimentos, custos e despesas da PPP acrescidos de um BDI médio de obras públicas de 25,84%[91];

- Incidência de aditivos contratuais sobre obras públicas seguindo o limite legal de 25% sobre o valor inicial da obra[92];

- Custo de transação referente a necessidade de constantes licitações ao longo do prazo de 13 anos para o projeto, considerou-se uma licitação anual para a compra de equipamentos e uma licitação a cada 5 anos para a contratação da empresa responsável pela operação e manutenção do parque de iluminação pública, com um custo unitário atualizado por licitação de R$ 18,2 mil[93] com base em estudo realizado pelo Instituto Negócios Públicos, publicado na revista negócios Públicos em junho de 2015;

- Impacto financeiro sobre atraso de obras médio de 3,56 anos conforme material do TCU referente a obras do PAC de maio de 2019[94], incluindo seu efeito sobre a redução do consumo de energia, além do custo de *stand-by* do executor da obra considerando as despesas administrativas anuais do projeto de PPP cara cada ano de atraso.



A análise final do resultado é aparentemente simples, pois se o fluxo de gastos com a PPP é inferior ao PSC, ambos trazidos a valor presente, existe *VfM* e o projeto é economicamente viável. Contudo, é importante salientar dois pontos sobre um *VfM* pequeno ou nulo:

- É definido em função do teto da licitação, assim qualquer desconto, fruto do processo concorrencial fará com que o *VfM* se torne ainda maior; e

[91] Conforme estudo realizado pelo TCU em 2013 sobre o BDI médio do setor de eneria elétrica (fonte: Estudo sobre Taxas Referenciais de BDI de Obras Públicas e de Equipamentos – TCU 2013).

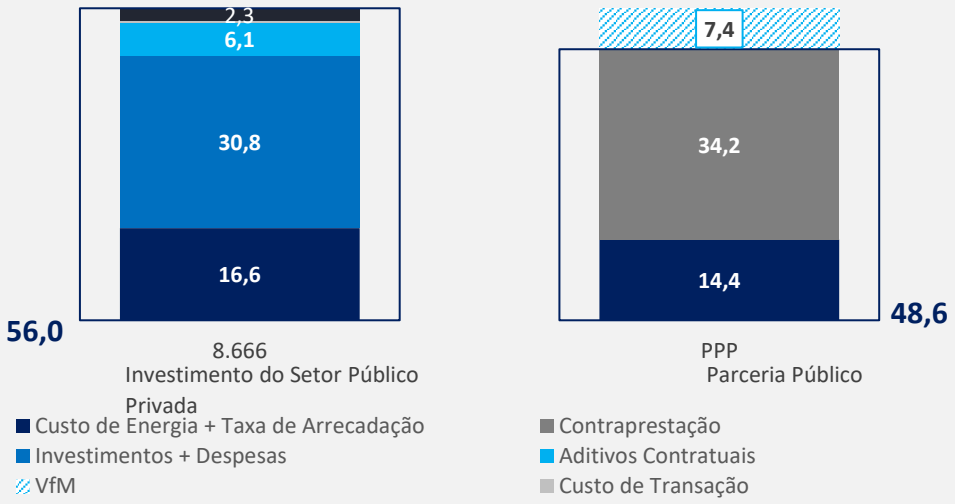
[92] Estudos apontam para valores ainda superiores, como exemplo podemos citar o estudo de Flyvbjerg, Holm e Buhl, 2002; 2003 (Cost Underestimation in Public Works Projects: Error or Lie?), que aponta para uma superação média do custo inicial de projetos de obras públicas de 28% nos últimos 70 anos.

[93] Com base em estudo realizado pelo Instituto Negócios Públicos, publicado na revista Negócios Públicos em junho de 2015.

[94] Fonte: https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/auditoria-operacional-sobre-obras-paralisadas.htm.

- Os benefícios não financeiros gerados pelo modelo de PPP são maiores do que os de um modelo convencional de aquisição, uma vez que a PPP apresenta oportunidades de aplicar inovações em todos os níveis do projeto que corroboram para uma entrega acelerada aprimorada dos serviços.

Considerando de um lado, os gastos estimados que o Poder Público terá com a PPP, e de outro, os gastos estimados caso o Poder Público se propusesse a realizar as mesmas entregas da Concessionária, tem-se o resultado apresentado na forma gráfica a seguir.



Com esta comparação entre os custos do Município à valor presente com a PPP e com o modelo de contratação tradicional, observa-se um *VfM* da PPP de R$ 7,4 milhões, representando 13% de redução de custos frente ao modelo de contratação tradicional.

Esse resultado é a forma quantitativa mais comum e utilizada tanto, internacionalmente, como nacionalmente, para analisar o *VfM*.

Ação 19: Realize uma análise qualitativa dos riscos e benefícios públicos

Quem deve trabalhar nisto?

- ☐ O Diretor e Gerente de Projeto;
- ☐ Equipe de Projeto;
- ☐ Consultor Econômico;
- ☐ Consultor de Risco;
- ☐ Consultores Ambientais e Sociais.

O que você deve fazer?

- ☐ Em seguida, considere os riscos e benefícios qualitativos de cada opção.

- Se você considerar que uma opção com um Custo Presente Líquido relativamente alto alcançará benefícios qualitativos maiores ou representará menos riscos qualitativos, a pergunta a se fazer é: "quanto estamos dispostos a pagar para obter esse benefício/ reduzir esses riscos?"

- O workshop de Opções deve ser utilizado para realizar esta análise. As decisões tomadas e sua razão fundamental devem ser registradas.

Qual deve ser o resultado?

- Adicione a análise qualitativa do exercício anterior à tabela de opções e observe as classificações de cada opção, conforme a seguir.

Tabela 36 – Resumo dos Resultados Gerais

Resultados de Avaliação	Opção 1	Opção 2	Opção 3	Opção 4
Valor Público				
Avaliação Qualitativa dos Benefícios				
Avaliação Qualitativa do Risco				
Classificação Geral				

Ação 20: Selecione a Opção Mais Vantajosa e realize uma análise de sensibilidade

Quem deve trabalhar nisto?

- O Diretor e Gerente de Projeto;
- Equipe de Projeto;
- Consultor Econômico.

O que você deve fazer?

- Tendo concluído sua análise dos benefícios e riscos de suas opções na **Ação 19,** você deve estar em posição de identificar a Opção Mais Vantajosa (ou seja, a 1ª opção Classificada).
- A próxima etapa é realizar uma análise de sensibilidade para considerar o risco inerente e a incerteza de seus números. Você deve testar o impacto sobre o valor público e a Razão de Custo-Benefício de cada opção, fazendo alterações nas premissas básicas; por exemplo:
  - Custos de Capital: +/- 10%
  - Custos de Operação: +/- 10%
  - Demanda: +/- 15%

- Receitas: +/- 10%
- Benefícios Quantificáveis: 20%

As alterações percentuais anteriores são fornecidas apenas como exemplos. Diferentes variáveis podem ser apropriadas, com valores mais altos usados para projetos mais complexos e para certos elementos (por exemplo, as previsões de demanda de uso da infraestrutura podem merecer intervalos maiores do que os custos de capital). Em geral, a modelagem deve refletir cenários futuros possíveis e realistas. Isso permitirá que você complete a tabela a seguir.

Tabela 37 – Tabela de resumo de análise de sensibilidade de opções

Opções	Opção 1		Opção 2		Opção 3 *(Opção Mais Vantajosa)*		Opção 4	
	Valor Público	Razão de Custo-Benefício	Valor Público	Razão de Custo-Benefício	Valor Público	Razão de Custo-Benefício	Valor Público	Razão de Custo-Benefício
+10% Custos de Capital								
-10% Custos de Capital								
+10% Custos Operacionais								
-10% Custos Operacionais								
-20% Benefícios Quantificáveis								

- Se você pode ver nesta tabela que a Opção Mais Vantajosa ainda produz claramente o melhor valor público e a melhor Razão de Custo-Benefício, este exercício confirma a seleção da Opção Mais Vantajosa.
- Se, no entanto, esta análise demonstrar que uma Opção atinge Valor Público e/ou Razão de Custo-Benefício muito próximos ou superiores à Opção Mais Vantajosa, você pode desejar realizar uma "análise de substituição". A análise de substituição significa que você revisita os cálculos na Tabela 25 e calcula até que ponto as suposições de uma opção devem mudar para que ela se torne a nova Opção Mais Vantajosa. Esta análise pode levá-lo a alterar a sua visão e o resultado quanto à Opção Mais Vantajosa, ou confirmar a seleção da Opção Mais Vantajosa.
- Você deve documentar todo a sua análise e cálculos.

Ação 21: Revise a Avaliação de Impacto Ambiental e Social, estudos técnicos e outros

Quem deve trabalhar nisto?

- O Diretor e Gerente de Projeto;
- Equipe de Projeto;
- Consultor Econômico;
- Consultores Ambientais e Sociais.

O que você deve fazer?

- Primeira etapa: Revisar os estudos detalhados sobre a AIAS e outros que foram realizados para cada uma das opções pré-listadas. As conclusões da AIAS devem ser informadas na Proposta Intermediária de Investimento e consideradas na seleção da Opção Mais Vantajosa.
  - A AIAS permitirá que você compreenda os riscos ambientais e sociais relacionados à construção física e à operação do projeto em cada opção. Deve também dar uma indicação clara do nível de ambição que cada opção pode alcançar, de acordo com o Quadro de Gênero e Inclusão (Anexo 4).
  - A revisão da Avaliação de Impacto Ambiental e Social pode exigir investigações do local, coleta de dados técnicos e compreensão das necessidades dos beneficiários/usuários, incluindo consulta a beneficiários potencialmente impactados.
  - Idealmente, deve ser um processo conjunto entre você e qualquer Banco Multilateral de Desenvolvimento envolvido. Os BMDs podem contratar consultores para apoiar algumas atividades neste estágio, e eles realizarão a devida diligência nos parceiros necessários.
  - Deve verificar se a análise da AIAS abrange o seguinte:
    - Considerações geográficas: frequentemente, o desenvolvimento econômico e populacional é distribuído de forma desigual em um país. Uma parte do país pode ser relativamente desenvolvida e urbanizada, enquanto outras partes possuem vocação mais agrícolas e são menos povoadas. A aplicação simples da análise de custo-benefício nesta situação pode favorecer os projetos situados em áreas já prósperas e contribuir para uma urbanização excessivamente rápida. É importante, portanto, realizar uma verificação geográfica para garantir que o efeito cumulativo de diferentes projetos localizados em uma região não tenha consequências indesejadas ou contribua para desequilibrar a economia como um todo. A análise deve incluir não só as áreas-alvo, mas também outras áreas a partir das quais os recursos podem ser direcionados.
    - A análise de custo-benefício tradicional às vezes é criticada por favorecer (i) projetos em grandes cidades em detrimentos daqueles em áreas agrícolas mais escassamente povoadas, e (ii) projetos nacionais de grande escala em detrimento dos locais de pequena escala. Para evitar isso, é importante que as prioridades estratégicas gerais sejam respeitadas e que os resultados puramente econômicos não sejam favorecidos em relação aos resultados de

políticas mais amplas[95].

- Grupos Protegidos: Os grupos de impacto do projeto com status "protegido" também devem ser examinados. Esses grupos podem ser protegidos por leis, tratados internacionais ou requisitos do Banco de Desenvolvimento. Grupos podem ser protegidos devido às suas características, como: populações indígenas, etnia, gênero, idade, deficiência, religião, maternidade, família e outras. Consideração semelhante deve ser dada às espécies da fauna, flora e para habitats naturalmente protegidos.

- Análise de vários modelos de construção que podem ser usados como parte do projeto e os riscos e oportunidades associados a cada um (por exemplo, trabalhos baseados em mão de obra, trabalhos semimecanizados, esquemas de construção comunitária etc.).

- Segunda etapa: Desenvolver um Plano de Gestão Ambiental e Social ("PGAS") para a Opção Mais Vantajosa.

  - Um PGAS é um documento que descreve os principais riscos ambientais e sociais identificados para o projeto, medidas de mitigação para cada risco identificado e funções e responsabilidades para implementar e monitorar a implementação do plano. O PGAS deve ser desenvolvido para a Opção Mais Vantajosa. Observe que diferentes instituições usam terminologias variadas, portanto, elas podem ser referenciadas de forma diferente pelo seu financiador.

  - O PGAS é fundamental para monitorar e gerenciar riscos e impactos, tanto positivos quanto negativos. Faz parte da documentação da proposta e, portanto, o fornecedor/parceiro de implementação selecionado é obrigado a cumprir os requisitos do PGAS.

  - É fundamental que a AIAS considere todo o escopo de oportunidades e riscos, e que estes sejam capturados no PGAS. Deve também incluir o nível acordado de ambição para a Opção Mais Vantajosa, de acordo com as categorias de Gênero e Estrutura de Inclusão. O PGAS será uma ferramenta chave no desenvolvimento do Plano de Ação Ambiental e Social para o projeto (realizado pelo fornecedor).

Plano de Monitoramento e Gerenciamento da Mitigação: Plano de Gestão Ambiental e Social (PGAS)

O PGAS realizará o seguinte:

Fornece medidas de mitigação claras para as fases de projeto, construção e operação

É necessário desenvolver medidas de mitigação que abordem os principais impactos negativos identificados. Mulheres e/ou outros grupos marginalizados devem ser consultados para compartilhar seus conhecimentos e necessidades para desenvolver medidas de mitigação que sejam mais apropriadas para eles. Onde houver potencial para ações plurais, essas devem ser exploradas e desenvolvidas.

[95] É possível tomar medidas para evitar isso na própria metodologia de Custo-Benefício; por exemplo, usando um ajuste de peso para diferentes áreas do país. Para obter um exemplo desse mecanismo, consulte as Diretrizes Gerais para Estudos de Viabilidade Preliminares publicadas pelo Instituto Coreano de Desenvolvimento, disponíveis em: https://www.kdi.re.kr/kdi_eng/kdicenter/general_guidelines_for_pfs.pdf.

Desenvolver um programa de monitoramento

O monitoramento inclusivo e com perspectiva de gênero é necessário para garantir o rastreamento apropriado dos benefícios do projeto para os grupos afetados. Isso significa planejar exercícios de consulta que possam alcançar mulheres e outros grupos marginalizados.

Esclarecer as disposições institucionais para a implementação

- ☐ A disposição institucional deve identificar como a dimensão social seria incorporada na implementação do projeto. Haveria uma pessoa específica responsável (ponto de focal ou defensor) por garantir que as questões deficitárias sejam incorporadas, ou a responsabilidade passaria por diferentes cargos?

Qual deve ser o resultado?

- ☐ Uma Avaliação de Impacto Ambiental e Social de qualidade garantida para as opções selecionadas, incluindo a Opção Mais Vantajosa.
- ☐ Um PGAS para a Opção Mais Vantajosa. O PGAS fará parte da documentação da proposta para o projeto.

QUADRO 28: *O caráter mais amplo do PGAS frente ao EIA/RIMA*

Relembrando os conteúdos dispostos no QUADRO 16 a elaboração de estudo de Avaliação de Impacto Ambiental (AIA), por meio de um EIA/RIMA, a ser aprovado por órgão ou comissão competente, é obrigatória apenas para atividades que possuam potencial poluidor considerado alto pelos órgãos e legislação competentes, conforme dispõe a Lei n° 6.938/1981 (Política Nacional do Meio Ambiente), Resolução CONAMA n.º 001/86, de 23/01/1986, e Decreto Federal n° 99.274/1990.

É importante o leitor compreender que a elaboração do EIA/RIMA não deve ser confundida com a construção do Plano de Monitoramento e Gerenciamento da Mitigação: Plano de Gestão Ambiental e Social (PGAS), dado que este possui caráter mais amplo.

O EIA/RIMA está pautado exclusivamente nos impactos ambientais perpassando informações técnicas que vai desde o diagnóstico ambiental da área onde o empreendimento será implantado, até a descrição do efeito esperado das medidas mitigadoras previstas em relação aos impactos negativos, mencionando aqueles que não puderam ser evitados, e o grau de alteração esperado.

O PGAS, por sua vez, é um plano de caráter gerencial, com o objetivo de avaliar efeitos econômicos (positivos e negativos) que o projeto acarreta para questões ambientais e sociais, incluindo as consequências para populações mais vulneráveis. O PGAS indica os requisitos de monitoramento e gestão de risco

ambiental e social para todas as fases do projeto, e sugere a adoção de cláusulas ao modelo de contratação que permitem a aplicação de penalidade, caso o plano não seja implementado de forma adequada. Não se observa correspondência exata do PGAS em requisitos legais brasileiros ou mesmo na experiência tradicional do desenvolvimento de projetos de infraestrutura de interesse público, sendo as melhores referências existentes os projetos apoiados pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento.

Conclusão e controle de qualidade da Dimensão Econômica:

- ☐ Após conclusão das Ações anteriores, elaborar a Dimensão Econômica de acordo com modelos e completar o Resumo a seguir.
- ☐ A Dimensão Econômica deve igualmente ser revista por uma seguradora que não tenha sido envolvida nos Workshops ou no processo de elaboração, a fim de garantir que as premissas utilizadas e as conclusões sejam sólidas.

Tabela 38 – Tabela de resumo da Dimensão Econômica na Proposta Intermediária de Investimento

Título	Conteúdo
Revisão da lista de pontos principais	Um relato detalhado de todas as alterações feitas na lista de pontos principais após a aprovação da Proposta Inicial de Investimento.
Benefícios Econômicos	Uma tabela que mostra seus benefícios quantificáveis para cada opção, incluindo a aplicação da taxa de desconto e viés otimista – adicione notas de rodapé ou apêndices que descrevam as razões para seu nível de viés otimista.
Custos Econômicos	Uma tabela que mostra as diferentes categorias de custos e seus valores, para cada opção, incluindo a aplicação da taxa de desconto e viés otimista – adicione notas de rodapé ou apêndices que descrevam as razões para seu nível de viés otimista.
Riscos Econômicos	Uma tabela que mostra seus cálculos para determinar o “custo do risco” para cada opção.
Valor Público comparado com a Razão de Custo-Benefício	Uma tabela que mostra o cálculo do Valor Público para cada opção e como ele se compara à Razão de Custo-Benefício.
Benefícios e Riscos Qualitativos	Uma descrição detalhada dos Benefícios e Riscos Qualitativos que você analisou para cada opção e os efeitos potenciais que isso tem na classificação das opções.
Comparação de Valor Público, Razão de Custo-Benefício e Pontuação	Uma tabela que mostra o Valor Público, a Razão de Custo-Benefício, Riscos e Benefícios Qualitativos e a classificação de cada opção. Forneça relatos detalhados sobre o processo de tomada de decisão de classificação

Título	Conteúdo
Qualitativa	das opções.
Opção Mais Vantajosa	Uma descrição detalhada da Opção Mais Vantajosa com tabelas de apoio que mostram a sensibilidade da opção e seu *value for money*.
Revisão da Avaliação de Impacto Ambiental e Social, estudos técnicos ou outros	Uma descrição de como a Avaliação de Impacto Ambiental e Social, estudos técnicos ou outros e o PGAS foram revisados e atualizados para refletir a Opção Mais Vantajosa.

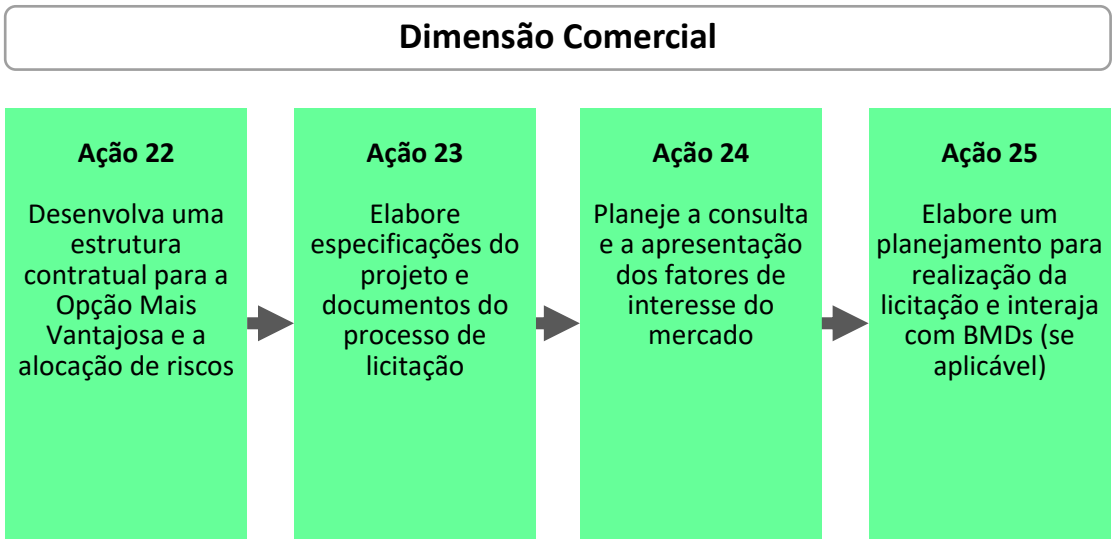
Dimensão Comercial

A Dimensão Econômica agora produziu uma Opção Mais Vantajosa.

O objetivo da Dimensão Comercial neste estágio da Proposta Intermediária de Investimento é desenvolver o trabalho realizado no estágio de Proposta Inicial de Investimento, desenvolver a estrutura contratual, incluindo alocação de riscos detalhada e o planejamento do processo de contratação, além de se envolver formalmente com licitantes potenciais, visando engajá-los na competição, e, se relevante, BMDs.

A Dimensão Comercial da Proposta Intermediária de Investimento deve dar ao Conselho do Projeto e ao Conselho do Programa a confiança de que a Opção Mais Vantajosa é contratualmente viável e capaz de obter o adequado financiamento, que o mercado fornecedor foi escutado e que o contrato está bem desenvolvido e pode ser implementado.

As Ações para a conclusão da Dimensão Comercial são definidas a seguir.



Ação 22: Desenvolva uma estrutura contratual para a Opção Mais Vantajosa e a alocação de riscos

Quem deve trabalhar nisto?

- ☐ O Diretor e Gerente de Projeto;
- ☐ Equipe de Projeto;
- ☐ Diretor Comercial;
- ☐ Consultor Jurídico;
- ☐ Consultor de Risco.

O que você deve fazer?

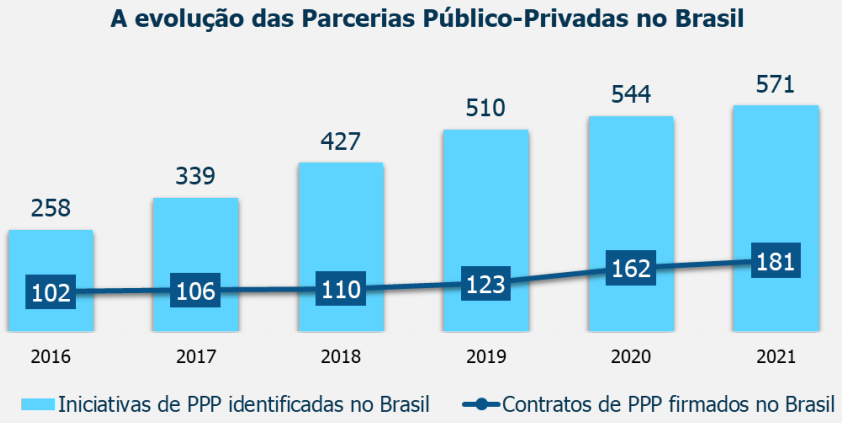
- Com base no seu trabalho na **Ação 8** na Proposta Inicial de Investimento, onde você considerou as diferentes estruturas contratuais para a Opção Mais Vantajosa, determine a forma mais adequada de contrato, por exemplo:
  - Projeto, Construção, Financiamento, Operação e Manutenção (DBFOM);
  - Projeto, Construção, Operação e Manutenção (DBOM);
  - Projeto, Construção, Financiamento e Manutenção mais Operação (DBFM+O); ou
  - Projeto e Construção mais Operação e Manutenção (DB+OM).

Para a Opção Mais Vantajosa estabelecida na Dimensão Econômica, consulte o Anexo 2 - Workshop de Estratégia Comercial.

QUADRO 29: ***Desenho de contratos de concessão e PPP***

A experiência nacional em desenhos de contratos de concessão e PPP evoluiu muito nos últimos anos. Temas que 20 ou 30 anos atrás eram tratados de modo bastante incipiente nos contratos (alocação de riscos; procedimentos sobre reequilíbrio econômico-financeiro e solução de disputadas amigáveis; arbitragem; indicadores de desempenho e mecanismos de pagamento; intervenção de financiadores; transição da operação pública para a plena assunção dos serviços pela concessionária; desmobilização da concessionária ao final do contrato; entre outros), hoje estão consolidados em alguns segmentos, como rodovias, aeroportos, saneamento (água e esgoto), iluminação pública, entre outros.

Para se entender o tamanho desta evolução, apresenta-se a quantidade de contratos de PPP firmados nos últimos 5 anos[96].



Fonte: Radar PPP. Radar de Projetos, acesso em 19 de outubro de 2021.
* Dados de 2021 até 19/10/2021.
A Radar PPP atualiza seus dados diariamente.

[96] Fonte: Radar PPP, 2022. Disponível em https://radarppp.com/informacao/radar-de-projetos/.

Nesse sentido, é fundamental que o gestor público investigue as referências de bons contratos já celebrados para que possam ser replicadas as boas experiências, quando adequadas ao novo projeto, assim como compreender temas de desenho de contrato que já geraram litígios entre setor público e iniciativa privada na gestão de contratos e que não foram tão bem desenhados.

É igualmente essencial que o gestor público seja sensível às práticas dos agentes econômicos, que serão mobilizados para a futura concorrência de PPP ou concessão, no que diz respeito à construção, operação e financiamento. Isso ocorre, pois, do contrário, limitações à liberdade de execução da concessionária, previstas em contrato, reduzirão o potencial de captura de eficiência pelos licitantes e, consequentemente, reduzirão o potencial de propostas econômicas mais vantajosas para o setor público.

Observa-se ainda que a fase de consulta pública é fundamental para que o setor público faça um teste de realidade sobre o desenho de contrato que será proposto.

- Em seguida, desenvolver uma Matriz de Alocação de Risco de Contrato para a Opção Mais Vantajosa que se baseia nos Riscos que você identificou nas **Ações 4 e 19**.
- Os riscos devem ser:
  - alocados à parte mais capaz de gerenciá-los; e
  - quantificados e custeados[97].
- Estes podem então ser incorporados no contrato (consulte a seguir).
- A Tabela 39 a seguir mostra uma típica alocação de risco de alto nível para um projeto de PPP.

Tabela 39 – Alocação de Risco para projeto de PPP

Alocação de Risco: Projeto (Concepção)	Autoridade Pública	Contratado Privado	Compartilhado
Superação dos custos devido ao projeto		X	
Atraso na construção causado pelo projeto		X	
Ineficiências de funcionamento causadas pelo projeto		X	
Obtenção da propriedade fundiária e garantia de um bom título de propriedade	X		
Realocação de pessoas; restauração de empregos	X		
Obtenção de autorização de instituições planejamento territorial e outras autorizações			X

[97] A quantificação dos riscos é completada na Análise de Custo-Benefício na Dimensão Econômica.

Alocação de Risco: Construção	Autoridade Pública	Contratado Privado	Compartilhado
Atrasos causados por problemas de construção		X	
Falência da empresa contratada		X	
Parceiro do Setor Público causa atrasos ou restringe acesso ao local	X		
Atrasos causados por Força Maior			X
Custos excessivos causados por Força Maior		X	
As instalações não satisfazem os requisitos de transferência / Parceiro do Setor Privado abandona a construção		X	
Alocação de Risco: Operações	**Autoridade Pública**	**Contratado Privado**	**Compartilhado**
Instalações indisponíveis (a menos que devido a Força Maior ou violação do setor público)		X	
Excesso de despesas causados por problemas operacionais		X	
Os custos de manutenção operacional ao longo da vida útil do ativo são maiores ou menores do que o orçamento		X	
Não cumprimento dos níveis de serviço (incluindo saúde e segurança)		X	
Mudança da lei que afeta a construção durante a fase operacional			X
Edifícios não são devolvidos nas condições exigidas		X	
Parceiro do Setor Público recupera construção ou encerra contrato antecipadamente	X		
Excesso de custos causados por Força maior		X	
Parceiro do Setor Público altera os padrões de desempenho exigidos	X		
Violações recorrentes e persistentes		X	
Alocação de Risco: Demanda	**Autoridade Pública**	**Contratado Privado**	**Compartilhado**
Números de usuários menor do que a projeção			X
Alocação de Risco: Financiamento	**Autoridade Pública**	**Contratado Privado**	**Compartilhado**
Variações da taxa de inflação	X		X
Os custos do Parceiro do Setor Privado são maiores do que os valores orçados		X	

Alteração na legislação tributária		X	
Especificações de projeto alteradas por requisitos legais	X		
Parceiro do Setor Público altera os padrões de desempenho	X		
Parceiro do Setor Privado considerado culpado de práticas corruptas		X	

O risco de uma emergência de saúde pública, como a causada pelo COVID-19 (Coronavírus), também deve ser tratado. Isso é particularmente importante para projetos de infraestrutura que envolvem serviços públicos (e isso inclui as PPPs). Os contratos relativos a esses projetos devem, em particular, tratar de como o serviço pode ser afetado em tal emergência, como o impacto de qualquer emergência deve ser refletido nos fluxos de pagamento (se houver), se as disposições de força maior se aplicam, como a infraestrutura pode precisar ser requisitada ou adaptada, se o serviço deve continuar a ser prestado de forma diferente. Assim, um plano de gestão mais detalhado para qualquer emergência deve ser desenvolvido.

Qual deve ser o resultado?

- ☐ Uma Matriz de Alocação de Risco semelhante aos exemplos expostos e contido no Estudo de Caso, junto com a narrativa que o acompanha para descrever seu pensamento subjacente.

Ação 23: Elabore especificações do projeto e documentos do processo de contratação

Quem deve trabalhar nisto?

- ☐ O Diretor e Gerente de Projeto;
- ☐ Equipe de Projeto;
- ☐ Diretor Comercial;
- ☐ Consultor Jurídico;
- ☐ Consultores Ambientais e Sociais.

O que você deve fazer?

- ☐ O objetivo é desenvolver documentos do processo de contratação para o futuro contrato do projeto com base na abordagem contratual pré-definida. Esta será a estrutura dentro da qual o contrato completo poderá ser redigido.
- ☐ Os principais elementos dos documentos do processo de contratação incluirão:
  - ☐ escopo do projeto;
  - ☐ objetivos do projeto;
  - ☐ resultados exigidos (com base em seus Principais Requisitos de Serviço da **Ação 2**);

- responsabilidades do parceiro do Setor Privado;
- responsabilidades do parceiro do Setor Público e do governo em geral;
- responsabilidades pela aquisição de todas as licenças e autorizações exigidas para o projeto;
- alocação de risco (usando a Matriz de Alocação de Risco que você desenvolveu na **Ação 22**);
- mecanismo de pagamento (o mecanismo contratual que determinará o modo de pagamento do parceiro do Setor Privado)[98];
- Indicadores de Desempenho (KPIs) (com base nos KPIs da **Ação 2**); e
- cláusulas de rescisão.

- Os documentos do processo de contratação também devem mostrar como as principais questões contratuais que você identificou e analisou na **Ação 8** serão tratadas no contrato[99].

- Para uma PPP, você não pode produzir uma especificação detalhada, mas, em vez disso, usar uma abordagem baseada em resultados, de modo a permitir que os fornecedores sejam inovadores em suas ofertas. No que diz respeito ao projeto, você pode produzir um modelo referencial no qual você especifica:
  - indicadores de qualidade sociais, ambientais e de concepção; e
  - referências básicas (para hospitais e instalações educacionais, por exemplo, são de vital importância)[100];
  - uma solução de referência ou ilustrativa.

QUADRO 30: ***Utilização do M5D sob o modelo de contratação pública tradicional no Brasil***

Ocorrendo a seleção do processo tradicional de contratação pública brasileiro para o projeto (a partir da Ação 20), será necessário que a Administração proceda primeiramente com o desenvolvimento ou contratação de projetos (básico e executivo). A realização de licitações e desenvolvimento de proposta de contratação de tais estudos também podem ser orientadas pela execução das ações propostas

[98] Consulte (1) Princípios da OCDE para a Participação do Setor Privado em Infraestruturas: http://www.oecd.org/daf/inv/investment-policy/38309896.pdf. Consulte também (2) Checklist de OCDE/WB para Projetos de PPP em: https://www.oecd.org/finance/financial-markets/WBG-OECD-Checklist-for-PPP-Projects.pdf.

[99] Consulte geralmente as Disposições Contratuais Padrão WB. São fornecidos modelos de disposições. Consulte: https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/library/guidance-ppp-contractual-provisions-2019f.

[100] O termo "adjacências" refere-se à forma como diferentes elementos de uma construção estão localizados em relação uns aos outros – por exemplo, em um hospital, como enfermarias, teatros, laboratórios, instalações de diagnóstico estão posicionados.

no Modelo de 5 Dimensões. Todavia, é importante que o leitor compreenda que, no contexto brasileiro, ao se optar pelo modelo tradicional de compras públicas caberá à Administração proceder com contratações distintas entre "projeto" e "obra". Em primeiro lugar porque o artigo 9º da Lei nº 8.666/1993 proíbe que entidades que participam da elaboração de projetos básico participem da execução de obras (*reveja o* QUADRO 10). Em segundo lugar, porque será necessário fornecer os projetos básico e executivo como subsídios à contratação das obras.

Para fins metodológicos, será considerado que a Administração procederá em paralelo com a contratação de projetos, de modo que a Proposta de Investimento em elaboração já possui as informações e estudos necessários à contratação de obras, que se dará ao término da Proposta Completa de Investimento. Ademais, é necessário ressaltar que o desenvolvimento da Proposta de Investimento deve considerar os recursos necessários ao longo de todo o ciclo de vida da infraestrutura, incluindo os serviços de operação e manutenção.

Como exposto no texto imediatamente anterior a este QUADRO, para a contratação de projetos por meio de Parcerias Público-Privadas e Concessões há a combinação de escopos, permitindo que uma empresa contratada (ou grupo de empresas) seja responsável, desde a definição do projeto básico e executivo, obras e implementação, até a operação e manutenção da infraestrutura e, portanto, a licitação é executada uma única vez para toda este escopo – é um dos motivos pelo qual é entendido que o M5D é mais aderente às modalidade de concessões e parcerias público-privadas (PPPs).

Técnicas de Modelagem de Informações da Construção

Você pode considerar o uso de técnicas de Modelagem de Informações da Construção ("BIM", *Building Information Modelling*) no desenvolvimento de seu projeto. BIM é um processo de transformação digital que permite o fácil compartilhamento de dados entre os diferentes colaboradores durante a construção de um projeto e, subsequente, operação, fazendo uso de modelos de computação 3D para simular o ativo acabado e produzir uma visão realista do que está sendo projetado.

Isso pode facilitar o envolvimento antecipado entre você e os licitantes. Também pode levar à economia de tempo e material, redução de riscos e melhorias para saúde e segurança, utilização de ativos e aumento de qualidade de ativos. De forma mais ampla, ele apoia a digitalização da construção e o maior uso de métodos modernos de construção e fabricação, além de uma operação, manutenção e monitoramento mais eficientes do projeto ao longo de sua vida útil. Para mais informações, consulte o Anexo 6.

Os sistemas de pagamento podem compensar o contratado por meio de uma série de mecanismos, tais como:

- pagamentos "baseados na disponibilidade" – após a construção, o contratado recebe uma taxa mensal para cobrir os custos de capital e de financiamento a partir da disponibilidade do serviço;
- receitas – o contratado mantém a totalidade ou uma parte das receitas geradas pelo projeto (por exemplo, pedágios rodoviários, tarifas pagas pelos passageiros); se o governo mantiver tarifas abaixo de um nível necessário para cobrir os custos do contratado, o governo pode pagar um valor adicional ao contratado;

- pagamentos baseados em desempenho – uma parte da receita do contratado pode estar ligada ao seu desempenho medido pelos KPIs; e

- estruturas mais tradicionais – para pagamento em comparação com o trabalho realizado.

O mecanismo de pagamento deve ser usado como o elemento principal para a celebração de contratos com a repartição de riscos, de modo que as falhas do Contratado levam a deduções de pagamento. O objetivo de um mecanismo de pagamento bem construído é refletir o equilíbrio ideal de risco e retorno no contrato e incentivar o Contratado a realizar os serviços de acordo com os níveis acordados ou até mesmo superá-los. Como parte disso, ao desenvolver o contrato do projeto, você deve considerar como deseja incentivar o contratado e a Autoridade a aumentar a ambição em questões sociais e ambientais por meio da atribuição de responsabilidades, indicadores de desempenho e mecanismo de pagamento. No âmbito do contrato, certifique-se de que:

- destacou a política pública existente e os requisitos legais; há um incentivo mais forte para o setor privado buscar práticas ambientais e sociais de qualidade se o cumprimento dessas for um requisito dentro das leis e políticas existentes;

- incluiu cláusulas específicas sobre gênero e inclusão social nas obrigações de não discriminação e igualdade de oportunidades; estas podem definir requisitos para salários iguais, gerenciamento de dados, planos de participação da comunidade, medições, cronogramas de pagamento etc.;

- chegou a acordos com parceiros que incluem compromissos específicos para lidar com riscos e oportunidades ambientais e sociais;

- um PGAS abrangente está em vigor, especificando os requisitos de monitoramento e gestão de risco ambiental e social para todas as fases do projeto, e existem cláusulas que permitem a aplicação de penalidade, caso o PGAS não seja implementado de forma adequada; e

- existe um requisito obrigatório para registro e tratamento de reclamações e queixas acessível aos usuários; deve haver um mecanismo tanto para os trabalhadores quanto para as comunidades afetadas.

Você também deve considerar o uso da Rota de Desenvolvimento do Projeto (“Routemap”) para informar o que pensa sobre a especificação do projeto e os documentos do processo de contratação. O Routemap inclui quatro Avaliações de Capacidade:

- a **Avaliação do Patrocinador** – isso fortalecerá sua compreensão dos requisitos para a capacidade do patrocinador (Autoridade) durante o processo de planejamento de investimento e entrega;

- a **Avaliação de Mercado** – analisa a capacidade e o apetite do mercado para responder aos requisitos;

- a **Avaliação do Cliente** – considera a capacidade da organização do cliente (o futuro contratado) de se envolver efetivamente com uma cadeia de suprimentos selecionada de forma adequada e de gerenciar os resultados de entrega; e

- a Avaliação do **Gestor de Ativos** – ajuda a identificar as principais restrições operacionais e requisitos a serem considerados.

Todas essas avaliações podem ser encontradas na **Rota de Desenvolvimento de Projetos para Projetos de Infraestrutura: Orientação Internacional[101].** Nessa fase, você não saberá quem assumirá essas funções; no entanto, as avaliações o ajudarão a descrever a capacidade necessária.

Pode não ser possível concluir as avaliações nesta fase; no entanto, elas podem ajudá-lo a desenvolver o seu pensamento sobre o que se deseja para o futuro contratado, e quais as capacidades que você precisará ter em vigor para ser capaz de gerir o contrato.

Você também pode revisar os sete módulos do Routemap, que também podem ajudá-lo a estruturar suas especificações e documentos do processo de contratação, além de avançar em seu pensamento sobre a capacidade interna necessária.

Os módulos abrangem áreas que representam causas comuns de baixo desempenho, e revisá-los pode apoiar sua tomada de decisão alinhando-se com as melhores práticas.

Ser capaz de responder a todas as perguntas nos módulos deve dar a você a confiança de que sua proposta de investimento é robusta.

Os sete módulos podem ser acessados no Guia Internacional de PDR[102].

Qual deve ser o resultado?

- ☐ Uma especificação e documentos do processo de contratação claramente redigidos, aderentes à aplicação do Routemap, que servirão de base para o contrato do projeto.

Ação 24: Planeje a consulta e a apresentação dos fatores de interesse do mercado

Quem deve trabalhar nisto?

- ☐ O Diretor e Gerente de Projeto;
- ☐ Equipe de Projeto;
- ☐ Diretor Comercial;
- ☐ Consultor Jurídico;
- ☐ Consultores Ambientais e Sociais;
- ☐ Equipe de Comunicações da Autoridade;

O que você deve fazer?

- ☐ Na **Ação 9,** você realizou uma “escuta preliminar de mercado” para avaliar o interesse de licitantes em potencial.

[101] *O Programa de Desenvolvimento de Projetos de Infraestruturas: Orientação Internacional* a ser publicada em 2020.

[102] *O Routemap de Desenvolvimento de Projeto para Projetos de Infraestrutura: Orientação Internacional* a ser publicado em 2020.

- Agora que você identificou sua Opção Mais Vantajosa e desenvolveu os documentos do processo de contratação, você deve avançar na apresentação dos fatores de interesse do mercado; os objetivos desta ação são:
  - preparar o mercado para o próximo estágio (chamando atenção especial para requisitos novos, mais ambiciosos ou elevados na proposta, por exemplo, maior foco na entrega de benefícios Ambientais e Sociais);
  - permitir que os licitantes comecem a pensar sobre como irão maximizar o *value for money* de suas propostas; e
  - estruturar o processo de solicitação, coleta e resposta ao feedback do mercado e sociedade, de uma forma estruturada, que pode levar você a ajustar as os documentos do processo de contratação.
- Para isso, você precisa desenvolver uma estratégia de engajamento do mercado.
  - Estratégia: garantir que as ações de engajamento do mercado estejam alinhadas com os princípios da Organização Mundial do Comércio, tratando todos os licitantes em potencial de forma igual e justa, e de forma transparente (ou seja, todos os participantes entendem os objetivos das ações de engajamento e suas respectivas obrigações).

Para planejar uma consulta pública, você terá que considerar:

i. Quem vai apresentar?

ii. O que será apresentado? Por exemplo:
   - um resumo do projeto proposto;
   - um resumo das premissas ou da estrutura contratual; e/ou
   - um resumo dos requisitos de participação e dos critérios de avaliação de propostas.

iii. Quem será convidado (BMDs, investidores, financiadores, entidades de fomento)?

QUADRO 31: *Consulta ao mercado no Brasil*

Grandes projetos de investimento precisam de ser apresentados à sociedade e ao mercado de forma organizada e intensiva, engajando-os a participar, opinar e avaliar, como citado anteriormente no QUADRO 6. Na Ação 12, o plano inicial de projeto lançou o planejamento de ações a serem desenvolvidas para dar publicidade do projeto ao mercado e engajá-lo. A Ação 24, agora em desenvolvimento, é a implementação de tais ações.

No contexto brasileiro de PPPs e concessões, trata-se da realização de consultas e audiências públicas de apresentação do projeto e roadshows voltados ao mercado privado, prática fundamental para dar transparência ao desenvolvimento do projeto

e aperfeiçoar a proposta de contratação e de contrato em construção. Como citado na Proposta Inicial de Investimento, a Lei nº 11.079/2004 é responsável pela implementação regular de parte destas práticas. Todavia, os benefícios de se disponibilizar projetos públicos em elaboração já são percebidos em larga escala, tanto pelas entidades públicas, quanto pelo mercado privado, uma vez que esta prática propicia a mobilização de empresas no processo de concorrência e fortalece o patrocínio e compromisso político com o desenvolvimento de determinado projeto.

Qual deve ser o resultado?

Uma parte da Dimensão Comercial que inclui:

- ☐ uma estratégia de engajamento do mercado; e
- ☐ preparação para a implementação do plano de engajamento do mercado.

Ação 25: Elabore um planejamento para realização da licitação e interaja com BMDs (se aplicável)

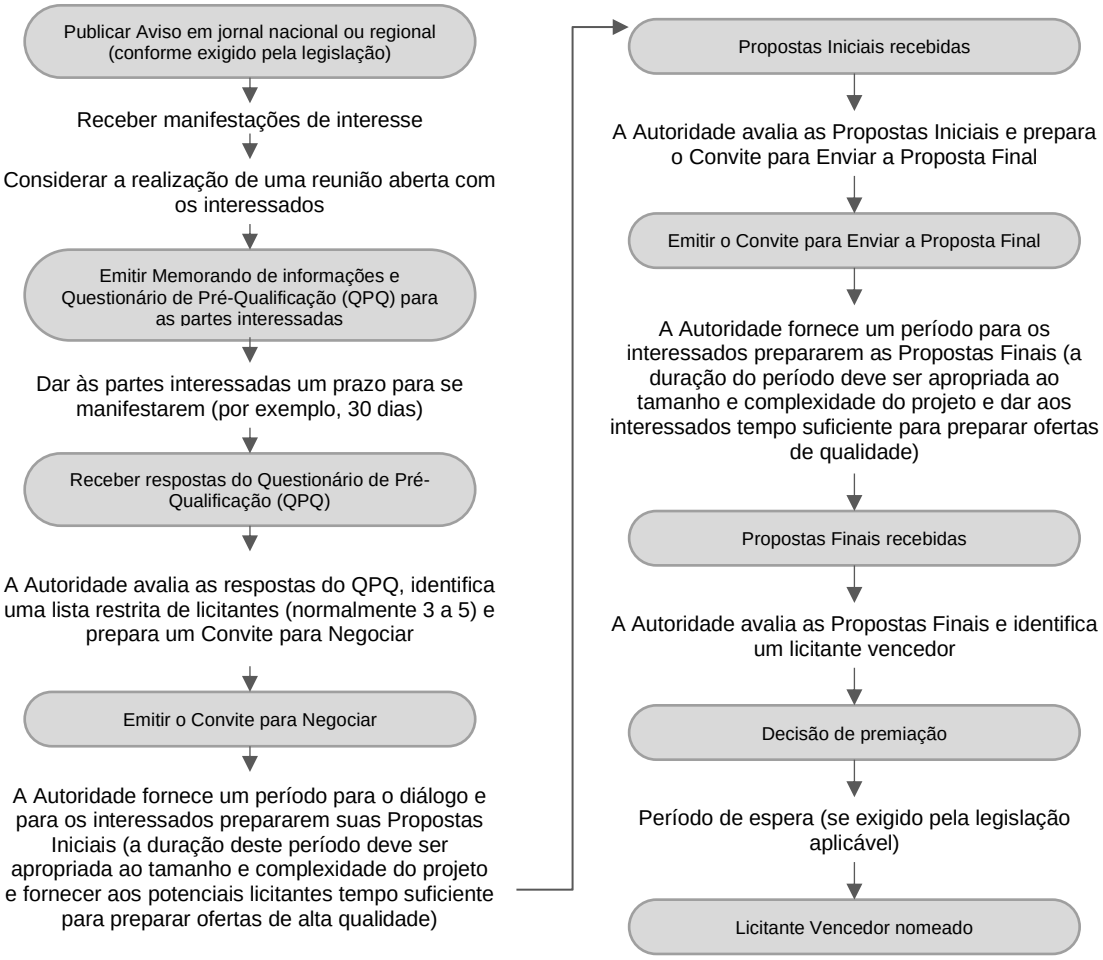
Quem deve trabalhar nisto?

- ☐ O Diretor e Gerente de Projeto;
- ☐ Equipe de Projeto;
- ☐ Diretor Comercial;
- ☐ Consultor Jurídico;
- ☐ Consultores Ambientais e Sociais.

O que você deve fazer?

- ☐ Com base na **Ação 8** (em que considerou opções de contratação) e na **Ação 24** (onde se gerou engajamento do mercado), você deve desenvolver e redigir um planejamento para realização da licitação completo que estabelecerá em detalhes como a licitação será realizada.
- ☐ Existem muitas opções de contratação pública disponíveis para projetos de infraestrutura, e o processo mais adequado estará sujeito a legislação em seu país. Se você está buscando apoio financeiro de um BMD, é provável que ele tenha requisitos em relação ao processo de contratação a ser utilizado.
- ☐ O processo mais comumente utilizado para projetos de infraestrutura no Reino Unido é um procedimento negociado conforme exposto a seguir. A vantagem deste modelo é permite aos licitantes e à Autoridade comunicar e negociarem, dentro dos limites de um processo estruturado e transparente, para ajustar o contrato. Isso significa que a Autoridade pode ter um alto grau de confiança de que seus objetivos são realistas e alcançáveis, que o Licitante Vencedor será capaz de cumprir o contrato e que o contrato representa uma alocação adequada de riscos.

Diagrama 11 – Indicativo de processo negociado



QUADRO 32: *Observação à lei de contratações públicas*

A Lei nº 8.666/1993 possui mais de 110 artigos, tendo sido alterada, atualizada e regulamentada por pelo menos outros sete dispositivos legais – entre leis e decretos. Em 2021, o marco legal de contratações públicas foi atualizado pela Lei nº 14.133 (a nova lei de licitações, com quase 20 artigos e novas modalidades de compra e instrumentos de apoio).

O planejamento para a realização de compras públicas deve se valer da observação atenta da legislação pertinente e ser conduzido por profissionais com competências para a correta interpretação do texto legal. Cabe ressaltar, no entanto, que a legislação brasileira determina que projetos a serem contratados sob o modelo de PPPs e concessões sejam precedidos de licitação na modalidade concorrência ou diálogo competitivo.

Comprometer-se com BMDs (se aplicável)

- ☐ Na **Ação 10,** estabeleceu um contato inicial com os BMDs (se relevante). Agora você deve basear-se nesse contato inicial e confirmar que eles irão, em princípio, apoiar:

- a sua Opção Mais Vantajosa; e
- o processo de contratação público proposto.

- Para tal, você deve trabalhar nos estágios três e quatro – Avaliação e Negociação e Aprovação – do processo de seis estágios detalhado no Anexo 3 - Trabalhando com os Bancos Multilaterais de Desenvolvimento.
- Deve solicitar cartas de apoio deles, confirmando sua disposição de apoiar o projeto e estabelecendo os termos e condições referenciais.

Qual deve ser o resultado?

- Uma seção da Dimensão Comercial que contém o um planejamento para realização da licitação em que você descreve em detalhes cada etapa do processo, incluindo:
  - uma linha do tempo;
  - quem vai liderar e executar o processo;
  - quem estará envolvido no processo e quando: suas responsabilidades e como eles estarão preparados para realizar suas funções (por exemplo, você pode precisar organizar sessões de treinamento para servidores que conduzirão a licitação sobre como ler e pontuar propostas);
  - qual documentação será necessária e como será elaborada, avaliada e aprovada;
  - como e por quem as respostas serão avaliadas em cada ponto do processo;
  - quando e de quem será exigida a garantia e a aprovação; e
  - riscos objetivos do processo e como estes serão mitigados.

- Uma seção da Dimensão Comercial que documenta o compromisso que você teve com os BMDs e fornece a confiança de que eles apoiarão a Opção Mais Vantajosa e seu processo de contratação proposto, evidenciado por cartas de apoio.

Conclusão e controle de qualidade da Dimensão Comercial

Após a conclusão das Ações anteriores, elaborar a Dimensão Comercial de acordo com modelos e completar a tabela de resumo a seguir.

Tabela 40 – Resumo da Dimensão Comercial na Proposta Intermediária de Investimento

Título	Conteúdo
Abordagem Comercial Finalizada	Um resumo da abordagem comercial para a Opção Mais Vantajosa e uma descrição do motivo por que foi escolhida.
Alocação dos riscos	Um resumo de como os riscos da Opção Mais Vantajosa serão alocados entre as partes do projeto e como essa

Título	Conteúdo
	alocação maximiza o *value for money*.
Especificação do Projeto e documentos do processo de contratação	Um resumo da Especificação do Projeto e dos documentos do processo de contratação, com seus princípios básicos, e uma declaração explicando por que a Autoridade considera que o contrato irá maximizar o *value for money*.
Engajamento do Mercado	Um resumo do planejamento para o engajamento do mercado, as ações a serem realizadas, bem como os resultados almejados (por exemplo, ajustes aos documentos do processo de contratação, atração de perfil diferenciado de licitantes); uma declaração sobre o nível de confiança de que será possível realizar um processo com um bom nível de tensão competitiva.
Planejamento para realização da licitação	Um resumo do planejamento para realização da licitação proposto e de como este está em conformidade com os princípios da Organização Mundial do Comércio e a legislação pertinente, evidenciando como a tensão competitiva e um bom resultado para a Autoridade serão alcançados.
Compromisso com os BMDs (se aplicável)	Um resumo das discussões realizadas com os BMDs (se relevante), resultados e riscos potenciais para a Autoridade.

Dimensão Financeira

O objetivo da Dimensão Financeiro na fase de Proposta Intermediária de Investimento é avaliar o custo provável, a capacidade de custeio e financiamento da Opção Mais Vantajosa. Consequentemente, deve demonstrar que o projeto é capaz de ser custeado pela Autoridade ao longo de toda a sua vida, tendo em conta o uso de recursos públicos necessários, incluindo a possibilidade de existência de contingências, a gestão de riscos e os custos de monitoramento. Deve especificar quais os montantes poderão ser financiados pela própria Autoridade, quais os montantes adicionais serão solicitados a outros entes governamentais e/ou que serão obtidos por meio de pagamentos dos usuários da infraestrutura e dos serviços públicos.

O processo é dividido em três seções:

- ☐ Confirmar as fontes de custeio que identificou na Ação 10.
- ☐ Construir modelos financeiros.
- ☐ Testar a capacidade de custeio.

A Dimensão Financeira da Proposta Intermediária de Investimento deve dar ao Conselho do Projeto e ao Conselho do Programa a confiança de que a Opção Mais Vantajosa terá capacidade de custeio e que os recursos para seu financiamento estarão disponíveis, e que a contratação pode, portanto, prosseguir.

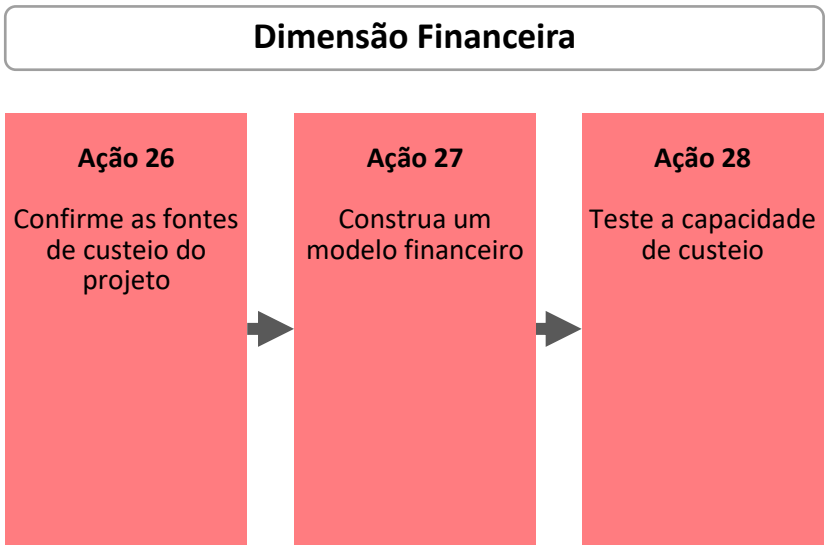
As análises realizadas na Dimensão Financeira e na Dimensão Econômica às vezes podem ser confundidas; no entanto, eles estão testando coisas muito diferentes – a Dimensão Financeira está testando a capacidade de custeio do projeto; a Dimensão Econômica realiza uma análise de custo-benefício para estabelecer o *value for money*. Consulte a tabela a seguir para obter uma explicação das diferenças entre as duas Dimensões.

Tabela 41 – Comparando a Dimensão Econômica com a Dimensão Financeira

	Dimensão Econômica – Análise de Custo-Benefício	**Dimensão Financeira – Capacidade de Custeio Econômico-Financeiro**
Foco	Valor público (ou seja, o custo ou benefício que o projeto irá implicar / alcançar para a sociedade)	Capacidade econômico-financeira (o custo real que o projeto irá impor à Autoridade e possivelmente a outras entidades governamentais)
Abrangência	Nacional	Autoridade ou Empreendedor
Padrões	Padrões relevantes de análise do investimento econômico recomendadas pelo Ministério da Economia/Fazenda	Padrões de contabilidade relevantes
Pagamentos por transferências (por exemplo, impostos sobre o volume de negócios)	Não incluído	Incluído como um custo real

	Dimensão Econômica – Análise de Custo-Benefício	Dimensão Financeira – Capacidade de Custeio Econômico-Financeiro
Desconto	Aplicado	Não aplicado
Custos de oportunidade	Incluído	Não incluído
Benefícios	Caixa e benefícios mais amplos	Benefícios de liberação somente em recursos financeiros
Riscos	Incluído	Incluído
Inflação	Não incluído	Incluído

As Ações para a conclusão da Dimensão Financeira são apresentadas a seguir.



Ação 26: Confirmando as fontes de custeio do projeto

Quem deve trabalhar nisto?

- ☐ O Diretor e Gerente de Projeto;
- ☐ Equipe de Projeto;
- ☐ Diretor Financeiro.

O que você deve fazer?

- ☐ Revisar as fontes de custeio que você identificou na **Ação 10**.

QUADRO 33*: A elaboração do orçamento em contratações públicas*
Em contratações públicas, o orçamento de entrega deverá ser elaborado pelo próprio ente responsável pela contratação e deve compor o processo licitatório. Para elaboração desse instrumento é necessário que seja feita e comprovada uma pesquisa de preços de mercado. O objetivo é encontrar um preço referencial por meio de uma consistente pesquisa no mercado, como denomina a Lei de Licitações, o preço corrente no mercado para o objeto pretendido pela Administração.

Para os casos de obras de infraestruturas, o Tribunal de Contas da União (TCU) estabeleceu regras para elaboração de orçamento de obras e serviços de engenharia, contratados e executados com recursos do orçamento da União por meio do Decreto nº 7.983, de 8 de abril de 2013. Ele tem por finalidade padronizar a metodologia para elaboração do orçamento de referência e estabelecer parâmetros para o controle da aplicação destes recursos. O parágrafo terceiro do decreto reforça a obrigação do uso de sistema de referenciais de preço padronizado com o valor dos insumos que serão cotados para a obras. Destacam-se desses sistemas o Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (SINAPI) e o Sistema de Custos Referenciais de Obras (SICRO).

- ☐ Com relação aos BMDs, agora você pode passar para a Fase 3 – Avaliação, descrita no Anexo 3. Isso implicará trabalhar com os BMDs para confirmar que a Opção Mais Vantajosa será consistente com seus requisitos operacionais e que a Autoridade possui disposições institucionais em vigor para implementar o projeto com eficiência.

- ☐ Com relação a outras fontes de custeio, você deve entrar em contato com elas para confirmar se a Opção Mais Vantajosa será, em princípio, aceitável, e buscar cartas de apoio referenciais.

Qual deve ser o resultado?

- ☐ Uma seção da Dimensão Financeira que inclui:
  - ☐ uma lista confirmada das fontes potenciais de custeio;
  - ☐ cartas de apoio; e
  - ☐ um resumo de quaisquer questões e/ou riscos para a viabilidade do projeto, dos quais o Conselho do Projeto precisa estar ciente.

Ação 27: Construa um modelo financeiro

Quem deve trabalhar nisto?

- ☐ O Diretor e Gerente de Projeto;
- ☐ Equipe de Projeto;
- ☐ Diretor Financeiro; e
- ☐ Consultores Ambientais e Sociais.

O que você deve fazer?

- O objetivo do Modelo Financeiro será fornecer à Autoridade uma ferramenta capaz de:
  - avaliar a capacidade de custeio econômico-financeiro da Opção Mais Vantajosa;
  - para um projeto de PPP: comparando a Opção Mais Vantajosa com uma opção custeada pelo setor público (ou pelo "Comparador do Setor Público"); e
  - comparar as propostas futuras com a Opção Mais Vantajosa, para que as diferenças na capacidade de custeio possam ser compreendidas e avaliadas na fase de Proposta Completa de Investimento.
- Antes de poder construir o Modelo, você precisará estimar os custos e receitas potenciais da Opção Mais Vantajosa. Você iniciou este processo na Proposta Inicial de Investimento (**Ação 10**); com base nisto, você pode estabelecer:
  - **Custos Básicos** – devem incluir os custos de capital e operacionais para a Opção Mais Vantajosa. Você deve aplicar um nível de contingência para os custos de mitigação dos riscos potenciais da Opção Mais Vantajosa (cujo valor será informado pelo valor do Viés Otimista na Dimensão Econômica)[103].
  - **Receitas** – Devem incluir todas as fontes relevantes de receita e subsídios, por exemplo:
    i. subsídio ou pagamentos do Governo Central;
    ii. receitas previstas no projeto (como exemplo, no caso dos projetos de transportes, trata-se das tarifas); e
    iii. receitas compartilhadas sobre negócios locais.
- Os requisitos mínimos para o Modelo Financeiro incluem:
  - Projeções de fluxo de caixa;
  - Lucros e perdas financeiras;
  - Balanço patrimonial;
  - Cronograma de financiamento;
  - Projeção de obrigações tributárias e fiscais;
  - Fontes subjacentes e premissas básicas, incluindo:
    i. Custos de capital;
    ii. Custos operacionais;
    iii. Receitas;
    iv. Inflação;
    v. Taxa de juros;

[103] Consulte o Livro Verde página 91 – Quadro 7 – Porcentagens de Ajuste de Viés Otimista Genérico: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/685903/The_Green_Book.pdf.

vi. Tributação;

vii. Despesas de capital;

viii. Depreciação e Amortização; e

ix. Contingências.

- Confirmação de que o modelo reflete as normas contábeis aplicáveis.

- No caso de um projeto de PPP, o Modelo Financeiro deve estabelecer os pagamentos pelos serviços disponibilizados (o pagamento público pela Autoridade em um projeto "baseado na disponibilidade" ou receitas auferidas junto aos usuários para uma estrutura concedida). O Modelo deve mostrar como os pagamentos foram projetados a partir de entradas de capital e receitas, incluindo:
  - custos de capital, custos operacionais do ciclo de vida e receitas (incluindo contingências);
  - índices e taxas de financiamento para dívida e patrimônio líquido;
  - precificação de risco;
  - valor das contribuições do ativo;
  - rendimentos ou pagamentos de usuário; e
  - tempo e outras premissas.
- Para uma estrutura de concessão, as premissas de receita a partir de pagamentos dos usuários devem ser especificadas e uma explicação de como quaisquer deficiências seriam cobertas deve ser fornecida. Os custos devem ser cobertos pelo rendimento anual. Devem ser especificadas e justificadas quaisquer contribuições de capital (montantes fixos a pagar pelo governo, por exemplo, Financiamento da Lacuna de Viabilidade).
- O Modelo Financeiro também deve ser capaz de gerar a tabela apresentada na **Ação 28** a seguir.
- Deve apresentar um resumo dos principais resultados do Modelo Financeiro e de como a Opção Mais Vantajosa se compara ao "Comparador do Setor Público", anexando o Modelo Financeiro como um apêndice.
- É importante observar que, nessa fase da Proposta Intermediária de Investimento, você identificou uma Opção Mais Vantajosa. Outras opções pré-selecionadas não foram testadas com o mercado, portanto, os custos relacionados não estão disponíveis. Você deve, portanto, estimar os custos de uma série de fontes, incluindo:
  - dados de custos disponíveis em projetos anteriores comparáveis; e
  - contribuições decorrentes de sondagens de mercado.
- Se não houver nenhum ou poucos projetos comparáveis em seu país ou no exterior, pode ser difícil encontrar dados confiáveis; no entanto, você deve fazer estimativas, documentar suas fontes e registrar as limitações.

Qual deve ser o resultado?

- ☐ Uma seção da Dimensão Financeira que:
  - ☐ apresenta um resumo dos principais resultados do Modelo Financeiro e, para uma PPP, da forma como a Opção Mais Vantajosa se compara com o "Comparador do Setor Público"; e
  - ☐ destaca todas as questões de que o Conselho do Projeto precisa ser informado.
- ☐ Um Modelo Financeiro que:
  - ☐ reúne o capital, as receitas e os custos operacionais de toda a vida da Opção Mais Vantajosa, o "Comparador do Setor Público" e outras opções pré-selecionadas;
  - ☐ capaz de demonstrar a capacidade de custeio da Opção Mais Vantajosa, o Comparador do Setor público e outras opções pré-selecionadas;
  - ☐ seja capaz de demonstrar os impactos de uma análise de sensibilidades; e
  - ☐ será capaz de demonstrar a capacidade de custeio das futuras propostas.

Ação 28: Teste a capacidade de custeio

Quem deve trabalhar nisto?

- ☐ O Diretor e Gerente de Projeto;
- ☐ Equipe de Projeto;
- ☐ Diretor Financeiro;
- ☐ Consultores Ambientais e Sociais.

O que você deve fazer?

- ☐ Utilizando o Modelo Financeiro desenvolvido na **Ação 27**, testar a capacidade de custeio da Opção Mais Vantajosa em relação à disponibilidade de recursos da Autoridade; completar a tabela de resumo a seguir.

Tabela 42 – Resumo da Avaliação Financeira

	Ano 0	Ano 1	Ano 2	Ano 3	Ano 4	Ano 5	Ano 6 etc.	Total
Opção Mais Vantajosa:								
Capital								
Receita								
Total								

Origem dos Recursos								
Existente								
Adicional								
Total								

- Identificar eventuais lacunas entre as receitas do projeto e a disponibilidade de recursos para custeio.
- Completar a mesma tabela para o Comparador do Setor Público e as opções da lista de pontos principais.
- Se a análise demonstrar que haverá déficits nos recursos para custear a Opção Mais Vantajosa, você precisará desenvolver propostas sobre como ou, se isso pode ser resolvido.
- Você deve detalhar suas fontes adicionais e justificar suas premissas básicas. Em particular, você deve declarar:
  - como você desenvolveu suas premissas de custos e receitas;
  - como você testou suas premissas para o viés otimista;
  - o nível de contingências de valores que você incluiu;
  - a forma como estimou as contingências contra os riscos que podem ocorrer, incluindo os riscos sociais (consulte seção de identificação de riscos do Anexo 4); e
  - os resultados da análise de sensibilidade, incluindo para os riscos ambientais e sociais, e se a Opção Mais Vantajosa (e outras opções pré-estabelecidas) permaneceria com capacidade de custeio se algum dos eventos de risco considerados se materializasse.
- Você deve contratar uma seguradora para:
  - revisar o Modelo Financeiro e confirmar que as premissas e as fontes adicionais são corretas; e
  - testar e confirmar as suas conclusões.

Qual deve ser o resultado?

- Uma seção da Dimensão Financeira que:
  - confirma que a Opção Mais Vantajosa terá capacidade de custeio (total e ano a ano);
  - evidencia quaisquer riscos para a capacidade de custeio;
  - propõe soluções se a análise demonstrar que a Opção Mais Vantajosa não terá capacidade de custeio, ou se a capacidade de custeio estiver sujeita a um risco significativo.

Conclusão e controle de garantia da Dimensão Financeira

Após a conclusão das Ações anteriores, elaborar a Dimensão Financeira de acordo com modelos e completar a tabela de resumo a seguir.

Tabela 43 – Tabela de resumo da Dimensão Financeira na Proposta Intermediária de Investimento

Título	Conteúdo
Fontes de Custeio	Um resumo das atualizações na análise das fontes de custeio realizadas na fase Inicial da Proposta de Investimento; riscos e problemas dos quais o Conselho do Projeto precisa estar ciente.
Modelo Financeiro	Um resumo dos custos e receitas estimados da Opção Mais Vantajosa, as premissas feitas no Modelo Financeiro e das conclusões que você chegou, destacando quaisquer riscos e questões dos quais o Conselho do Projeto precisa estar ciente.
Testes de Capacidade de Custeio	Confirmação de que a Opção Mais Vantajosa possui capacidade de custeio; riscos que impactam a capacidade de custeio; propostas de como quaisquer lacunas de capacidade de custeio podem ser resolvidas.

Aprovação

É provável que você também precise obter aprovação externa, por exemplo, do Ministério da Fazenda ou Ministério da Economia, para realizar gastos adicionais necessários para apoiar a Opção Mais Vantajosa.

Dimensão Gerencial

O objetivo da Dimensão Gerencial nesta fase da Proposta Intermediária de Investimento é desenvolver o trabalho realizado da Proposta Inicial de Investimento e finalizar as disposições para a Conclusão Bem-Sucedida do projeto.

A Dimensão Gerencial da Proposta Intermediária de Investimento deve dar ao Conselho de Projeto e ao Conselho do Programa a confiança de que a capacidade e aptidão de gerenciar e entregar o projeto estão em vigor, que as partes interessadas foram identificadas, que os planos de gerenciamento de engajamento e mudança foram desenvolvidos e implementados, que há capacidade existente para mitigar e gerir o risco, que os benefícios que o projeto é capaz de produzir foram compreendidos e que a Autoridade tem capacidade para medi-los e monitorá-los à medida que o projeto se desenvolve.

Deve também apresentar ao Conselho uma compreensão clara dos custos de desenvolvimento do projeto.

É recomendado que as Ações 33 – 35 sejam desenvolvidas através de um Workshop de "Conclusão Bem-Sucedida".

As Ações para concluir a Dimensão Gerencial são definidas a seguir.

QUADRO 34: ***Impacto orçamentário-financeiro e passivos contingentes***

No campo das PPPs, a legislação nacional (Lei nº 11.079/2004) estabelece, entre as análises que devem anteceder a publicação de uma concorrência pública, a necessidade de: (i) elaboração de estimativa do impacto orçamentário-financeiro nos exercícios em que deva vigorar o contrato (art. 10, ii); (ii) declaração do ordenador da despesa de que as obrigações contraídas pela Administração Pública no decorrer do contrato são compatíveis com a lei de diretrizes orçamentárias e estão previstas na lei orçamentária anual (art. 10, iii); e (iii) estimativa do fluxo de recursos públicos suficientes para o cumprimento, durante a vigência do contrato e por exercício financeiro, das obrigações contraídas pela administração pública (art. 10, iv).

Percebe-se que as PPPs, dada sua natureza, impõem disciplina orçamentária-financeira ao órgão público que pretende recorrer a esse modelo de contratação para satisfazer uma necessidade de interesse público[104]. Como as concessões sustentam-se financeiramente por intermédio de receitas tarifarias ou comerciais, os estudos indicados nesta dimensão não serão requeridos para a publicação de uma concorrência de concessão. Entretanto, quer seja no caso PPP ou concessão, a preocupação com cálculos atualizados e seguros sobre passivos contingentes deve estar sempre presente, pois os riscos alocados ao setor público poderão, ao longo do contrato, se materializados, gerar impacto orçamentário-financeiro que, a depender do escopo do contrato e de sua alocação de riscos, serão de grande

[104] SANTOS, Raul Menezes dos. Melhorando as informações fiscais referentes a riscos decorrentes de parcerias público-privadas. Revista Cadernos de Finanças Públicas, Brasília, v. 19, n. 1, p. 1-70, mar. 2019 (https://publicacoes.tesouro.gov.br/index.php/cadernos/article/download/49/29/).

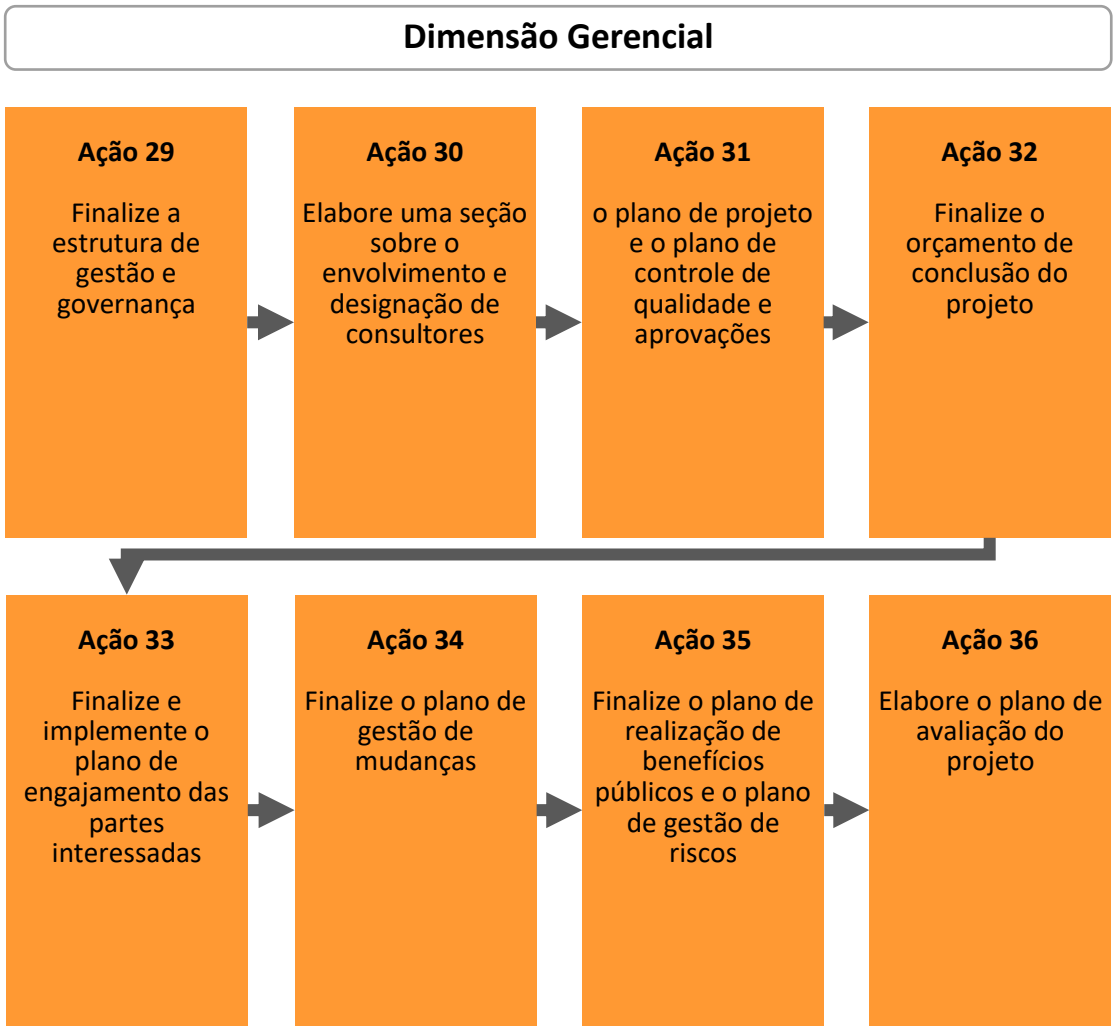
monta[105].

No que se refere às compras públicas tradicionais, há vários elementos no regramento brasileiro que determinam que a Administração informe as fontes de custeio ao criar despesas obrigatórias ou continuadas – a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), em seu art. 17, §1º, estabelece que os atos que criarem despesas obrigatórias ou continuadas devem demonstrar a origem dos recursos para seu custeio. Já a Lei nº 8.666/1993 dispõe acerca da disponibilidade de recursos orçamentários para fazer face às despesas decorrentes das licitações e respectivos contratos.

> Art. 7º As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte sequência:
> (...)
> § 2o As **obras e os serviços somente poderão ser licitados quando**:
> (...)
> III - **houver previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes de obras ou serviços a serem executadas no exercício financeiro em curso, de acordo com o respectivo cronograma**;
> (...)
> Art. 14. Nenhuma compra será feita sem a adequada caracterização de seu objeto e **indicação dos recursos orçamentários para seu pagamento**, sob pena de nulidade do ato e responsabilidade de quem lhe tiver dado causa.

Dessa forma, o gestor público deve-se ater aos requisitos legais que a opção mais vantajosa identificada se submete, valendo-se da assessoria jurídica prestada pelas unidades de procuradoria e consultoria jurídica dos órgãos.

[105] MORAES, Marcos Siqueira, REYES-TAGLE, Gerardo. Os impactos fiscais dos contratos de parceria público-privada: Estudo de caso do ambiente institucional e da prática no Brasil. Inter-American Development Bank, 2017 (https://publications.iadb.org/en/os-impactos-fiscais-dos-contratos-de-parceria-publico-privada-estudo-de-caso-do-ambiente).



Ação 29: Finalize a composição de equipe e a estrutura de gestão e governança

Quem deve trabalhar nisto?

- ☐ O Diretor e Gerente de Projeto;
- ☐ Equipe de Projeto;
- ☐ Consultores Ambientais e Sociais

O que você deve fazer?

- ☐ Desenvolver e finalizar a composição da equipe e a estrutura de gestão e governança que desenvolvida na Proposta Inicial de Investimento**.**
- ☐ Assegurar que todos os indivíduos envolvidos tenham uma compreensão clara dos seus papéis e responsabilidades.
- ☐ Formalizar as disposições de governança (por exemplo, por meio de termos de referência escritos que especificam os processos de tomada de decisão e aprovação).

- Definir como o contrato com o futuro contratado será gerenciado, cobrindo como o progresso de construção será monitorado (seja por meio de um relatório mensal ou reuniões e revisões periódicas), para avaliar quão bem o contratado está prestando o serviço e quais melhorias podem ser implementadas[106].

Qual deve ser o resultado?

Uma seção da Dimensão Gerencial que inclui:

- um organograma, com a estrutura da equipe designada, baseado na estrutura inicial desenvolvida na Ação 11;
- apresentações e registros de acompanhamento que descrevem:
  - modelos de execução, gestão e disposições relacionadas;
  - funções e responsabilidades-chaves, incluindo aquelas relacionadas à gestão ambiental e social;
  - termos de referência estabelecidos;
  - existência de consultores externos, suas funções e as condições de sua designação ao projeto;
  - eventuais lagunas e/ou riscos para a eficácia da estrutura gerencial e a forma como estas serão gerenciadas; e
  - quaisquer questões significativas das quais o Conselho do Projeto e Conselho do Programa precisam estar cientes, que podem impactar na Conclusão Bem-Sucedida do projeto; destaca todas as questões de que o Conselho do Projeto precisa ser informado.

Ação 30: Elabore uma seção sobre o envolvimento e designação de consultores

Quem deve trabalhar nisto?

- O Diretor e Gerente de Projeto;
- Equipe de Projeto.

O que você deve fazer?

- Na fase Inicial da Proposta de Investimento foi realizada uma identificação preliminar dos consultores necessários ao projeto, identificando-os e nomeando-os. Esta identificação deve ser atualizada.
- Com a Opção Mais Vantajosa identificada, você pode especificar escopo e custos relacionados ao envolvimento e designação de consultores.
- Deve resumir as disposições feitas na tabela a seguir e garantir que todos os custos estão refletidos corretamente no Modelo Financeiro desenvolvido na Dimensão

[106] A estrutura contratual desenvolvida na Dimensão Comercial precisará refletir essas disposições de gestão (ou seja, vincular o pagamento ao relatório mensal ou uma revisão bem-sucedida).

Financeira[107].

Tabela 44 – Disposições contratuais com os consultores

Área Especializada	Função	Disposições contratuais	Custos
Financeira			
Técnica			
Jurídica			
BIM (modelagem de informações de construção) – se utilizada			
Meio Ambiente e Assuntos Sociais			
Outras			

Qual deve ser o resultado?

- ☐ Uma seção da Dimensão Gerencial que dará ao Conselho do Projeto e ao Conselho do Programa uma compreensão clara dos consultores que foram envolvidos e designados, suas funções, acordos contratuais e custos relacionados, juntamente com quaisquer riscos ou questões dos quais eles precisam estar cientes.

Ação 31: Aprofunde o plano de projeto e o plano de controle de qualidade e aprovações

Quem deve trabalhar nisto?

- ☐ O Diretor e Gerente de Projeto;
- ☐ Equipe de Projeto.

O que você deve fazer?

- ☐ Agora você precisa detalhar e aprofundar o plano de projeto e o plano de controle de qualidade e aprovações que você produziu na **Ação 12**, para que eles possam se tornar o plano de projeto e o plano de controle de qualidade e aprovações para a Opção Mais Vantajosa.

[107] Os relatórios a seguir fornecem orientações adicionais sobre a aquisição e gestão de consultores:

- Capítulo 7 "Papel dos Consultores" em "Como participar com o setor privado em parcerias público-privadas em mercados emergentes", disponível em: http://documents.worldbank.org/curated/en/995241468337913618/pdf/594610PUB0ID1710Box358282B01PUBLIC1.pdf;
- Orientação EPEC sobre a nomeação e gestão de consultores, disponível em: http://www.eib.org/epec/g2g/ii-detailed-preparation/21/212/index.htm.

- O plano de projeto deve incluir:
  - cronogramas e marcos para atividades-chave e as dependências entre elas;
  - processos fundiários – como a aquisição de terras (desapropriações) e permissões de planejamento territorial;
  - cronogramas realistas de contratação, construção, operação e de obtenção de financiamentos; e
  - cronograma realista para o fechamento financeiro, levando em consideração todos os estágios de aprovação e riscos conhecidos, e permitindo contingência para atrasos imprevistos.
- O plano do projeto também deve incluir um procedimento de controle de qualidade e um plano de aprovações elaborados que mostram como serão obtidas as aprovações necessárias para a Proposta Intermediária de Investimento, o processo de contratação e a Proposta Completa de Investimento, com base no trabalho realizado na **Ação 12**. Consulte novamente o item 3, na Seção Orientações Detalhadas (Como criar uma Estrutura para Revisão e Aprovação da Proposta de Investimento) e a orientação adicional disponível nas notas de rodapé desta seção.
- É importante que o plano do projeto e o plano de controle de qualidade e aprovações sejam realistas e atualizados regularmente.

Qual deve ser o resultado?

- Um plano de projeto detalhado e um plano de aprovações que:
  - pertence ao Diretor do Projeto e ao Gestor do Projeto;
  - pode ser usado para mostrar o progresso nos cronogramas nas reuniões para o Conselho do Projeto e o Conselho do Programa;
  - permitirá à Equipe do Projeto entender como suas funções contribuem para o cumprimento das metas; e
  - permitirá aos responsáveis pelo controle de qualidade aos tomadores de decisão entenderem suas funções e os tempos necessários para suas contribuições.

Se você realizou Avaliações do Routemap na Fase Inicial da Proposta de Investimento (consulte **Ação 17**) você pode querer realizá-las novamente. Se as Avaliações indicarem que as condições ou a capacidade necessária para condução do projeto mudaram, você deve considerar se sua Proposta de Investimento reflete isso, se/como precisa ser alterada e se as ações recomendadas foram concluídas.

Se você não realizou Avaliações na **Ação 17,** deve considerar realizá-las agora.

Você também deve considerar se as Avaliações e módulos que aplicou na **Ação 29** destacam áreas de fraqueza potencial em sua estrutura interna e fazer alterações para resolvê-las.

Ação 32: Finalize o orçamento de conclusão do projeto

Quem deve trabalhar nisto?

- O Diretor e Gerente de Projeto;
- Equipe de Projeto;
- Diretor Comercial.

O que você deve fazer?

- Em paralelo com o desenvolvimento do plano do projeto, você deve finalizar os orçamentos para:
  - a designação da equipe do projeto e contratação de consultores externos;
  - a contratação de quaisquer ativos que possam ser necessários para a conclusão do projeto (por exemplo, licenças de software);
  - obtenção de quaisquer recursos necessários à implementação do projeto; e
  - obtenção de quaisquer outros custos relacionados com o projeto.
- Estes orçamentos devem ser incluídos como custos no modelo financeiro desenvolvido na Dimensão Financeira.

QUADRO 35: *Custos de Ressarcimento pelos Estudos Desenvolvidos*

No âmbito das PPPs e concessões os custos de desenvolvimento do projeto geralmente são inseridos na composição do modelo financeiro, denominados como "custos de ressarcimento pelos estudos desenvolvidos". Geralmente, são custos decorrentes de contratação de consultores vinculados às entidades públicas estruturadoras, como bancos públicos e de fomento, ou previamente acordados no PMI. Neste último caso, empresas, isoladamente ou em consórcio, são ressarcidas somente se seus estudos, projetos e contribuições tenham sido utilizados como parte da preparação e planejamento dos projetos pelo setor público, sendo pagos pelo licitante vencedor da futura licitação e, logicamente, se o contrato da PPP ou concessão for celebrado – Tal regramento legal é dado em especial pela Lei nº 8.987/1995, Decreto Federal nº 8.428/2015 e recentemente contido na Lei nº 14.133/2021 para a modalidade do diálogo competitivo.

No caso de adoção de modelos tradicionais de compras públicas, os custos incorridos com a contração de projetos básicos e executivos, bem como outros estudos técnicos necessários ao desenvolvimento da licitação de obras de infraestruturas devem estar devidamente contidos no orçamento de conclusão do projeto.

Qual deve ser o resultado?

- Um orçamento para a conclusão do projeto, juntamente com as evidências de

apoio que darão ao Conselho do Projeto e ao Conselho do Programa a confiança de que todos os custos foram identificados e estimados de forma confiável.

Ação 33: Finalize e implemente o plano de engajamento das partes interessadas

Quem deve trabalhar nisto?

- ☐ O Diretor e Gerente de Projeto;
- ☐ Equipe de Projeto;
- ☐ Servidores e funcionários públicos sêniores com experiência de trabalho com quaisquer grupos das partes interessadas identificados impactadas pelo projeto (por exemplo, população de baixa renda, populações indígenas, pessoas com deficiência, entre outros);
- ☐ Equipe de Comunicações da Autoridade;
- ☐ Consultores Externos

O que você deve fazer?

- ☐ Agora que a Opção Mais Vantajosa foi identificada, você precisará rever o plano inicial de engajamento das partes interessadas desenvolvido na **Ação 13** e trabalhado na **Ação 24** e considerar:
  - ☐ Existem outros grupos de interessados que serão afetados pelo projeto?
  - ☐ Nossa avaliação de como os grupos de interessados identificados podem ser afetados ainda está adequada?
  - ☐ Como o plano de engajamento das partes interessadas pode apoiar o monitoramento dos impactos do projeto?
- ☐ Em seguida, você precisará desenvolver um plano detalhado estabelecendo:
  - ☐ **como** você vai se envolver com cada grupo;
  - ☐ **como** você pode desenvolver, aprimorar e implementar qualquer trabalho realizado na fase Inicial da Proposta de Investimento;
  - ☐ **quem** se envolverá com os grupos;
  - ☐ **que** preparação você precisa fazer;
  - ☐ **quais** mensagens você deseja comunicar a eles;
  - ☐ **o que** você quer deles; e
  - ☐ **como** você vai responder às questões levantadas.
- ☐ Você deve implementar o plano de engajamento das partes interessadas e avaliar regularmente as questões, riscos e oportunidades que se tornam evidentes, e usar

esse entendimento para informar e desenvolver ainda mais:

- a Opção Mais Vantajosa – caso fique claro que a Opção Mais Vantajosa pode causar problemas inaceitáveis para um ou mais grupos de interessados, pode ser necessário reconsiderar as opções avaliadas na Dimensão Econômica;
- o modelo de contratação desenvolvido na Dimensão Comercial – os resultados do engajamento das partes interessadas podem levar à revisão e alteração dos documentos do processo de contratação à medida que novos riscos se tornam claros;
- a avaliação da viabilidade desenvolvida na Dimensão Financeira – caso os custos imprevistos se tornem evidentes; e
- sobre a criação de um Comitê de Partes Interessadas que inclua representantes de diferentes grupos impactados pelo projeto.

Qual deve ser o resultado?

Uma seção da Dimensão Gerencial que apresenta:

- ☐ um plano de engajamento atualizado das partes interessadas;
- ☐ atividades específicas para o engajamento das partes interessadas;
- ☐ os resultados das atividades de engajamento das partes interessadas até o momento; e
- ☐ conclusões das quais o Conselho do Projeto e o Conselho do Programa precisam estar cientes (por exemplo, mudanças necessárias não modelo de contratação).

Ação 34: Finalize o plano de gestão de mudanças

Quem deve trabalhar nisto?

- ☐ O Diretor e Gerente de Projeto;
- ☐ Equipe de Projeto;
- ☐ Consultores Sociais;
- ☐ Equipe de Comunicações da Autoridade;
- ☐ Consultores Externos.

O que você deve fazer?

- ☐ Agora que a Opção Mais Vantajosa foi identificada, você precisará revisar o plano de gerenciamento de mudança inicial desenvolvido na **Ação 13** e finalizá-lo, para que se torne um plano de gestão de mudanças completo para a Opção Mais Vantajosa.
- ☐ Você deve, portanto, desenvolver um plano de gestão de mudanças, com base no seu

trabalho na **Ação 13** da Proposta Inicial de Investimento. Este plano deve permitir que a Autoridade se adapte e responda às mudanças que surgirão com a implementação do Projeto.

- O plano de gestão de mudanças final deve mostrar como todas as implicações de mudanças da Opção Mais Vantajosa serão tratadas, incluindo:
  - ações sobre funcionários atualmente empregados pelo setor público transferidos para outras funções, compreensão sobre processos legais relacionados ao projeto e como se dá a proteção de interesses do projeto e um plano para mostrar como as equipes serão consultadas e como eventuais transferências serão afetadas;
  - se equipes envolvidas necessitarão de treinamento, e o desenvolvimento de um plano de treinamento;
  - procedimentos sobre a aceitação da infraestrutura e procedimentos de transferência de posse e uso relacionados;
  - procedimentos de comissionamento de equipamentos/instalações;
  - como a fase de construção e a fase operacional serão gerenciadas ao longo da vida do projeto;
  - se houver uma fase piloto para o projeto, será necessário entender como isso impactará a equipe e outras partes interessadas; e
  - se diferentes funcionários do setor público estiverem envolvidos no processo de contratação e futura gestão das operações é necessário um processo claro de transferência de funções e informação pertinentes.
- Você deve apresentar seu plano como uma tabela (consulte a seguir).

Tabela 45 – Plano de Gestão de Mudanças

Áreas	Tarefas planejadas
Fase de planejamento	☐ Identificar as partes interessadas externas que provavelmente serão afetadas. ☐ Identificar quais grupos internos dentro do governo podem ser afetados, por exemplo, funcionários do serviço existente. ☐ Compreender os requisitos legais no que diz respeito à consulta de equipes internas. ☐ Identificar quaisquer representantes sindicais. ☐ Compreender as obrigações legais do governo para com equipes que podem ser transferidas para o futuro concessionário/contratado (por exemplo, na legislação do Reino Unido estabelece que o pessoal que é transferido de um empregador do setor público para o privado deve manter os seus termos e condições atuais). ☐ Desenvolver um plano de gestão de mudança, identificando marcos de alto nível mapeados para o plano geral do projeto desenvolvido na Ação 37.

Áreas	Tarefas planejadas
	☐ Considerar as obrigações do futuro concessionário/ contratado a serem incluídas na minuta do contrato.
Compromisso e comunicação	☐ Nomear um líder para as ações de comunicação e gestão de mudança com experiência relevante. ☐ Desenvolver um plano para envolver e se comunicar com diferentes grupos de partes interessadas e coletar feedback (mecanismo de reclamação, ciclo de feedback do projeto etc.). ☐ Realizar consultas iniciais realizadas para entender as preocupações. ☐ Compreender como os diferentes grupos de partes interessadas precisam ser comunicados em termos de idioma, formato, meio de comunicação, tempo, localização; quem precisa liderar o processo; e quais sensibilidades e riscos estão envolvidos (consulte Anexo 4 sobre abuso sexual e riscos de exploração). ☐ Entender quais formatos de mídia são mais apropriados para engajamento e comunicação (por exemplo, pôsteres, rádio etc.). ☐ Elaborar um plano inicial para abordar preocupações identificadas.
Treinamento e desenvolvimento	☐ Identificar todas as oportunidades de treinamento, desenvolvimento profissional e requisitos que serão gerados pelo projeto. ☐ Começar a desenvolver um plano de treinamento de alto nível. ☐ Considerar incluir obrigações de treinamento e desenvolvimento profissional no contrato.
Piloto	☐ Considerar a necessidade de testar uma nova infraestrutura e incorporar este processo no plano de gestão de mudanças.

Qual deve ser o resultado?

Uma seção da Dimensão Gerencial que apresenta:

- ☐ o plano de gestão de mudanças; e
- ☐ conclusões resultantes do processo de planejamento das quais o Conselho do Projeto e o Conselho do Programa precisam estar cientes (por exemplo, mudanças necessárias na estrutura contratual).

Ação 35: Finalize o plano de realização de benefícios públicos e o plano de gestão de riscos

Quem deve trabalhar nisto?

- ☐ O Diretor e Gerente de Projeto;
- ☐ Equipe de Projeto;
- ☐ Consultor de Risco;
- ☐ Consultores Ambientais e Sociais.

O que você deve fazer?

Realização de Benefícios

- ☐ Agora que a Opção Mais Vantajosa foi identificada, você deve rever e atualizar o trabalho realizado na **Ação 14** e elaborar um plano de realização de benefícios públicos alinhado à Opção Mais Vantajosa.
- ☐ O plano de realização de benefícios públicos deve ser mais detalhado do que aquele que você desenvolveu na **Ação 14** e mostrar:
  - ☐ o benefício, incluindo sua categoria e classe – (conectar e incluir esta informação na Dimensão Econômica);
  - ☐ quais aspectos do projeto darão origem aos benefícios públicos;
  - ☐ custos potenciais que podem ser incorridos para a realização dos benefícios;
  - ☐ atividades necessárias para garantir os benefícios púbicos e qual a parte responsável;
  - ☐ quem na Autoridade será responsável por monitorar a implementação dos benefícios públicos;
  - ☐ a forma como os benefícios serão medidos (por exemplo, por meio de relatórios periódicos); e
  - ☐ quanto tempo levará para que o benefício público seja realizado ou surta efeitos.

Estas ações devem ser registradas, atualizando e preenchendo o registro de benefícios que elaborado na **Ação 14**. Todos os benefícios identificados nas seções Estratégicas e Econômicas da Proposta Intermediária de Investimento devem ser incluídos aqui. Adicionalmente, uma gama completa de benefícios sociais e ambientais deve ser incluída, juntamente com os conhecimentos relevantes necessários para monitorá-los e avaliá-los. Os riscos associados à entrega de benefícios não devem ser incluídos aqui – mas colocados no registro de riscos (consulte a seguir).

- ☐ Você pode desejar incluir relatórios e/ou requisitos de desempenho na minuta de contrato desenvolvida por meio da Dimensão Comercial que exigirá/incentivará o futuro contratado a materializar os benefícios públicos com o projeto.

Plano de gestão de riscos

- Agora que a Opção Mais Vantajosa foi identificada, você deve desenvolver o trabalho realizado na **Ação 15**, elaborar uma estratégia e um plano de gestão de riscos que seja aderente à Opção Mais Vantajosa.

- A estratégia e o plano de gestão de riscos devem ser mais detalhados e incluir um registro de riscos em uma planilha de Excel que mostre, para cada risco:

Tabela 46 – Registro de Riscos

Registro de Riscos	
Número de risco	
Tipo de risco	
Autor	(que registrou o risco)
Data da identificação	
Data da última atualização	
Descrição	(do risco)
Probabilidade de ocorrência	
Interdependências	(entre riscos)
Custo estimado se o risco se materializar	
Parte que suportará o risco contratualmente	
Mitigação	
Status do risco	(status da ação)

- O registro de riscos deve se tornar uma ferramenta para identificar e gerenciar:
  - riscos para a conclusão da Proposta de Investimento;
  - uma gama completa de riscos sociais e ambientais; e
  - riscos associados à implementação do projeto; a natureza e a alocação dos riscos podem mudar conforme as consultas realizadas junto aos potenciais licitantes.

- O Diretor do Projeto deve, portanto, usar o registro de riscos como uma ferramenta para relatar ao Conselho do Projeto e ao Conselho do Programa em uma base contínua.

Qual deve ser o resultado?

Uma seção da Dimensão Gerencial que inclui:

- um plano que registre e detalhe a realização de benefícios públicos;
- quaisquer recomendações decorrentes do processo de desenvolvimento (por exemplo, indicadores-chave de desempenho a serem incluídos na minuta do contrato e obrigações do futuro contratado em coletar informações para que os

benefícios possam ser medidos);

- a estratégia e o plano de gestão de riscos;
- um registro de riscos; e
- apresentações e registros que explicam o racional de desenvolvimento e quaisquer questões das quais o Conselho do Projeto e o Conselho do Programa precisam ser informados.

Ação 36: Elabore um plano de avaliação do projeto

Quem deve trabalhar nisto?

- O Diretor e Gerente de Projeto;
- Equipe de Projeto;
- Consultores Ambientais e Sociais.

O que você deve fazer?

- Os planos de avaliação são usados para melhorar a capacidade de entrega de projetos da Autoridade por meio de:
  - identificar lições aprendidas com o projeto; e
  - avaliar se o projeto entregou as melhorias e benefícios esperados.
- Deve-se desenvolver um plano de avaliação do projeto que estabeleça:
  - em que pontos devem ser realizadas as avaliações;
  - quais critérios devem ser usados para avaliar se o projeto foi bem-sucedido do ponto de vista da Autoridade e do governo; os critérios devem incluir não apenas fatores econômicos, mas também resultados ambientais e sociais;
  - quem será responsável pela realização da avaliação; e
  - como as lições aprendidas serão levadas em consideração pela Autoridade.
- Você deve incluir a avaliação do projeto no plano do projeto.

A melhor prática é que a avaliação seja realizada por um terceiro ator, independente.

Deve considerar o uso das Avaliações descritas nas **Ações 17 e 29** como ferramentas de avaliação do projeto e definir quando e como as mesmas serão utilizadas no plano de avaliação do projeto.

Qual deve ser o resultado?

- Uma seção da Dimensão Gerencial que define o plano de avaliação do projeto proposto.

Conclusão e controle de qualidade da Dimensão Gerencial:

Após a conclusão das Ações anteriores, elabore a Dimensão Gerencial de acordo com modelos e complete a tabela de resumo a seguir.

Tabela 47 – Tabela de resumo da Dimensão Gerencial na Proposta Intermediária de Investimento

Título	Conteúdo
Gestão de Entrega e Estrutura de Governança	Uma descrição resumida das disposições de entrega, gerenciamento e governança para o projeto; quaisquer questões-chave das quais o Conselho do Projeto precisa estar ciente.
Plano de Projeto, incluindo plano de controle de qualidade e aprovações	Um resumo do Plano do Projeto e plano de controle de qualidade e aprovações destacando os principais riscos que podem surgir e mitigações propostas; quaisquer questões-chave das quais o Conselho do Projeto precisa estar ciente. Um resumo dos resultados das descobertas e recomendações do Routemap, se você tiver feito um.
Orçamento do Projeto	Um orçamento detalhado para o custo da equipe do projeto (incluindo consultores externo) e quaisquer recursos e ativos que serão necessários para a conclusão da proposta de investimento e/ou projeto.
Engajamento das Partes Interessadas	Uma descrição resumida de como o plano de engajamento das partes interessadas foi desenvolvido desde a Proposta Inicial de Investimento; um resumo do plano; um relatório resumido do envolvimento realizado até o momento e resultados; um registro de como a Opção Mais Vantajosa foi adaptada para refletir compromissos resultantes do engajamento realizado; quaisquer questões-chave das quais o Conselho do Projeto precisa estar ciente.
Gestão de Mudança	Uma descrição resumida de como o plano de gestão de mudanças foi desenvolvido desde a Proposta Inicial de Investimento; um resumo do plano; um registro de como a Opção Mais Vantajosa foi adaptada para melhor se conectar ao plano; quaisquer questões-chave das quais o Conselho do Projeto precisa estar ciente.
Registro de Benefícios	Um resumo do plano de realização de benefícios públicos e todas as questões-chave que o Conselho do Projeto precisa estar ciente.
Estratégia e plano de gestão de riscos; Registro de riscos	Um resumo da estratégia e plano de gestão de riscos atualizados e do registro de riscos; quaisquer questões-chave das quais o Conselho do Projeto precisa estar ciente.

Título	Conteúdo
Apoio de Consultores	Um resumo dos custos dos consultores e todas as questões-chave que o Conselho do Projeto precisa estar ciente.
Planos de Avaliação	Uma descrição de como os benefícios do projeto serão avaliados após sua conclusão.
Desenvolvimento Sustentável (Ambiental e Social)	Funções e responsabilidades claras para as questões ambientais e sociais em toda a governança do projeto; a supervisão e a responsabilidade geral pelas questões ambientais e sociais devem ser avaliadas no nível de liderança sênior, envolvendo o Conselho do Projeto e o Representante Máximo da Autoridade (RMA). Especialista ambiental e social com capacidade e habilidade suficientes para monitorar e avaliar os impactos do projeto agora e no futuro. Questões ambientais e sociais integradas aos planos de gestão e avaliação, dividindo os dados por gênero, idade e renda, e incluindo pelo menos um indicador-chave de desempenho relacionado ao desempenho em relação às metas sociais. O plano de avaliação inclui uma gama completa de riscos ambientais e sociais.

Ponto de Transição

Ponto de Controle de Qualidade e Aprovação

Elaborar a Proposta Intermediária de Investimentoe, de preferência, enviá-la à equipe de verificação independente para revisão, conforme necessário[108]. O Anexo 7 fornece um resumo do que deve estar na Proposta Intermediária de Investimento e pode ser usado para verificar seus documentos.

Em seguida obter aprovação para a Proposta Intermediária de Investimento.

Se você seguir as Ações descritas na Proposta Intermediária de Investimento, poderá demonstrar que seguiu as melhores práticas internacionais na preparação do projeto, até este estágio, em conformidade com os Princípios do G20 relevantes.

RESUMO – Princípios do G20 – Proposta Intermediária de Investimento

Agora você deve ter respondido às seguintes perguntas de acordo com os Princípios do G20:

Dimensão Estratégica

- ☐ Você atualizou a Dimensão Estratégica após a revisão e aprovação da Proposta Inicial de Investimento?
- ☐ Você registrou as alterações feitas e indicou claramente a razão para essas alterações?

Dimensão Econômica

- ☐ Você submeteu as opções a uma análise de custo-benefício (levando em consideração os custos e benefícios sociais, ambientais e outros custos e benefícios econômicos, usando benchmarks estabelecidos) com base no valor presente para chegar a uma opção mais vantajosa?
- ☐ Os riscos também foram identificados e quantificados, e um ajuste razoável feito para “viés otimista”?
- ☐ Os resultados da análise de cada opção são apresentados de forma clara, incluindo a análise das disposições existentes?
- ☐ Você tem uma justificativa sólida para a indicação da opção mais vantajosa?
- ☐ Você já considerou se algum risco não financeiro pode afetar sua decisão?
- ☐ Você testou os resultados para sensibilidades e olhou para a distribuição de riscos e benefícios, envolvidos em todo o projeto, para o país?

[108] Consulte o Diagrama 6 – Processo de Controle de Qualidade e Aprovação.

Dimensão Comercial

- ☐ Você tem uma matriz de risco que aloca os riscos para a parte mais capaz de gerenciá-los?
- ☐ O contrato é financiável por instituições financeiras?
- ☐ Você se planejou para testar se o contrato é comercialmente viável e se o mercado fornecedor provavelmente está interessado nele?
- ☐ Você desenvolveu uma estratégia e um plano de contratação (licitação) que proporcionará uma concorrência efetiva?

Dimensão Financeira

- ☐ Avaliou com precisão os custos do projeto?
- ☐ Avaliou com precisão as receitas do projeto?
- ☐ Identificou fontes de custeio e fontes de financiamento (e há produtos de reforço de crédito, mitigação de risco ou hedge disponíveis para apoiar o financiamento de projetos)?
- ☐ Construiu modelos financeiros relevantes?
- ☐ Utilizou parâmetros de referência/fontes de custos adequados?
- ☐ Já declarou e justificou as premissas utilizadas?
- ☐ Fez uma análise de sensibilidade?
- ☐ Demonstrou claramente a capacidade de custear o projeto ano após ano?
- ☐ Permitiu/estimou contingências sensatas?
- ☐ Já testou a sustentabilidade macroeconômica global para a manutenção de capacidade de custeio do projeto?

Dimensão Gerencial

- ☐ Já implementou medidas de gestão de projetos e de governação de projetos?
- ☐ Descreveu sua estrutura de controle de qualidade e aprovação?
- ☐ Tem um plano de gestão de risco (alocando riscos ao setor público, setor privado ou de forma compartilhada), incluindo avaliações de risco ambiental e social e planos de mitigação correspondentes?
- ☐ Tem um plano de projeto que inclui cronogramas e marcos?
- ☐ Os consultores necessários ao trabalho foram indicados e suas respectivas despesas de contratação e mobilização foram consideradas no orçamento?

- ☐ Tem um plano de desempenho de contrato?
- ☐ Tem um plano de gestão de mudanças?
- ☐ Tem um plano de realização de benefícios?

QUADRO 36: ***Interações com Tribunais de Contas***

Ao longo do processo de estruturação do projeto é essencial que o diálogo com o Tribunal de Contas ocorra antes da finalização dos documentos do processo de licitação. Cada Tribunal de Contas tem suas instruções normativas próprias que, que de tempos em tempos são atualizadas e versam inclusive as interações do tribunal com o processo de tomada de decisão sobre uma concessão ou PPP. Há práticas que impõem ao setor público interações formais com o Tribunal de Contas nos momentos iniciais da tomada de decisão (Proposta Inicial de Investimento) e há práticas que demandam trocas com o Tribunal de Contas responsável na fase final da tomada de decisão (Proposta Completa de Investimento).

Para além da plena consciência sobre a dimensão formal das interações com o Tribunal de Contas competente, os gestores públicos responsáveis devem estabelecer pontos de contato com os técnicos responsáveis pelo controle externo, para fins de aprendizado mútuo e construção de relações pautadas em transparência ativa e cooperação sobre processo de inovação em gestão pública.

Vale ressaltar que o TCU possui uma publicação referente a orientações e jurisprudência do próprio tribunal para licitações e contratos[109]. Esta publicação é essencial para que a elaboração de uma contratação de novas obras públicas seja alinhada com as orientações da corte realizadas em situações semelhantes do passado.

À título de exemplo cita-se projeto nacional desenvolvido pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), Serviço Florestal Brasileiro (SFB) e Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimentos (SPPI), acerca de concessões florestais, voltadas à exploração de serviços de manejo de produtos madeireiros e não madeireiros de forma sustentável. No âmbito deste trabalho, a equipe responsável pelo desenvolvimento tem interagido com o Tribunal de Contas da União, de modo a construir compreensões mútuas e aperfeiçoar o projeto. Para ilustrar o relato, expõe-se trecho do Relatório elaborado pelo Tribunal, no âmbito do processo 033.616/2020-5.

> 5. Em razão de este ser o primeiro processo de desestatização envolvendo concessão florestal a adentrar esta Corte nestes moldes específicos, **esta instrução procurará abordar a dinâmica envolvendo concessão e manejo florestal de maneira didática e mais completa possível, de modo a possibilitar melhor compreensão acerca das**

[109] Disponível em https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A24D6E86A4014D72AC81CA540A&inline=1.

> **peculiaridades que permeiam esta espécie de concessão.** Para este fim, este relatório está organizado em: a) Contextualização do processo de concessão florestal federal, com os principais normativos, visão geral das concessões florestais, e caracterização e trâmites da concessão da Flona de Humaitá; b) desenvolvimento e descrição dos riscos envolvidos; c) síntese e análise dos comentários dos gestores; d) conclusão da equipe. (grifo nosso)

Após a aprovação da Proposta Intermediária de Investimento, você deve concluir a **Ação 37** a seguir.

Ação 37: Finalize os documentos do processo de contratação, incluindo critérios de seleção

Quem deve trabalhar nisto?

- ☐ O Diretor e Gerente de Projeto;
- ☐ Equipe de Projeto;
- ☐ Diretor Comercial;
- ☐ Consultor Jurídico;
- ☐ Consultores Ambientais e Sociais.

O que você deve fazer?

- ☐ Elaborar a documentação completa para o processo de contratação que você desenvolveu na **Ação 25**, incluindo:
  - ☐ instruções de pré-qualificação, critérios e processo de seleção;
  - ☐ projeto de documentação para permitir fases subsequentes, que podem incluir:
    - i. memorandos de informação;

ii. como a Autoridade se relacionará com os licitantes em cada fase;

iii. instruções aos licitantes;

iv. como serão avaliadas as propostas; e

v. minuta de contrato para o projeto (deixando claro os elementos negociáveis).

- ☐ Acordar internamente como a contratação será conduzida e executada, quem irá avaliar as propostas e como os resultados de cada etapa serão acordados.
- ☐ Verificar se não há mudanças nas premissas principais do projeto antes de lançar o processo de contratação.

Qual deve ser o resultado?

- ☐ Documentação de contratação aprovada internamente.
- ☐ Funções e responsabilidades aprovadas internamente.

Ação 38: Consulte o mercado e a sociedade

Quem deve trabalhar nisto?

- ☐ O Diretor e Gerente de Projeto;
- ☐ Equipe de Projeto;
- ☐ Diretor Comercial;
- ☐ Consultor Jurídico;
- ☐ Consultores Ambientais e Sociais;
- ☐ Equipe de Comunicações da Autoridade;

O que você deve fazer?

- ☐ Na **Ação 24,** você realizou o planejamento para a consulta e a apresentação dos fatores de interesse do mercado, visando para a avaliação e engajamento dos potenciais licitantes ao projeto.
- ☐ Agora que você identificou sua Opção Mais Vantajosa e desenvolveu os documentos do processo de contratação, você deve avançar para a avaliação de engajamento do mercado e percepções da sociedade quanto ao projeto; os objetivos desta ação são:
  - ☐ apresentar o projeto ao mercado da maneira formal, preparando-os para a abertura do processo de licitação;
  - ☐ permitir que os licitantes comecem a estruturar seus modelos de negócio a partir de requisitos de contratação, visando maximizar o *value for money* de suas

propostas; e

- solicitar feedback do mercado e sociedade, de uma forma estruturada, que pode levar você aos últimos ajustes dos documentos do processo de contratação.

- Para isso, você precisa desenvolver um plano de engajamento do mercado.
  - Plano: colocar a estratégia em operação. É comum organizar uma consulta pública, oportunidade na qual todos os licitantes em potencial e participantes do mercado são convidados e a Autoridade apresenta o projeto e elementos da futura licitação a ser proposta. BMDs, potenciais investidores e financiadores também podem estar presentes.

Qual deve ser o resultado?

Uma parte da Dimensão Comercial que inclui:

- um plano de engajamento do mercado;
- a implementação do plano de engajamento do mercado; e
- apresentações e registros que respondem às seguintes perguntas:
  - Existem evidências suficientes do interesse de potenciais licitantes, investidores e financiadores no mercado para justificar o lançamento do projeto nos termos propostos?
  - Quem são os possíveis licitantes?
  - A comunidade de licitantes é grande o suficiente para gerar um processo competitivo?
  - Qual é a disponibilidade esperada de alocação de capital próprio e financiamento de dívida?
  - Estamos confiantes de que os BMDs (se envolvidos) fornecerão financiamento?
  - Precisamos alterar as os documentos do processo de contratação?
  - Temos compreensão suficiente do interesse dos potenciais licitantes que nos permitir executar um processo de contratação?
  - Devemos encerrar o processo neste ponto – ou suspendê-lo para reconsiderá-lo?

Proposta Completa de Investimento

A **Proposta Completa de Investimento** se concentra nos ajustes finais necessários à abertura do processo de contratação e atualiza as Dimensões **Econômica**, **Comercial**, **Financeira** e **Gerencial**. Em especial:

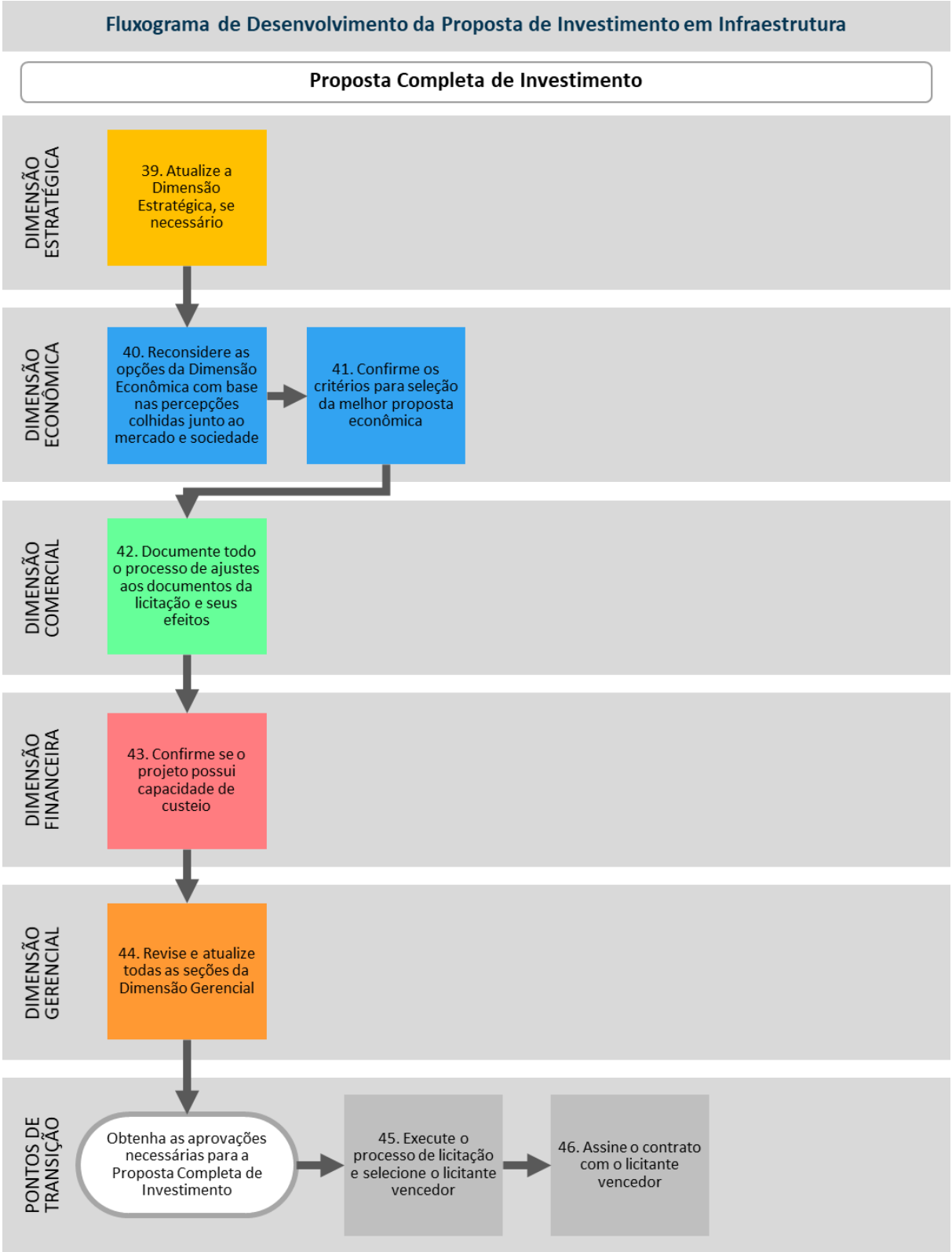
- atualiza e registra os documentos do processo de contratação competitivo;
- demonstra como a proposta com a pontuação mais alta representará um *value for money* e será custeada;
- indica como será selecionado o Licitante Vencedor; e
- confirma as disposições para a contratação do projeto e planeja o monitoramento dos benefícios públicos previstos a serem alcançados.

QUADRO 37: ***Adaptações da Proposta Completa de Investimentos ao contexto brasileiro***

Dado que no contexto brasileiro o regramento legal para os processos licitatórios, em geral, não permite etapas com maior abertura de negociação em que elementos das propostas dos interessados retroalimentem a formatação do objeto, escopo e elementos licitatórios e contratuais, como ocorre no contexto britânico, a contextualização do Modelo de 5 Dimensões ao Brasil envolveu a construção do *Full Business Case* (Proposta Completa de Investimento) antes da abertura do processo de licitação para contratação da infraestrutura. Neste sentido, no terceiro estágio de desenvolvimento que se inicia a partir deste capítulo, os gestores públicos serão responsáveis por revisar e reconsiderar os elementos construídos em cada uma das Dimensões a partir das proposições e percepções colhidas junto ao mercado e à sociedade, ao longo da realização da consulta e da audiência pública e roadshows, em que a Proposta Intermediária de Investimento foi amplamente apresentada e debatida.

Vale ressaltar que para a adoção de modelos de contratação tradicionais, a equipe gestora responsável pelo projeto deverá efetuar contratações voltadas para a execução dos serviços de operação e manutenção da infraestrutura. Para isto, deverá se valer da mesma Proposta de Investimento construída até aqui, executando-se as adaptações necessárias nas ações e nos conteúdos desenvolvidos, sobretudo na Dimensão Comercial e Dimensão Gerencial.

Na próxima página há um fluxograma das Ações necessárias para produzir a Proposta Completa de Investimento, seguido por orientações detalhadas sobre como escrevê-la.


Fluxograma de Desenvolvimento da Proposta de Investimento em Infraestrutura
Proposta Completa de Investimento
DIMENSÃO ESTRATÉGICA
39. Atualize a Dimensão Estratégica, se necessário
DIMENSÃO ECONÔMICA
40. Reconsidere as opções da Dimensão Econômica com base nas percepções colhidas junto ao mercado e sociedade
41. Confirme os critérios para seleção da melhor proposta econômica
DIMENSÃO COMERCIAL
42. Documente todo o processo de ajustes aos documentos da licitação e seus efeitos
DIMENSÃO FINANCEIRA
43. Confirme se o projeto possui capacidade de custeio
DIMENSÃO GERENCIAL
44. Revise e atualize todas as seções da Dimensão Gerencial
PONTOS DE TRANSIÇÃO
Obtenha as aprovações necessárias para a Proposta Completa de Investimento
45. Execute o processo de licitação e selecione o licitante vencedor
46. Assine o contrato com o licitante vencedor

Dimensão Estratégica

O objetivo da Dimensão Estratégica, na fase de Proposta Completa de Investimento, é esclarecer se há atualizações ou alterações necessárias à "necessidade estratégica". Todas as alterações devem ser registradas de maneira semelhante à Proposta Intermediária de Investimento.

A Ação para concluir a Dimensão Estratégica é definida a seguir.

Dimensão Estratégica

Ação 39

Atualize a Dimensão Estratégica, se necessário

Ação 39: Atualize a Dimensão Estratégica, se necessário

Quem deve trabalhar nisto?

- ☐ O Diretor e Gerente de Projeto;
- ☐ Equipe de Projeto.

O que você deve fazer?

- ☐ Revisar a Dimensão Estratégica e documentar quaisquer mudanças que possam ter acontecido desde a aprovação da Proposta Intermediária de Investimento, dado que o contexto estratégico mais amplo pode ter mudado ou necessidades de negócios adicionais podem ter sido identificadas.
- ☐ Quaisquer mudanças devem ser registradas apropriadamente para qualquer revisão pós-projeto (use como referência a Ação 17, na Proposta Intermediária de Investimento).

Qual deve ser o resultado?

- ☐ Uma versão final da necessidade estratégica.

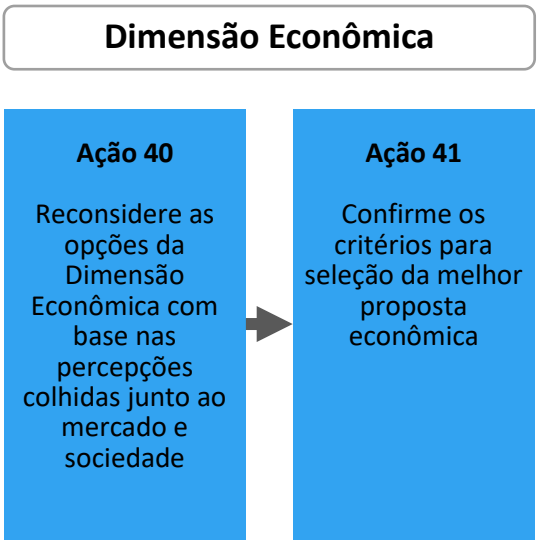
Tabela 48 – Tabela de resumo da Dimensão Estratégica na Proposta Completa de Investimento

Título	Conteúdo
Versão Final da Dimensão Estratégica	Uma versão atualizada da Dimensão Estratégica que leva em consideração todas as mudanças que ocorreram durante a Proposta Intermediária de Investimento.

Dimensão Econômica

O objetivo da Dimensão Econômica, na fase de Proposta Completa de Investimento, é revisar se a Opção Mais Vantajosa ainda oferece o melhor VfM.

As Ações para concluir a Dimensão Econômica são definidas a seguir.



Ação 40: Reconsidere as opções da Dimensão Econômica com base nas percepções colhidas junto ao mercado e sociedade

Quem deve trabalhar nisto?

- ☐ O Diretor e Gerente de Projeto;
- ☐ Equipe de Projeto;
- ☐ Consultor Econômico;
- ☐ Outros consultores, se necessário.

O que você deve fazer?

- ☐ Revisar como as informações de custo recebidas no processo de consulta ao mercado podem afetar a análise anteriormente realizada e se as classificações identificadas na Proposta Intermediária de Investimento permanecem as mesmas.
- ☐ Confirmar se os benefícios públicos almejados e riscos da Opção Mais Vantajosa da Proposta Intermediária de Investimento permanecem inalterados – conforme se atinge as fases finais de desenvolvimento da proposta de investimento, é provável que as estimativas realizadas no estágio Intermediário precisem de ajuste. Se as estimativas de benefício público e risco forem ajustadas, certificar-se de que nenhum risco ou impacto ambiental e social ultrapasse um limite que seria considerado inaceitável pelas principais partes interessadas e beneficiários do projeto. É útil compará-las com

referências reconhecidas, como as normas BREEAM[110]. Estas estabelecem padrões comuns de avaliação e certificação de sustentabilidade para edifícios e outras infraestruturas, e destacam a importância de controlar o impacto de toda a vida útil em vez de apenas os custos de capital envolvido.

- Verificar se há alguma mudança operacional que possa afetar a Opção Mais Vantajosa, como uma mudança nos custos com a prestação dos serviços ofertados por meio da infraestrutura a ser desenvolvida ou aqueles necessários à sua manutenção etc. É importante que a Autoridade leve em consideração os seus próprios custos ao longo da vida do projeto (uma vez que algumas opções podem envolver a Autoridade retendo custos contínuos mais altos ou mais baixos por sua própria conta).

- É possível que os potenciais licitantes tenham identificado uma solução de implementação do projeto melhor do que os estudos referenciais, ou um risco mais alto do que o previsto na fase da Proposta Intermediária de Investimento, o que altera a atratividade da Opção Mais Vantajosa. Se alguma das principais premissas foi alterada, você deve demonstrar que a Opção Mais Vantajosa ainda oferece melhor valor público do que outras disponíveis (incluindo as opções "*Business as usual*", "Fazer o Mínimo" e o Comparador do Setor Público) e documentar na Proposta Completa de Investimento a alteração na classificação das opções avaliadas, certificando-se de que os motivos sejam totalmente explicados, incluindo quaisquer impactos nas conclusões dos estudos de Avaliação de Impacto Ambiental e Social.

QUADRO 38: ***A formalização da Dimensão Econômica***

Em alguns países, como no Reino Unido, a fase de seleção do licitante vencedor pode implicar em elementos de negociação entre o setor público e a melhor oferta recebida da iniciativa privada. No Brasil, a despeito de recentes evoluções normativas (principalmente a nova modalidade de licitação, denominada “diálogo competitivo”, prevista na Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021), elementos de negociação direta não são usuais.

Logo, para a realidade brasileira, mais do que uma “reconsideração das opções da Dimensão Econômica” (Ação 40), seria mais apropriado refletir sobre a formalização ou validação prática da Dimensão Econômica contida nas minutas de documentos da concorrência pública de uma concessão ou PPP. Temos assim 2 situações: a) caso em que a dimensão Econômica foi bem desenvolvida e aceita pelos potenciais licitantes, que externalizaram sua aceitação ao longo do processo de consulta pública e *marketing sounding*, ou b) caso em que os potenciais licitantes não se engajaram o suficiente ao longo do processo de consulta pública e *marketing sounding* ou externalizaram desinteresse com o modelo escolhido pela Administração, indicando que a Dimensão Econômica deverá ser revisitada.

Cabe mencionar que, se a metodologia foi utilizada adequadamente, dificilmente na fase de Proposta Completa de Investimento, haverá surpresas que levem à frustração da expectativa governamental de selecionar um bom parceiro privado.

[110] Ver https://www.breeam.com/.

Qual deve ser o resultado?

- ☐ Um registro do processo de tomada de decisão para a avaliação e seleção dos licitantes, a justificativa para a definição dos critérios para a seleção da proposta vencedora e a confirmação de que o modelo continua a oferecer o melhor VfM.
- ☐ Você deve ter seu trabalho revisado por uma entidade controladora para confirmar se suas premissas e cálculos estão corretos.

Ação 41: Confirme os critérios para seleção da melhor proposta econômica

Quem deve trabalhar nisto?

- ☐ O Diretor e Gerente de Projeto;
- ☐ Equipe de Projeto;
- ☐ Diretor Comercial;
- ☐ Consultor Jurídico.

O que você deve fazer?

- ☐ Usando sua avaliação das propostas apresentadas na **Ação 38**, confirmar se a Opção Mais Vantajosa permanece inalterada (ou se a Opção Mais Vantajosa foi alterada, mas isso é aceitável pela Autoridade) e comparar as pontuações de avaliação atribuídas a cada licitante.
- ☐ Acordar internamente o vencedor do processo de contratação.

QUADRO 39: ***Adaptações do M5D na seleção do licitante vencedor***

O fluxograma metodológico originalmente proposto neste documento, desenvolvido com base no contexto de contratação no Reino Unido, considera que a abertura do processo de contratação do projeto permitiria a negociação com licitantes interessados, sendo capaz de adaptar o modelo de contratação a partir de insumos recebidos ao longo desta etapa.

No contexto brasileiro, a abertura do processo de licitação pressupõe a decisão por um determinado modelo, impossibilitando que a Administração altere regras chave do processo licitatório, sem que seja necessário reformular e recomeçar todo o rito formal de contratação. Por se tratar da implantação de projetos de infraestrutura, são limitadas as situações em que o enquadramento jurídico dado possibilita contratações em modalidades mais flexíveis ou com processos competitivos menos rígidos. Dessa forma, foi proposto na adaptação deste Guia que a avaliação do modelo de contratação se restrinja ao estágio de Proposta Intermediária de Investimento, alinhado aos processos de escuta de mercado e os estudos econômico-financeiros.

Qual deve ser o resultado?

- ☐ Confirmação interna sobre os critérios de seleção da melhor proposta econômica.
- ☐ Uma vez concluída a Ação anterior, completar a Dimensão Econômica e preencher a tabela de resumo a seguir

Tabela 49 – Tabela de resumo da Dimensão Econômica na Proposta Completa de Investimento

Título	Conteúdo
Revisão da Dimensão Econômica	Uma descrição de como as informações de custo obtidas junto aos potenciais licitantes foram usadas para reavaliar as opções de contratação; confirmação de que a Opção Mais Vantajosa continua sendo a melhor opção.
Licitante Vencedor	Um relato detalhado do processo de atualização dos documentos de contratação, incluindo as tomadas de decisão decorrente de manifestações colhidas ao longo do processo de consulta ao mercado e à sociedade.

Dimensão Comercial

O objetivo da Dimensão Comercial, na fase de Proposta Completa de Investimento, é documentar o processo de ajustes aos documentos de contratação e seus resultados, , de modo que possam ser apresentados/aprovados pelo Conselho do Projeto e Conselho do Programa.

A Ação para conclusão da Dimensão Comercial é definida a seguir.

Dimensão Comercial

Ação 42

Documente todo o processo de ajustes aos documentos da licitação e seus efeitos

Ação 42: Documente todo o processo de ajustes aos documentos da licitação e seus efeitos

Quem deve trabalhar nisto?

- ☐ O Diretor e Gerente de Projeto;
- ☐ Equipe de Projeto;
- ☐ Diretor Comercial;
- ☐ Consultor Jurídico.

QUADRO 40: ***Consultoria Jurídica e a Comissão Permanente de Licitação***

O desenvolvimento das regras de contratação e das disposições contratuais são conduzidas pela Equipe de Projeto, que pode conter profissionais alocados nas mais diversas unidades administrativas da Autoridade, como secretarias setoriais e finalísticas, departamentos de contratos e até por meio de consultorias externas. A ratificação, validação ou aprovação do processo de contratação ocorre pelas consultorias ou assessorias jurídicas dos órgãos, dotadas do entendimento jurídico

pertinente e necessário. Todavia, a condução do processo de contratação ocorre pelas comissões de licitação, estabelecidas para este fim, geralmente contando com profissionais vinculados às unidades de licitação e compras da Autoridade e que possuem expertise na aplicação da legislação de compras públicas e no entendimento de editais.

O que você deve fazer?

- ☐ Documentar o processo de ajustes aos documentos de contratação, incluindo:
  - ☐ as alterações no procedimento de contratação;
  - ☐ quaisquer alterações feitas no planejamento para realização da licitação e as razões que as justificam;
  - ☐ como serão avaliadas as propostas e consolidados os respectivos resultados;
  - ☐ como serão conduzidos os processos de controle de qualidade e aprovação dos resultados do processo de contratação; e
  - ☐ os termos finais da contratação da proposta vencedora, quaisquer alterações na minuta do contrato desenvolvida na fase de Proposta Intermediária de Investimento, as razões para essas alterações e suas consequências financeiras ao longo da vida do projeto.

Quais devem ser os resultados do contrato?

- ☐ Uma seção da Dimensão Comercial que documenta o processo de ajuste dos documentos de contratação, incluindo as minutas de contrato, para que o Conselho do Projeto e o Conselho do Programa possam ser apresentados ou aprovar a publicação do edital de licitação.

Conclusão e controle de qualidade da Dimensão Comercial:

Depois de concluída a Ação anterior, elaborar a Dimensão Comercial usando o modelos e preencher a tabela de resumo a seguir.

Tabela 50 – Resumo da Dimensão Comercial na Proposta Completa de Investimento

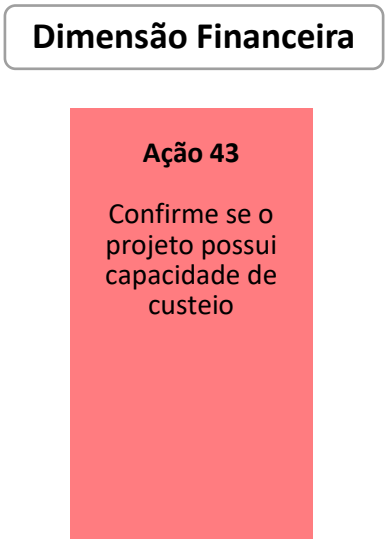
Título	Conteúdo
Processo de Contratação	Um resumo dos pontos-chaves dos ajustes realizados para o processo de contratação.
Disposições Contratuais	Um resumo dos ajustes da minuta contratual e anexos; quaisquer mudanças na minuta do contrato acordada na fase de Proposta Intermediária de Investimento; as razões das mudanças e seus respectivos impactos.

Dimensão Financeira

Na fase de Proposta Completa de Investimento, o objetivo da Dimensão Financeira é confirmar que a Proposta Completa de Investimento ainda apresenta capacidade de custeio pela Autoridade e identificar onde e por que as estimativas diferem da análise da financeira da Opção Mais Vantajosa na fase de Proposta Intermediária de Investimento.

Isso permitirá que o Conselho do Projeto e o Conselho do Programa confirmem sua disposição de prosseguir com a abertura do processo de contratação e permitirá que você busque quaisquer outras aprovações governamentais de que possa precisar.

A Ação para concluir a Dimensão Financeira é definida a seguir.



Ação 43: Confirme se o projeto possui capacidade de custeio

Quem deve trabalhar nisto?

- ☐ O Diretor e Gerente de Projeto;
- ☐ Equipe de Projeto; e
- ☐ Diretor Financeiro;

O que você deve fazer?

- ☐ Confirmar se após os ajustes no processo de contratação e na minuta contratual o projeto continua passível de custeio e execução pela Autoridade, ao:
  - ☐ revisar o Modelo Financeiro elaborado na **Ação 27**; ou
  - ☐ no caso de uma PPP, revisar o modelo financeiro e confirmar se as fontes, premissas e resultados são adequados.
- ☐ Deve submeter o modelo financeiro atualizado a verificação de um ator independente para testar e confirmar as suas conclusões.

QUADRO 41: ***O papel do plano de negócios dos licitantes***

Em alguns países, como no Reino Unido, os contratos de concessão compartilham o risco do chamado "*financial close*", obtenção da dívida pelo parceiro privado, entre as duas partes.

Em função da possibilidade de se proceder com negociações diretas entre o setor público e o licitante que apresentou a melhor oferta ao longo do processo de contratação, é possível haver algum espaço para aprimoramentos contratuais que melhor acomodem a visão dos financiadores, o que, em última medida, é de interesse de todas as partes, pois de nada adiantará uma concessão ou PPP sem uma eficiente estrutura de capital.

Nesse sentido, pode-se exigir que os licitantes apresentem seus respectivos planos de negócio para a confirmação da exequibilidade financeira da melhor proposta. Entretanto, a prática brasileira não demanda uma análise tão ampla como pode ocorrer em outros países. No Brasil, em algumas concorrências de concessão e PPP, o edital solicita que, além da proposta comercial, o licitante também apresente o modelo financeiro que a sustente (*ver mais sobre este tema no* QUADRO 42 *a seguir*). Cada edital deverá descrever que tipo de análise a comissão de licitação fará sobre o modelo. No país, o risco e a responsabilidade pelo financiamento dos investimentos previstos no contrato de concessão e PPP são em regra alocados no parceiro privado. Caberá ao vencedor se preparar para realizar, com capital próprio ou de terceiros, os investimentos obrigatórios previstos em contrato.

Uma outra ação relacionada à análise dos planos de negócios diz respeito aos gestores públicos envolvidos, compararem e atualizarem o modelo financeiro e os instrumentos desenvolvidos na Dimensão Financeiras, ao longo dos estágios Inicial, Intermediário e Completo, com os valores e premissas econômico-financeiras consideradas pelo Licitante Vencedor, possibilitando que o ente governamental (Autoridade) tenha um entendimento completo da proposta de investimento a ser implementada para a viabilizar a infraestrutura de interesse público.

Para os casos em que a Proposta de Investimento estiver pautada exclusivamente na execução de recursos públicos, a Autoridade executará (ou atualizará) os processos de execução orçamentária e financeira, específicos de cada um dos órgãos públicos, em conformidade com os instrumentos orçamentários vigentes (PPA, LDO e LOA), a partir da assinatura do contrato decorrente do processo de contratação. Ademais, na fase de habilitação do processo licitatório é necessário que o licitante apresente a avaliação econômico-financeira para afirmar que sua capacidade seja suficiente para assegurar a execução integral do contrato.

Por fim, cabe mencionar que para projetos cuja execução extrapolam o ciclo de 4 anos do PPA, caberá à Administração (Autoridade) manter e atualizar as previsões orçamentárias na elaboração do novo planejamento quadrienal, a fim de garantir a continuidade da execução do projeto. Este é um desafio da gestão pública brasileira, uma vez que a continuidade de programas, por vezes, fica sujeita a prioridades políticas estabelecidas em planos de governo em detrimento de planos de Estado de longo prazo.

QUADRO 42: *O papel do plano de negócios dos licitantes* – *continuação*

A obrigatoriedade de apresentação de plano de negócios pelo licitante quando da licitação da PPP ou concessão pode se dar em diversos formatos, objetivando a finalidades distintas. Na licitação, o plano de negócios pode ser exigido a título de metodologia de execução, como parte da proposta técnica, ou como documento, anexo, que fundamenta e dá substância à proposta econômica[111].

Como metodologia de execução, componente da proposta técnica, o plano de negócios é avaliado quanto ao atendimento de requisitos do edital ou julgado com base em critérios estabelecidos, podendo ter o efeito de indicar o avanço para uma fase de seleção posterior ou receber pontuação para efeito de comparação entre os diversos participantes da licitação. Quando incluído como parte da proposta econômica, o plano de negócios é avaliado como instrumento que dá substância à proposta comercial. Nesta função, o plano de negócios, em regra, é avaliado como condição de validade da proposta. Eventual descumprimento das características mínimas estabelecidas no edital para a validade do plano de negócios, levaria a desclassificação da proposta.

Cabe notar, no entanto, que em todos os casos indicados o plano de negócios se torna anexo do contrato, com função meramente indicativa ou com função vinculante, com efeitos sobre a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro contratual.

Há divergências quando às vantagens de se exigir que os licitantes apresentem seus planos de negócio ao longo da concorrência. Aqueles que defendem a conveniência de se exigir o plano de negócios, as principais justificativas são: i) verificar a capacidade do participante da licitação de redigir um plano coerente, do ponto de vista estratégico; ii) avaliar a qualidade técnica das soluções e metodologias previstas no plano de negócios; e iii) verificar a exequibilidade técnica e financeira do que o participante da licitação pretende fazer, caso seja o vencedor da licitação.

Todavia, para aqueles cuja posição é a de que não faz sentido exigir o plano de negócios na licitação de concessão comum e PPP, questiona-se o fato de que um plano de negócios estar extremamente bem elaborado não significa que a empresa que o entregou tem capacidade de executar adequadamente o que ele prevê, dado que a expertise requerida para elaborar o plano de negócios está, na maioria dos casos, disseminada no mercado. Da mesma forma, dificilmente observa-se uma situação em que a Administração Pública declare inexequível proposta em licitação de concessão comum e PPP. Em primeiro lugar, porque é muito difícil de estabelecer critérios objetivos para distinguir o que é uma proposta agressiva (e, portanto, viável, mas ousada), do que é uma proposta inexequível. Em segundo, porque os agentes públicos integrantes da comissão de licitação possuem elevada

[111] RIBEIRO, Maurício Portugal. A discussão em torno da exigência de plano de negócios a título de metodologia de execução, proposta técnica ou proposta econômica e a ideia de inexequibilidade da proposta em concessões e PPPs. Disponível em https://portugalribeiro.com.br/ebooks/concessoes-e-ppps/melhores-praticas-na-modelagem-de-licitacoes-de-concessoes-e-ppps-a-busca-dos-participantes-adequados-e-da-maximizacao-da-competicao/a-discussao-em-torno-da-exigencia-de-plano-de-negocios-a-titulo-de-metodologia-de-execucao-proposta-tecnica-ou-proposta-economica-e-a-ideia-de-inexequibilidade-da-proposta-em-concessoes-e-ppps/#_ftn2.

dificuldade em bancar, da perspectiva política, a inabilitação de um participante da licitação que, tendo oferecido garantias de proposta reputadas válidas, declara ser capaz de prestar o serviço por um preço muito menor do que o de seus concorrentes.

Qual deve ser o resultado?

Uma seção da Proposta Completa de Investimento, que:

- ☐ Documenta alterações na análise realizada na fase de Proposta Intermediária de Investimento.
- ☐ Confirmar que o projeto pode ser custeado após s ajustes decorrentes do processo de consulta ao mercado e à sociedade.

Conclusão e controle de qualidade da Dimensão Financeira

Depois de concluídas as Ações anteriores, elaborar a Dimensão Financeira usando modelos e preencher a tabela de resumo a seguir.

Tabela 51 – Tabela de resumo da Dimensão Financeira na Proposta Completa de Investimento

Título	Conteúdo
Confirmação da Capacidade de Custeio	Confirmação de que o projeto possui capacidade de custeio pela Autoridade, mesmo após os ajustes decorrentes da consulta ao mercado e sociedade, mantendo-se viável; resumo das diferenças com a análise financeira realizada na fase de Proposta Intermediária de Investimento; quaisquer riscos e questões dos quais o Conselho do Projeto e o Conselho do Programa precisam estar cientes.

Aprovação

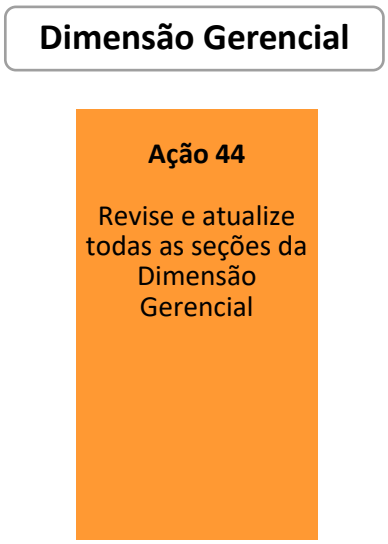
É provável que também seja preciso obter aprovação externa (por exemplo, do Ministério da Economia ou do Ministério da Fazenda ou mesmo de órgãos de Controle) para os gastos do governo necessários antes de avançar para a assinatura do contrato com o Licitante Vencedor.

Dimensão Gerencial

O objetivo da Dimensão Gerencial, na fase de Proposta Completa de Investimento, é revisar e finalizar os planos desenvolvidos no estágio Intermediário e mostrar que eles serão adequados para gerenciar o processo de contratação, bem como a entrega da infraestrutura, uma vez que o contrato tenha sido assinado e o projeto passe a ser implementado.

Deve dar confiança ao Conselho do Projeto e ao Conselho do Programa de que a Autoridade tem a capacidade e a condição para realizar a contratação e de trabalhar com o contratado, monitorando a execução do contrato.

As Ações para concluir a Dimensão Gerencial são definidas a seguir.



Ação 44: Revise e atualize todas as seções da Dimensão Gerencial

Quem deve trabalhar nisto?

- ☐ O Diretor e Gerente de Projeto
- ☐ Consultores Ambientais e Sociais
- ☐ Consultores de Comunicações

O que você deve fazer?

- ☐ Revisar todos os planos desenvolvidos na fase de Proposta Intermediária de Investimento.
- ☐ Comunicar quaisquer atualizações ou mudanças desde a fase de Proposta Intermediária de Investimento, por exemplo, os resultados de um maior envolvimento das partes interessadas ou de alterações no registro de riscos.
- ☐ Considerar como os planos precisam ser atualizados para que se tornem ferramentas

de gerenciamento depois que o contrato for assinado e iniciar sua execução. Isso deve incluir uma revisão crítica do plano de avaliação do projeto que desenvolvido na **Ação 36**, atualizando-o conforme necessário para refletir o processo de contratação e para atribuir responsabilidades a indivíduos.

- ☐ Realizar quaisquer atualizações no âmbito das ações para envolvimento das partes interessadas e/ou planos de gestão de mudanças – por exemplo, você pode precisar comunicar a abertura do processo de licitação às partes interessadas afetadas (internas e externas), buscar seu apoio e esclarecer questões quanto às próximas etapas que podem impactá-los.

- ☐ Confirmar os custos finais do projeto e os custos de recursos próprios da Autoridade.

Qual deve ser o resultado?

- ☐ Documentação clara de quaisquer mudanças desde a Proposta Intermediária de Investimento.

Conclusão e controle de qualidade da Dimensão Gerencial:

Depois de concluir as Ações anteriores, elaborar a Dimensão Gerencial usando modelos e preencher a tabela de resumo a seguir.

Tabela 52 – Resumo da Dimensão Gerencial na Proposta Completa de Investimento

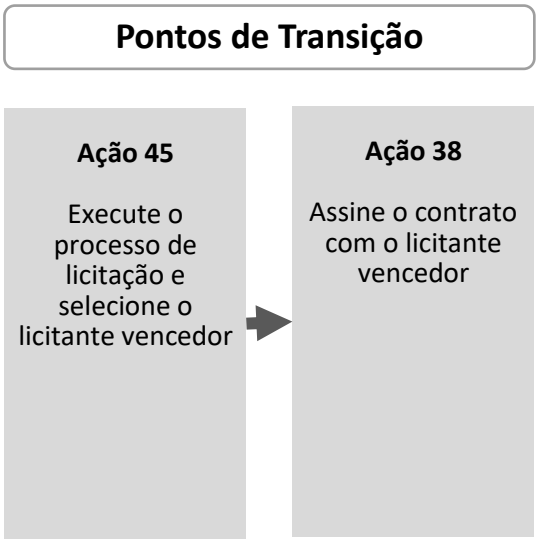
Título	Conteúdo
Finalização dos Planos da Dimensão Gerencial	Um resumo das mudanças nos planos desde a Proposta Intermediária de Investimento e de quaisquer questões-chave das quais o Conselho do Projeto precisa estar ciente. Resumo de como o plano de avaliação do projeto foi atualizado e as responsabilidades atribuídas.

Pontos de Transição

Ponto de Controle de Qualidade e Aprovação

Concluir a Proposta Completa de Investimento e enviá-la para revisão do controle de qualidade conforme necessário[112]. O Anexo 7 fornece um resumo do que deve estar na Proposta Completa de Investimento e pode ser usado para verificação.

Em seguida obter aprovação para a Proposta Completa de Investimento. Se, após a aprovação da Proposta Completa de Investimento e antes da abertura do processo de contratação, o custo do projeto aumentar significativamente, os estudos desenvolvidos até aqui devem ser atualizados e reenviados para aprovação.



Ação 45: Execute o processo de contratação e selecione o licitante vencedor

Quem deve trabalhar nisto?

- ☐ O Diretor e Gerente de Projeto;
- ☐ Equipe de Projeto;
- ☐ Diretor Comercial;
- ☐ Consultor Jurídico;
- ☐ Consultores Ambientais e Sociais.

O que você deve fazer?

- ☐ Introduzir todas as alterações necessárias a minuta dos documentos de contratação preparados nas **Ações 40, 41** e **42** para refletir os comentários recebidos durante a consulta ao mercado e à sociedade (**Ação 38**).

[112] Ver o Diagrama 6 - Processo de Garantia e Aprovação.

- ☐ Realizar o processo de contratação e avaliar as propostas recebidas.
- ☐ Selecionar o Licitante Vencedor de acordo com os critérios do edital de licitação.

Qual deve ser o resultado?

- ☐ Um processo de contratação que foi executado de acordo com o planejamento realizado e devidamente documentado;
- ☐ Um Licitante Vencedor identificado.

Não é intenção desta Orientação oferecer aconselhamento detalhado sobre processos de contratação públicos (para os quais podem ser aplicadas leis/regulamentos nacionais detalhados)[113].

[113] No entanto, o Banco Mundial oferece uma orientação útil por meio da Nota de Orientação sobre Disposições de Aquisições aplicáveis a contratos de Parcerias Público-Privadas (PPP) financiados por projetos do Banco Mundial, disponível em: http://siteresources.worldbank.org/INTPROCUREMENT/Resources/GuidanceNote_PPP_September2010.pdf.

Ação 46: Assine o contrato com o Licitante Vencedor

Quem deve trabalhar nisto?

- ☐ O Diretor e Gerente de Projeto;
- ☐ Equipe de Projeto;
- ☐ Diretor Comercial.

O que você deve fazer?

- ☐ Fornecer comentários e feedbacks sobre o processo de contratação e desenvolvimento do projeto para gerar aprimoramentos do mercado e melhorar processos futuros.
- ☐ Notificar o vencedor do processo de contratação, convocando-o para a assinatura do contrato.

Qual deve ser o resultado?

- ☐ Contrato assinado com o Licitante Vencedor.

QUADRO 43: ***Da adjudicação à efetiva celebração do contrato***

No Brasil, é normal que haja várias ações necessárias entre a adjudicação do contrato ao licitante vencedor e a efetiva celebração do contrato. Para os casos mais complexos, como PPP e concessões, o licitante vencedor deve: (i) constituir uma sociedade de propósito específico (SPE), pessoa jurídica com quem o órgão público contratualizará; (ii) integralizar o capital social inicial; e (iii) apresentar garantia de execução. Tais ações devem ser concebidas e consolidadas no edital da concorrência pública e realizadas previamente à celebração do contrato. Para o caso de contratações públicas, o licitante atingindo todas as exigências da fase de habilitação, a transferência do objeto ao vencedor é mera formalização.

O prazo médio entre a priorização do projeto de concessão ou PPP (Proposta Inicial de Investimento) até a celebração do contrato é de 2 anos[114], mas, a depender da complexidade da iniciativa e do nível de preparação do setor público, os prazos reais podem ser maiores ou menores. A presente publicação contribui não apenas para que os gestores públicos se conscientizem sobre a longa jornada entre a construção de uma proposta de investimento até a celebração de um contrato de PPP ou concessão, mas também que a disciplina analítica aqui proposta contribua decisivamente para que o contrato celebrado seja percebido como de alta qualidade, em favor do acúmulo de boas práticas e evolução incremental no uso das concessões e PPPs.

[114] Dados da Radar PPP, a partir do uso do Radar de Projetos e do mapeamento da experiência brasileira com PPPs e Concessões. 3.341 iniciativas mapeadas até setembro de 2021. Disponível em www.radarppp.com.

Para o caso de contratações públicas tradicionais, a adjudicação corresponde a última fase do processo de licitação que nada mais é do que o ato na qual é dada a expectativa de direito ao vencedor da licitação, ficando a Administração obrigada a contratar exclusivamente com aquele adjudicado.

Anexo 1 – Glossário[115]

Abordagem de Gateway é a forma de desenhar processos em que um projeto passa por "portões" ou pontos de revisão de qualidade antes de ser apresentado para aprovação do órgão competente. Cada "portão" requer que a equipe de controle de qualidade desenvolva um relatório de avaliação do projeto e da sua Proposta de Investimento. Este processo deve ser formal, como no Reino Unido, onde está vinculado ao Processo de Aprovação do HM Treasury (Ministério da Economia/Fazenda), ou pode ser uma técnica que contribui decisivamente para qualquer processo decisório sobre políticas públicas.

Abuso sexual é a intrusão física real ou ameaçada de natureza sexual, seja pela força ou sob condições desiguais ou coercitivas.

Análise de Custo–Benefício é um tipo de análise socioeconômica utilizada para comparar diferentes opções em um projeto e seus efeitos sobre o bem–estar social, quantificando tantos custos e benefícios quanto possível, incluindo custos/benefícios para os quais não há medidas satisfatórias de valor econômico.

Análise de Eficácia de Custo é uma variante da Análise de Custo–Benefício que compara o custo de maneiras alternativas de produzir o mesmo resultado ou resultado semelhante

Análise de Monte Carlo é uma técnica de simulação que apresenta (a) um intervalo e (b) os valores de impacto esperados de vários riscos.

Análise Econômica é um meio de avaliar os custos e benefícios das opções do ponto de vista do interesse público, usando a Análise de Custo–Benefício e uma avaliação qualitativa dos benefícios e riscos.

Análise de Sensibilidade é uma ferramenta de análise utilizada na Análise de Custo-Benefício da Dimensão Econômica; é um processo de alteração de variáveis-chave e modelagem de seu impacto nas opções identificadas e que serão alvo de comparação.

Assédio sexual é qualquer avanço sexual indesejado, pedido de favorecimento sexual, conduta verbal ou física ou gesto de natureza sexual ou qualquer outro comportamento de natureza sexual que possa ser razoavelmente esperado ou considerado como ofensa ou humilhação a outra pessoa.

Ativos Irrecuperáveis não são mais economicamente viáveis para operar devido a mudanças nas condições ambientais, comerciais, regulatórias, geopolíticas ou tecnológicas. Os ativos podem não ter alcançado o retorno do investimento previsto, ou podem não estar mais em conformidade com as leis locais ou internacionais (incluindo saúde e segurança), ou a demanda pelo produto pode ter diminuído.

Avaliação de Impacto Ambiental e Social (AIAS) é uma avaliação dos potenciais impactos ambientais e sociais de um projeto proposto antes da tomada de decisão sobre prosseguir com o projeto.

Avaliação de opções é o processo de examinar as opções e pesar os custos, benefícios, riscos e incertezas dessas opções antes de uma decisão ser tomada.

---

[115] Algumas dessas definições podem variar dependendo do projeto.

Autoridade é um órgão do setor público federal, estadual, municipal ou distrital que pode autorizar um projeto a ser objeto de concorrência pública e/ou ser responsável por publicá-la. A Autoridade pode ser ao mesmo tempo, mas nem sempre, o órgão público responsável pela política pública e aquele responsável pela aprovação do projeto.

Avaliação quanto a:

- opções, é um processo de comparação de diferentes opções de implementação de um projeto de investimento; e
- projetos, é um processo que considera o estado geral de um projeto (do ponto de vista dos seus objetivos, opções, custos, benefícios, riscos e incerteza) antes de tomar uma decisão.

Bancabilidade significa que o projeto tem garantia (colateral), fluxo de caixa futuro suficientes e alta probabilidade de sucesso para ser aceita pelos fornecedores de empréstimos para fins de financiamento do projeto.

Benefício Público é uma vantagem ou resultado positivo, de interesse público, decorrente de um projeto.

Benefícios de Liberação de Recursos são benefícios que reduzem o custo das organizações de tal forma que os recursos podem ser realocados em outro lugar. Isso normalmente significa que um recurso inteiro não é mais necessário para a tarefa para a qual foi usado anteriormente, por exemplo, pessoal, dinheiro ou outros ativos.

Benefícios de Liberação Não Monetária – frequentemente envolvem a redução do tempo que um determinado recurso leva para ser executado, mas não o suficiente para realocar esse recurso em uma área diferente de trabalho.

Benefícios não quantificáveis ou qualitativos são benefícios qualitativos que têm valor, mas não podem ser quantificados.

Benefício quantificável – esses benefícios podem ser quantificados. A extensão em que são medidos dependerá de sua importância. No entanto, como regra, todos os esforços devem ser feitos para quantificar os benefícios monetariamente sempre que possível.

BM é o Banco Mundial.

BMD é um Banco Multilateral de Desenvolvimento.

Building Information Modelling (BIM) (às vezes também conhecido como construção digital) é um processo de transformação digital que permite o fácil compartilhamento de dados entre diferentes colaboradores durante a construção e operação subsequente de um projeto.

Cadeia de Resultados é um método usado para descrever os resultados desejados de um projeto, programa ou estratégia, em vários estágios, desde entradas imediatas, saídas, até prazos mais longos resultados e impactos. Usando um formato tabular, ele descreve os alvos esperados a ser alcançado por meio da implementação do projeto, incluindo as métricas utilizadas para medi-los. Inclui também pressupostos em que se baseiam as metas.

Categoria Analíticas – as análises que devem ser consideradas nas diferentes fases do Quadro de Opções, desde Escopo – Soluções – Distribuidor – Implementação – Fundos e Financiamento.

Cambiável significa que a proposta tem garantia suficiente, fluxo de caixa futuro e alta probabilidade de sucesso para ser aceita pelos credores institucionais para financiamento.

Cenário *Business As Usual* ou Situação Atual (B.A.U.) é, entre as opções de um projeto, aquela que prevê a continuação do modelo existente de prestação dos serviços públicos. Isso fornece uma referência para comparar outras opções. Às vezes, isso é conhecido como a opção "Não fazer nada".

Cenário "Fazer o Mínimo" é aquele em que a Autoridade realiza o mínimo de ação necessário, prevendo apenas investimentos previamente programados.

Comparador do Setor Público é um modelo de custo que mostra quanto o projeto deve custar ao longo de toda a sua vida (incluindo sua fase operacional, e incluindo custos de manutenção e serviço) se feito como um projeto tradicionalmente financiado pelo setor público. Isso serve como um comparador contra o qual outras opções de projeto podem ser medidas. Às vezes também é chamado de Projeto de Referência.

Contingência é uma reserva de dinheiro ou outro tipo de recurso para cobrir o custo dos riscos que possam surgir.

Contribuições Nacionalmente Determinadas (NDC) são os esforços internacionalmente acordados por cada país e no âmbito de tratados, como o Acordo de Paris, para reduzir as emissões nacionais de gases de efeito estufa e se adaptar aos impactos das mudanças climáticas.

Controle de Qualidade é um processo de revisão projetado para produzir:

- uma avaliação destinada ao órgão público responsável pela política pública e, se for o caso, pela aprovação do projeto que mostra a confiança da equipe que lidera a aplicação do método na capacidade do projeto de cumprir suas metas e objetivos; e

- opinião ou parecer sobre se o projeto atingiu um estágio de maturidade suficiente para avançar para a próxima fase.

Custos operacionais são os custos de um ativo, e serviços públicos dele decorrentes, ao longo de sua vida útil, incluindo custos de desmobilização (também conhecidos como Custos do Ciclo de Vida).

Desconto é um método usado para converter custos e benefícios futuros em valores presentes usando uma taxa de desconto.

Desenvolvimento Sustentável é o desenvolvimento que atende às necessidades do presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras de atender às suas próprias necessidades.

Dimensão Comercial é a seção do Proposta de Investimento que descreve a viabilidade comercial do projeto e deve incluir propostas de estrutura contratual, alocação de risco e estratégia de aquisição.

Dimensão Econômica é a seção econômica da Proposta de Investimento que demonstra que uma ampla gama de opções foi considerada e, em seguida, reduzida para uma lista restrita e, eventualmente, uma "opção mais vantajosa" usando Análise de Custo-Benefício.

Dimensão Estratégica é a seção estratégica da Proposta de Investimento.

EAAS significa "exploração, abuso e assédio sexual ".

Economia Circular é uma abordagem econômica para o uso de recursos que visa recuperar, reutilizar e reciclar materiais associados à construção, operação e consumo, trabalhando em um sistema de circuito fechado. O objetivo da abordagem é reduzir o desperdício e o custo, reduzir a poluição e a degradação ambiental, reduzir a dependência de insumos externos aos sistemas e reciclar matérias-primas e subprodutos diretamente de volta a um processo, ou reutilizar ou reaproveitar em outro lugar de maneira produtiva.

Eficácia é uma mensuração da medida que uma ação proposta atinge seus objetivos.

Eficiência é uma medida da extensão com que os benefícios associados a um projeto são aumentados.

Estudo de Caso – o modelo de Proposta de Investimento (na fase intermediária).

Estudo de Pré–Viabilidade é uma avaliação dos parâmetros básicos de um projeto para decidir se deve prosseguir com estudos mais detalhados, como estudos de viabilidade e desenvolvimento de transações.

Exploração sexual é uma tentativa ou abuso real da posição de vulnerabilidade, poder diferencial ou confiança de alguém para obter favores sexuais, incluindo, mas não apenas, a oferta de dinheiro ou outras vantagens sociais, econômicas ou políticas.

Fatores Críticos de Sucesso (FCS) são os objetivos de alta prioridade de um projeto, em relação aos quais o sucesso do projeto pode ser avaliado.

Filtro da Estrutura de Opções é uma estrutura sistemática para a geração de uma ampla gama de opções possíveis e a filtragem de algumas opções possíveis (a “lista de pontos principais”) para Análise de Custo-Benefício e identificação da Opção Mais Vantajosa[116].

Financiamento da Lacuna de Viabilidade é um subsídio usado para apoiar projetos que são economicamente justificados, mas não financeiramente viáveis (eles têm uma “lacuna de capacidade de custeio” contínua).

Financiamento Misto é uma forma de financiamento, promovido pelos BMDs, que combina financiamento subsidiado de doadores ou terceiros em conjunto de financiamento tradicional de banco multilateral e/ou financiamento comercial de outros fornecedores de empréstimos.

Gênero e Inclusão – Gênero refere–se à igualdade de gênero e à autonomia econômica das mulheres. Inclusão refere–se à redução da pobreza e implementação do crescimento inclusivo entre os grupos excluídos, como mulheres rurais, jovens e pessoas com deficiência. Uma maior inclusão pode ser alcançada através do empoderamento (através da construção de ativos, capacidades e oportunidades) e da transformação (abordando barreiras sistêmicas à autonomia econômica).

Gestão de Mudanças significa os diferentes planos/abordagens necessários para ajudar no gerenciamento de mudanças dentro de uma organização. Isso deve ser apoiado por uma *Estratégia* geral que explique as metas, objetivos e um *Plano* que explique como eles serão alcançados.

IFD é uma Instituição Financeira de Desenvolvimento.

---

[116] Livro Verde do HM Treasury: https://www.gov.uk/government/publications/the–green–book–appraisal–and–evaluation–in–central–governent

Infraestrutura Sustentável são aqueles projetos que são planejados, projetados, construídos, operados e descomissionados para garantir a segurança econômica e financeira, social, ambiental (incluindo resiliência climática) e sustentabilidade institucional ao longo do todo o ciclo de vida do projeto[117].

Lacuna de Capacidade de Custeio é a diferença entre o custo estimado de conclusão do projeto e o valor real de custeio que o setor público é capaz de alocar a ele.

Licitante Vencedor é o licitante identificado no final do processo de licitação como sendo o parceiro privado que apresentou as melhores condições para a Autoridade, portanto, com quem o contrato será celebrado.

Lista de pontos principais refere–se à lista restrita de opções de projeto a serem levadas adiante para uma análise econômica detalhada, a fim de encontrar uma única Opção Mais Vantajosa.

Manifestação de Interesse da Iniciativa Privada (MIP) é uma Proposta de Investimento feita por uma entidade privada para realizar um projeto, apresentada por iniciativa do setor privado, e não em resposta a uma solicitação do governo.

Matriz de Riscos é uma ferramenta usada para registrar os riscos do projeto, sua probabilidade e valor, e a pessoa responsável por seu gerenciamento.

Mecanismo de Pagamento é o mecanismo do contrato de projeto que estabelece as modalidades de pagamento.

Modelagem mais vantajosa é a opção selecionada, como oferta de melhor valor, após uma análise detalhada da lista de opções na Dimensão Econômica na fase da Proposta Intermediária de Investimento.

Modelo de Cinco Dimensões (M5D) é uma estrutura conceitual e analítica para o desenvolvimento e apresentação de uma Proposta de Investimento, compreendendo as (cinco) dimensões estratégica, econômica, comercial, financeira e de gestão. É a metodologia descrita no presente documento.

Modelo Mais Vantajoso é a melhor solução de classificação emergente da análise de opções na fase Inicial da Proposta de Investimento. Não é a opção mais vantajosa, que só surge após avaliação econômica completa na fase da Proposta Intermediária de Investimento.

Objetivos são os resultados visados para um projeto, que refletem sua lógica geral e que devem ser SMART (Específico, Mensurável, Atingível, Relevante, Temporizável, do inglês *Specific, Measurable, Attainable, Relevant e Time Bound*) para fins de avaliação – às vezes também chamados de Objetivos do Projeto, Objetivos de Investimento ou Objetivos de Despesas.

Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU (ODS) são um conjunto de 17 objetivos globais definidos pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 2015 para o ano de 2030. Eles abordam desafios globais, incluindo os relacionados com a pobreza, a desigualdade, o clima, a degradação ambiental, a prosperidade e a paz e justiça.

Objetivos SMART são objetivos Específicos, Mensuráveis, Atingíveis, Relevante e

[117] Inter-American Development Bank (IDB), Filling the Infrastructure Investment Gap: the Role of Project Preparation and Structuring Facilities, March 2019, https://publications.iadb.org/en/filling-infrastructure-investment-gap-role-project-preparation-andstructuring-facilities.

Temporizável, do inglês *Specific, Measurable, Attainable, Relevant e Time Bound*.

Origem do Dinheiro, para um projeto, é o empréstimo e/ou capital próprio, do setor público ou da iniciativa privada usado para a implementação de um projeto.

Parcerias Público–Privadas (PPPs) são uma forma de contrato entre os setores público e privado em que, caracteristicamente, o setor privado projeta, constrói, financia e opera um serviço público e obtém pagamento pela Autoridade (para uma PPP baseada na Disponibilidade, ou seja, concessão administrativa), dos usuários (concessão comum) ou dos usuários e da Autoridade (concessão patrocinada). Existem muitas definições diferentes possíveis a depender de cada país. No Brasil, as principais leis federais são as de número 8.987/95 e 11.079/04.

Pegada de Carbono (*whole life carbono / carbon footprint*) é o cálculo do valor total das emissões diretas e indiretas de gases de efeito estufa associadas a um produto ou ativo ao longo de todo o seu ciclo de vida. Isso inclui: fornecimento de materiais, extração, transporte, construção, operação, manutenção, reparo, substituição e descomissionamento e demolição, e todas as atividades de resíduos associadas. Os gases de efeito estufa são calculados como unidades equivalentes de dióxido de carbono para padronizar a contabilidade e as práticas de medição e registro de emissões.

Plano de Controle de Qualidade e Aprovações é um plano que estabelece o planejamento, coordenação e previsão de atividades de controle de garantia e pontos de aprovação ao longo de sua vida.

Princípios do G20 referem–se aos “Princípios do G20 para a Fase de Preparação de Projetos de Infraestrutura”, emitidos em julho de 2018 pelos Ministros das Finanças e Governadores do Banco Central do G20 na cúpula de Buenos Aires.

Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI) é uma iniciativa governamental de solicitação, sem custos diretos para o setor público, de uma Proposta de Investimento, idealmente, Final, que seja pertinente para a solução de uma necessidade de interesse público inicialmente delimitado pela Autoridade.

Processo de Aprovação é um processo pelo qual um órgão público responsável pela aprovação de um projeto considera se ele representa um uso apropriado de recursos público e decide se o projeto deve prosseguir.

Proposta de Investimento é (a) uma proposta que explica por que um projeto é necessário e, ao mesmo tempo, (b) uma ferramenta de gerenciamento para definir o escopo, planejar e avaliar uma política pública.

Proposta Inicial de Investimento é a primeira fase no desenvolvimento da Proposta de Investimento. de um projeto. Ele se concentra principalmente nas Dimensões Estratégicas e Econômicas, estabelecendo a “necessidade estratégica” para o projeto e uma lista de opções. Também são desenvolvidas primeiras análises sobre os custos, benefícios e riscos, que serão detalhadas na próxima fase da Proposta de Investimento.

Proposta Intermediária de Investimento é a segunda fase, e a mais substancial, do desenvolvimento de uma Proposta de Investimento envolvida em um projeto. Tem como foco as Dimensões Econômica, Comercial, Financeira e Gerencial, avaliando uma lista de opções por meio de Análise de Custo-Benefício para determinar uma "opção mais vantajosa", considerando a capacidade de pagamento do setor público e a viabilidade comercial da "opção mais vantajosa", assim como identificando as estimativas de recursos, premissas e arranjos gerenciais necessários para o projeto.

Proposta Completa de Investimento é a terceira fase no desenvolvimento de uma Proposta de Investimento. Ela se concentra principalmente no processo de contratação pública escolhido e atualiza as Dimensões Econômica, Comercial, Financeira e Gerencial para refletir a licitação estruturada.

Produto Interno Bruto (ou PIB) mede o valor da atividade econômica dentro de um país, sendo a soma dos valores de mercado, ou preços, de todos os bens e serviços finais produzidos em uma economia durante um período.

Programa é uma série de atividades coordenadas destinadas a perseguir um objetivo de longo prazo. Na área de infraestrutura, é normalmente visto como uma estrutura abrangente sob a qual uma série de projetos individuais relacionados podem ser coordenados e executados. Uma Proposta de Investimento do Programa também pode ser produzido usando o Modelo de 5 Dimensões.

Projeto de Referência – consulte o Comparador do Setor público.

Receita é a fonte de recursos financeiros, orçamentária ou tarifária, usada pelo setor público para implementar um projeto durante um ciclo de vida**.**

Rendimento (output) refere–se à mudança no nível ou qualidade de um serviço prestado.

Resiliência é a robustez da infraestrutura e sistemas associados, e sua capacidade de tolerar, resistir e continuar a operar durante eventos de estresse e choques – tanto imediatos quanto de longo prazo, incluindo desastres e mudanças climáticas. A infraestrutura pode aumentar a resiliência de pessoas e lugares por meio do uso e dos serviços fornecidos pelos ativos.

Resultados (outcome) referem–se às consequências, externalidades e impactos para a sociedade como um todo de um projeto.

Risco a possibilidade de ocorrência de um evento negativo que possa afetar adversamente o Projeto**.**

Riscos/Benefícios Qualitativos são Riscos**/**Benefícios que não são facilmente mensuráveis em termos financeiros

Riscos/Benefícios Quantitativos são Riscos/Benefícios facilmente mensuráveis em termos financeiros.

Riscos de Impacto Ambiental e Social são riscos de potenciais consequências negativas que resultam de impactos (ou impactos percebidos) no ambiente natural ou nas comunidades de pessoas.

Rota de Desenvolvimento de Projetos (ou **Routemap**) é uma ferramenta que pode ser usada na fase inicial de um projeto para levar as equipes de projeto através das principais considerações para o lançamento do projeto. Ele avalia a complexidade de conclusão, a capacidade da equipe responsável pelas entregas, e identifica quaisquer lacunas de capacidade. Possui um conjunto de sete módulos que fornecem as melhores práticas e conselhos para solucionar os problemas identificados.

SWOT significa pontos fortes, pontos fracos, oportunidades e ameaças. É usado como uma estrutura para pesar os pontos positivos e negativos de diferentes escolhas.

Taxa Social de Desconto representa o valor que a sociedade atribui a desfrutar de um benefício hoje e não no futuro.

Teoria da Mudança é uma metodologia que estabelece as conexões que o Projeto fará, desde os objetivos até as saídas e benefícios, e demonstra como os benefícios serão realmente alcançados.

Valor Público é a medida líquida de bem–estar social resultante de uma opção ou projeto que olha para "toda a sociedade", ou mais particularmente, é a soma dos benefícios totais e dos custos totais, incluindo os custos e benefícios sociais e privados. É por vezes referido como Valor Social Presente Líquido.

Valor Social Presente Líquido é o valor descontado de um fluxo de custos e benefícios futuros para produzir um valor presente. Fornece uma medida do impacto global de uma opção.

***Value for money* (*VfM*)** é a combinação ideal de custos de toda a vida e qualidade, ou adequação ao propósito, de um bem ou serviço que atenda aos requisitos do usuário (embora existam muitas definições possíveis)**.**

Viés otimista é a tendência demonstrada pelos escritores de estudos de viabilidade de serem excessivamente otimistas sobre custos, benefícios e tempo gasto para concluir uma proposta.

Funções e Descrições de Projeto

Nos referimos às seguintes funções e responsabilidades na Orientação detalhada. É reconhecido que nem todos os países diferentes terão equivalentes diretos para cada uma dessas posições.

Tabela 53 – Funções e Descrições das Funções envolvidas no Projeto

Título	Descrição	Exemplos
Representante Máximo na Autoridade (Órgão responsável pelo projeto)	☐ Representante Máximo na Autoridade (RMA) é o responsável final pelo projeto e pela Conclusão Bem-Sucedida, uma vez que é o responsável pela implantação, gestão e monitoramento da política pública a qual a infraestrutura e os serviços públicos a serem ofertados se relacionam. ☐ É reconhecido em toda a Autoridade e junto a todo o Governo como a principal figura de liderança e patrocínio do projeto. ☐ Orientações adicionais sobre os requisitos e expectativas para RMAs de grandes projetos governamentais[118].	☐ Nível Nacional: Ministro de Estado. ☐ Nível Subnacional: Chefes do Poder Executivo (Governadores e Prefeitos) ou Secretários de Governo (Secretários Estaduais ou Municipais de Saúde, Educação, Infraestrutura, Transporte, Meio Ambiente etc).
Diretor do Projeto	☐ Executivo sênior, vinculado e representante da Autoridade, responsável pela Proposta de Investimento perante o Conselho do	☐ Nível Nacional: Secretário Nacional.

[118] Consulte as orientações disponíveis em: https://www.gov.uk/government/publications/the–role–of–the–senior–responsible–owner.

Título	Descrição	Exemplos
	Projeto e o Representante Máximo na Autoridade ☐ Possui o sentimento de “dono” da Proposta de Investimento e do Routemap (se realizado). ☐ Conduz a Proposta de Investimento por meio de processos de controle de qualidade e aprovação. ☐ A senioridade do profissional deve se relacionar com a complexidade do projeto.	☐ Nível Subnacional: Secretários de Governo ou Subsecretários e Superintendentes.
Gerente de Projeto	☐ Dá suporte ao Diretor de Projeto e tem a responsabilidade diária pela liderança, gestão e desenvolvimento do projeto, desde o planejamento inicial até a condução do projeto de contratação. ☐ Lidera a elaboração da Proposta de Investimento e a coordenação dos planos a serem desenvolvidos. ☐ Organiza, gerencia e facilita workshops. ☐ Se necessário, colabora com representantes da Autoridade e ou grupos de partes interessadas no processo. ☐ Pode liderar a realização do Routemap e outros recursos de coordenação do projeto, conforme necessário.	☐ Nível Nacional: Diretor de Departamento. ☐ Nível Subnacional: Superintendentes ou Assessores especiais que exercem funções de gestão de projetos públicos.
Equipe do Projeto	☐ Liderados pelo Gerente de Projeto e, em alguns casos, pelo Diretor do Projeto. ☐ A equipe possui uma gama de competências e experiência relevantes para o projeto, envolvendo conhecimentos de engenharia, técnicos, de administração pública, gerenciais, jurídicos, econômico-financeiros, entre outros. ☐ Fornece insumos ao desenvolvimento da Proposta de Investimento, conforme necessário. ☐ Para grandes projetos, a equipe pode se tornar um Escritório de Gerenciamento de Projetos (PMO).	☐ Nível Nacional: Coordenadores Gerais, Servidores e Funcionários Públicos alocados nos órgãos e entidades envolvidos no projeto ☐ Nível Subnacional: Servidores e Funcionários Públicos alocados nos órgãos e entidades envolvidos no projeto
Conselho do Programa	☐ Conselho de gestão sênior do Governo, constituído por representantes de várias Autoridades (entes governamentais), envolvido no desenvolvimento de um portfólio de projetos, que se relacionam,	☐ Nível Nacional: Programa de Parcerias e Investimentos (PPI), Junta de Execução Orçamentária (JEO).

Título	Descrição	Exemplos
	gerenciando um Programa Público mais amplo. ☐ Constituído pelos representantes máximos de diversas Autoridades, com competências institucionais complementares e interrelacionadas, com a responsabilidade de entregar um programa abrangente de projetos. ☐ Funciona como um representante de um Programa de Governo, responsável pela implementação de políticas públicas.	☐ Nível Subnacional: Conselho Gestor de Parcerias Público-Privadas
Conselho do Projeto	☐ Conselho com a responsabilidade geral de avaliar e chancelar o projeto e a Proposta de Investimento antes de submetê-la às validações de atores externos à Autoridade, sobretudo o Conselho do Programa, se o projeto se relacionar em um programa mais amplo. ☐ Composto por gestores e profissionais internos à Autoridade, indicados pelo Representante Máximo da Autoridade, com capacidade de avaliar a Proposta de Investimento sob diferentes áreas de conhecimento (técnica, jurídica, econômico-financeira, entre outras).	☐ Nível Nacional: Grupo formado por servidores do Gabinete do Ministro, Assessorias Especiais. ☐ Nível Subnacional: Grupo formado por servidores do Gabinete do Prefeito, Conselhos de Gestão constituído com finalidade específica
Consultor Econômico	☐ Servidor ou funcionário público com competências para avaliar e analisar as opções de implementação de projetos na perspectiva econômico-financeira. ☐ Será introduzido, principalmente, na Dimensão Econômica (e outras dimensões, conforme necessário). ☐ Pode ser representado por servidor ou funcionário público externo à Autoridade ou consultor externo, caso a capacidade econômico-financeira interna não seja suficiente.	☐ Servidor ou funcionário público das áreas de Economia e Finanças Públicas.
Diretor Comercial	☐ Executivo responsável pelas decisões comerciais e jurídicas junto ao Conselho do Projeto. ☐ Possui as competências necessárias para avaliar e determinar soluções jurídicas e os melhores meios de contratação para o projeto. ☐ Responsável pela liderança da equipe que irá conduzir o processo de contratação. ☐ Contribuirá, principalmente, para a Dimensão Comercial (e outras	Deve possuir competências em processos de contratação e jurídicas e, portanto, pode estar segmentado em mais de um ator. ☐ Servidor e ou funcionário público, em posição de liderança, especialista em contratações públicas. ☐ Consultor ou Assessor Jurídico da Autoridade ☐ Assessor Técnico da Secretaria responsável pelo

Título	Descrição	Exemplos
	dimensões, conforme necessário) e conduzirá o processo de contratação.	projeto.
Diretor Financeiro	☐ Executivo responsável por confirmar a capacidade de custeio do projeto junto ao Conselho do Projeto. ☐ Possui competências relacionadas ao orçamento e finanças públicos e demais questões fiscais para subsidiar a identificação de alternativas à implementação do projeto. ☐ Será introduzido, principalmente, na Dimensão Financeira (e outras dimensões, conforme necessário).	☐ Servidor e ou funcionário público, em posição de liderança, especialista em orçamento e finanças públicas, e em gestão fiscal. ☐ Servidor e ou funcionário público, em posição de liderança, vinculados às unidades orçamentárias do Ministério Setorial responsável pelo projeto. ☐ Pode estar representado ou receber contribuições de órgãos externos à Autoridade, como o Ministério ou Secretaria de Finanças, Economia ou Tesouro
Equipe de Comunicações	☐ Provavelmente proveniente da equipe de comunicações da Autoridade. ☐ Precisará ter a capacidade de apoiar o engajamento das partes interessadas para o projeto e de elaborar e implementar um plano de comunicação. ☐ Será introduzida, principalmente, na Dimensão Gerencial (e outras dimensões, conforme necessário).	☐ Servidor e ou funcionário público, em posição de liderança, vinculados às Assessorias ou Unidades de Comunicação (ASCOM) do Ministério Setorial responsável pelo projeto.
Consultor de Gestão de Mudanças	☐ Indivíduo ou organização com as competências necessárias para ajudar a desenvolver uma estratégia e um plano de ação de Gerenciamento de Mudanças. ☐ Em alguns casos pode coincidir com a figura do Gerente de Projeto ou a Equipe de Projeto.	☐ Servidor ou funcionário público, em função de assessoria técnica no Ministério Setorial responsável pelo projeto.
Consultores Ambientais e Sociais	☐ Equipe multidisciplinar com competências e conhecimentos relacionadas à gestão e regulação ambiental, bem como envolvida com programas e políticas sociais no Governo. ☐ Deve possui capacidade de realizar a Avaliações de Impacto Ambiental e Social.	☐ Servidores ou funcionários públicos, em função de assessoria técnica no Ministério Setorial responsável pelo projeto ou em outros órgãos e entidades do governo com capacidade de avaliar impactos ambientais e sociais relacionadas aos projetos públicos. ☐ Pode estar representado ou

Título	Descrição	Exemplos
		receber contribuições de órgãos externos à Autoridade, como o Ministério ou Secretaria de Meio Ambiente e de Desenvolvimento Social
Consultor de Risco	☐ Indivíduo ou organização especialista, com as habilidades necessárias para analisar riscos potenciais (de diversas naturezas, como de engenharia, jurídica, econômica, entre outros) e aconselhar sobre a melhor forma de gerenciá-los. ☐ Pode ser representado por servidor ou funcionário público externo à Autoridade ou consultor externo, caso a capacidade de gestão de riscos interna não seja suficiente.	☐ Servidores ou funcionários públicos, em função de assessoria técnica no Ministério Setorial responsável pelo projeto ou em outros órgãos e entidades do governo com capacidade de avaliar riscos em projetos públicos. ☐ Pode estar representado ou receber contribuições de órgãos externos à Autoridade, como o Ministério ou Secretaria de Gestão Estratégica, Procuradorias Jurídicas, entre outros.
Consultor Jurídico	☐ Indivíduo ou organização especialista, com conhecimentos jurídicos para apoiar o Gerente e a Equipe de Projeto no desenvolvimento da proposta de investimento. ☐ Será introduzido, principalmente, na Dimensão Comercial (e outras dimensões, conforme necessário). ☐ Pode ser representado por servidor ou funcionário público externo à Autoridade ou consultor externo, caso a capacidade de avaliação jurídica interna não seja suficiente.	☐ Servidores ou funcionários públicos, em função de assessoria jurídica no Ministério Setorial responsável pelo projeto. ☐ Pode estar representado ou receber contribuições de órgãos externos à Autoridade, como Procuradorias, Advocacias, Assessorias Jurídicas, entre outros.

QUADRO 44: ***Multiplicidade de atores no Brasil***

Dado o caráter interfederativo de determinadas públicas brasileiras, assim como a coexistência de agentes e de infraestruturas públicas de diferentes entes públicos no território brasileiro sob jurisdição distintas, os títulos indicados na tabela anterior podem ser assumidos por mais de uma unidade federativa ou impactar e correlacionar órgãos públicos de diferentes esferas. Não há, portanto, uma terminologia padrão.

Anexo 2 – Workshops

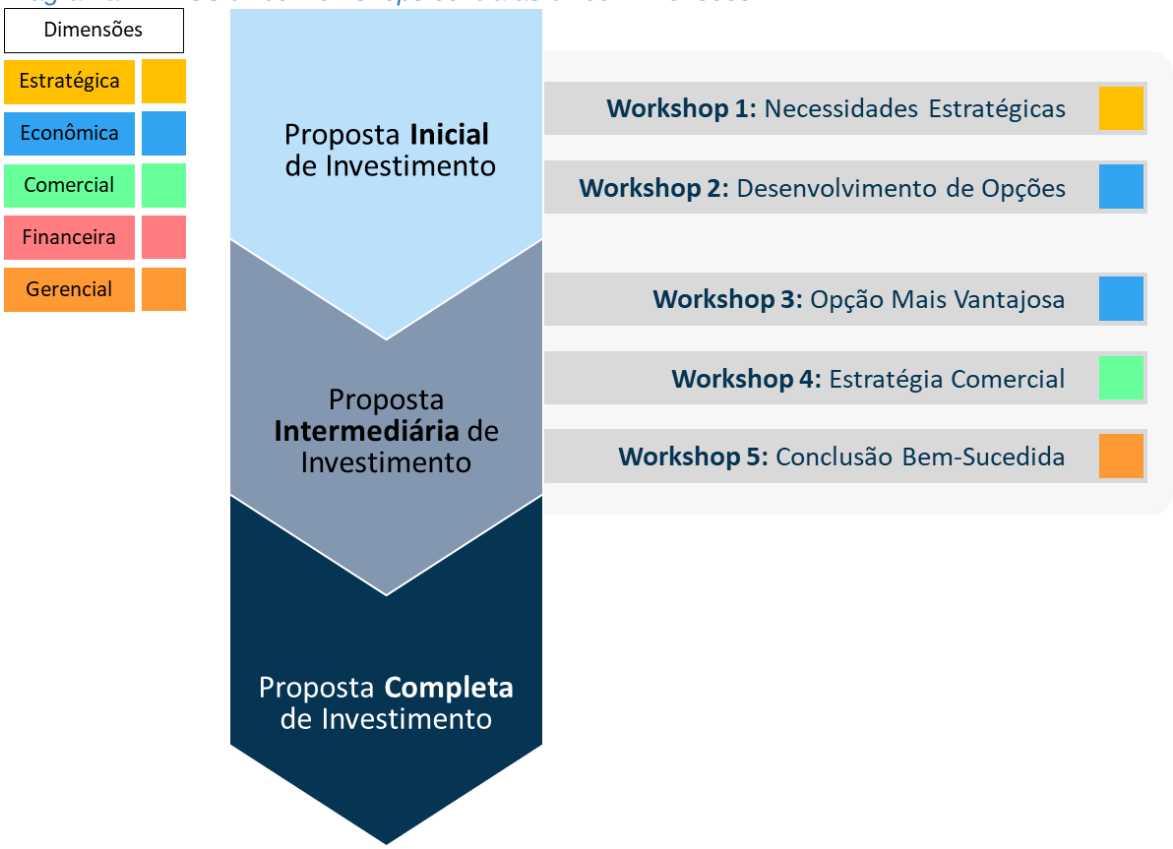
As seções iniciais desta Orientação descrevem como construir uma proposta de investimento em infraestrutura. Este Anexo apresenta uma estrutura de etapas e workshops em ordem cronológica, que o ajudarão no processo de desenvolvimento do seu trabalho.

Cinco Workshops

A seguir, apresentamos um conjunto de cinco workshops, projetados como um modelo para se realizar com as partes interessadas a fim de desenvolver sua proposta de investimento. Eles são descritos como relatos reais (embora inventados) de workshops para um projeto de veículo leve sobre trilhos.

O diagrama a seguir mapeia os cinco workshops em relação com o desenvolvimento das cinco dimensões.

Diagrama 12 – Os cinco workshops contra as cinco Dimensões



Informações Gerais

A agenda será realizada no contexto da gestão de um projeto de veículo leve sobre trilhos (o "Projeto") no Ministério dos Transportes. Como parte do processo de desenvolvimento da proposta de investimento, foram realizados cinco workshops com as partes interessadas. A seguir está um registro de como foram realizados – o que pode servir como um guia passo a passo para seus próprios workshops.

O Gerente do Projeto foi convidado a desenvolver uma Proposta de Investimento para o

Projeto, que é identificado no plano estratégico do Ministério. Embora seja uma prioridade identificada para o Ministério, o escopo do Projeto ainda não foi definido e o Gerente do Projeto precisa iniciá-lo.

Workshop 1: Necessidades Estratégicas

Workshop(s) – Necessidades Estratégicas – (Ações 1 – 4)

Recomendamos que as **Ações 1 – 4** sejam realizadas por meio de um ou mais workshops de "Necessidades Estratégicas", envolvendo todas as partes interessadas da Autoridade e outras organizações governamentais.

Objetivos do Workshop	☐ Acordar porque o projeto precisa acontecer e como o projeto se encaixa nos objetivos estratégicos do governo; ☐ Identificar e acordar um conjunto de objetivos para o projeto; ☐ Descrever as disposições existentes e a lacuna entre as disposições existentes e os objetivos do projeto; ☐ Definir um escopo de alto nível para o projeto; ☐ Identificar os benefícios públicos que o projeto pode gerar e os riscos que o governo precisará administrar.
Principais participantes	☐ Tomadores de decisão sênior ☐ Diretor do Projeto ☐ Gerente de Projeto ☐ Consultores Ambientais e Sociais ☐ Outras partes interessadas, incluindo representantes dos utilizadores dos serviços
Resultados	☐ Objetivos; ☐ Disposições existentes; ☐ Diferença entre os objetivos e as disposições existentes; ☐ Escopo do projeto; ☐ Benefícios públicos, riscos, restrições e dependências de alto nível.

O Gerente de Projeto percebeu que, para lançar seu processo de proposta de investimento, precisava realizar um workshop com as principais partes interessadas para estabelecer a "Necessidade Estratégica".

Em primeiro lugar, a fim de se preparar para o workshop, ele:

- ☐ considerou quem eram as principais partes interessadas, avaliando sua influência e importância potencial, bem como sua exposição aos riscos e impactos potenciais do projeto; e

- listou as políticas e estratégias que eram (a) diretamente relevantes para o Projeto, e (b) não eram diretamente relevante, mas que o projeto deveria levar em conta.

Em seguida, elaborou os propósitos do workshop, que eram identificar e acordar:

- objetivos estratégicos do projeto;
- cinco grandes objetivos do projeto;
- disposições existentes e eventuais lacunas de compreensão;
- a diferença entre as disposições existentes e os objetivos;
- escopo potencial; e
- benefícios públicos, riscos, restrições e dependências relacionados.

Convidadas as partes interessadas mais significativas para o workshop, incluindo líderes de políticas públicas relevantes e correlacionadas, o líder das política pública de transporte, um economista departamental e um representante dos usuários de serviço em potencial. O Gerente de Projeto pediu que reservassem 3 horas para a reunião.

O Gerente de Projeto gerenciou a reunião da seguinte forma:

- O grupo começou considerando os principais impulsionadores da política (com o Gerente de Projeto comparando-os aos que já havia anotado e adicionando os novos) e definindo os objetivos estratégicos do projeto.
- O líder da política de transporte descreveu os serviços de transporte público já disponíveis. O Gerente de Projeto observou o escopo e os custos dos serviços existentes.
- O grupo então discutiu porque as disposições existentes eram inadequadas, como poderiam ser melhoradas e que oportunidades o Projeto iria gerar.

O Gerente de Projeto registrou as conclusões em um *flip chart*. Os objetivos estratégicos que registrados são os seguintes:

- Reduzir o congestionamento e aumentar a oferta de transportes públicos.
- Atender às necessidades de transporte da crescente e veloz conurbação da cidade.
- Aumentar a conectividade em toda a conurbação da cidade.
- Desenvolver a cidade como um lugar atraente para viver e trabalhar.

A primeira etapa da reunião não forneceu ao Gerente de Projeto todo o material de que precisava para a proposta de investimento, apesar de obter uma melhor compreensão da posição existente (ou seja, "onde estamos agora") e, em particular:

- o contexto estratégico global e os elementos impulsionadores das políticas;

- quais são os principais problemas que provocam o desenvolvimento do projeto; e
- quais oportunidades o contexto e os problemas apresentaram ao desenvolvimento do projeto.

O Gerente de Projeto sabia que que a primeira etapa da reunião forneceria a base da seção "identificar lacunas" da proposta de investimento e agora os envolvidos sentiram que o workshop poderia avançar para considerar: "onde queremos estar" – examinando como o projeto pode resolver os problemas existentes e tirar proveito das oportunidades existentes no contexto no qual está inserido.

O Gerente de Projeto mudou a conversa para os "Objetivos" do projeto (os principais objetivos que o projeto deve alcançar). Sabia-se, no entanto, que seria difícil manter as pessoas no tópico, então pediu para considerar os objetivos com referência aos seguintes fatores e chegar a apenas cinco ou seis objetivos principais do projeto:

- Economia (redução dos custos);
- Eficiência (aumento da produtividade);
- Eficácia (aumento da qualidade e resiliência a longo prazo às tendências ambientais, sociais e econômicas);
- Conformidade (cumprimento dos requisitos legais ou dos financiadores);
- Substituição (substituição de um serviço que está prestes a expirar ou que não necessitará mais ser prestado);
- Avanço (mitigação de riscos ambientais e sociais, realização de benefícios ambientais e sociais, incluindo igualdade entre gerações, promoção do cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU).

O Gerente de Projeto teve que presidir a discussão rigorosamente a fim de tentar chegar a um consenso. Ao final desse tempo, o Gerente de Projeto pensou que havia um amplo grau de concordância. Os envolvidos sentiram que poderiam, de forma ampla, combinar cada objetivo com um problema (que ajudaria a resolver) ou oportunidade (que poderia explorar) e registraram os Objetivos da seguinte forma:

Objetivos do Projeto

- Reduzir o congestionamento e resolver a "lacuna" de transporte, fornecendo um sistema de transporte moderno para a cidade, adequado para o século 21.
- Melhorar a qualidade, confiabilidade e conectividade, de forma a permitir que mais pessoas tenham acesso a locais de trabalho, educação e oportunidades de varejo.
- Melhorar a acessibilidade das mulheres, das crianças e dos deficientes.
- Aumentar a segurança pessoal e reduzir acidentes e mortes.
- Reduzir o impacto dos transportes no ambiente e reduzir as emissões de gases

com efeito de estufa para normas nacionais.

Em seguida, o Gerente de Projeto solicitou ao grupo presente no workshop que considerasse o potencial escopo do projeto com referência a:

- Cobertura "Principal" (sendo as alterações mínimas essenciais que o escopo deve alcançar);
- Cobertura “Desejável” (mudanças adicionais que poderiam ser justificadas com base no *value for money* para cumprir os cinco objetivos); e
- Cobertura Adicional "Opcional" (que não eram vitais, mas podiam oferecer benefícios adicionais em uma base de "custo marginal").

O Gerente de Projeto registrou os resultados da seguinte forma:

Escopo: Rota

- Principal – conexões aumentadas apenas no centro da cidade;
- Desejável – aumento das ligações entre o centro da cidade e os arredores;
- Opcional – conecta todas as áreas da região.

Escopo: Serviços

- Número de veículos: Principal [ ] Desejável [ ] Opcional [ ];
- Número de paradas: Principal [ ] Desejável [ ] Opcional [ ].

Por último, o Gerente de Projeto solicitou ao grupo que considerasse:

- Benefícios – observando o “beneficiário” e, relacionado para cada um, se os benefícios eram quantitativos ou qualitativos;
- Riscos – apenas a um nível elevado;
- Restrições – sendo os parâmetros externos ou fatores limitantes sobre os quais o projeto não tinha controle; e
- Dependências – sendo fatores externos e projetos relacionados que seriam fundamentais para o sucesso deste projeto.

O Gerente de Projeto registrou os benefícios da seguinte forma:

Benefícios:

- **Privação**: os locais que se enquadram nos 10% das áreas mais carentes são também os mais afetados pelo projeto.

- **Emprego**: o projeto permitiria aos residentes acessar a uma gama mais vasta de oportunidades de emprego em toda a região.
- **Educação**: um grande número de universidades e estabelecimentos de ensino superior se tornaria mais acessível aos residentes.
- **Investimento**: o projeto incentivaria a realização de novos investimentos na área através da regeneração e do desenvolvimento de terrenos abandonados.
- **Rendimento**: as áreas que devem se beneficiar mais com o esquema têm uma renda média anual muito inferior à renda nacional.
- **Empoderamento das Mulheres**: espera-se que o projeto dê passos significativos para permitir que as mulheres tenham acesso a empregos.

Ficou acordado que seriam necessárias discussões de acompanhamento sobre certos pontos. O Gerente de Projeto sentiu que agora o grupo envolvido no workshop tinha a informação básica que precisava para avançar com a proposta de investimento.

Workshop 2: Desenvolvimento de Opções

Workshops – Desenvolvimento de Opções – (Ações 5 – 7)

Recomendamos que as **Ações 5 – 7** sejam realizadas por meio de um ou mais workshops para o Desenvolvimento de Opções, envolvendo todas as partes interessadas da Autoridade e outras organizações governamentais.

Objetivos do Workshop	☐ Identificar os Fatores Críticos de Sucesso; ☐ Descrever a opção "*Business as Usual*" (Situação Atual); ☐ Identificar uma série de opções; ☐ Analisar estas opções através de um processo estruturado; ☐ Identificar uma abordagem mais vantajosa.
Principais participantes	☐ Tomadores de decisão sênior ☐ Tomadores de decisão sênior ☐ Diretor do Projeto ☐ Gerente de Projeto ☐ Consultor Econômico ☐ Diretor Financeiro ☐ Consultores Ambientais e Sociais ☐ Representantes de clientes/usuários do serviço atual (se aplicável) ☐ Representantes de pessoas afetadas, que podem incluir ONGs utilizadores dos serviços
Resultados	☐ Uma abordagem mais vantajosa identificada; ☐ Várias opções alternativas; ☐ Uma descrição do processo realizado.

O Gerente de Projeto desenvolveu a proposta de investimento após o Workshop 1 e logo precisou organizar um segundo workshop para explorar as opções potenciais para o desenvolvimento do projeto.

Os objetivos deste workshop foram:

- ☐ acordar os Fatores Críticos de Sucesso;
- ☐ identificar e avaliar uma vasta gama de opções;
- ☐ identificar as opções pré-estabelecidas; e
- ☐ fornecer estimativas iniciais dos custos, benefícios públicos e riscos associados a cada

uma das opções pré-estabelecidas.

Os mesmos participantes do Workshop 1 foram convidados a participar desta outra sessão. O Gerente de Projeto trouxe um colega com ele para ajudar a executar o workshop e registrar conclusões.

O Gestor de Projeto começou resumindo os resultados do Workshop 1, lembrando ao grupo dos:

- objetivos estratégicos;
- cinco objetivos principais;
- escopo potencial; e
- benefícios públicos pretendidos e riscos, restrições e dependências associadas;

de forma a garantir que este workshop é construído sobre as fundações já desenvolvidas no workshop anterior.

O Gerente de Projeto então delineou o propósito do workshop, explicando que eles estariam usando a “Estrutura de Opções” como uma abordagem estruturada para desenvolver opções potenciais para o projeto. As partes interessadas não estavam familiarizadas com esta ferramenta e o Gerente de Projeto explicou como ela seria usada; em particular, olhando para as seguintes categorias de escolha:

- Escopo do projeto: "o que" – envolve as opções de cobertura do serviço;
- Solução de serviço: “como” – envolve como os serviços podem ser entregues (opções de solução técnica);
- Fornecedor: "quem" – envolve quem pode prestar serviços;
- Implementação: "quando" – envolve as opções de intervalo e faseamento do projeto; e
- Mobilização de Recursos e Financiamento: "quem paga" – envolve opções para mobilizar recursos para o projeto e financiar serviços necessários.

Combinando Fatores Críticos de Sucesso

O Gerente de Projeto escreveu os Objetivos do Projeto acordados em um *flip chart* e pediu ao grupo que considerasse os “Fatores Críticos de Sucesso” – sendo os critérios de alta prioridade para o projeto comparados com os quais o sucesso do projeto pode ser avaliado. O grupo considerou os critérios a partir de:

- Ajuste estratégico;
- *Value for Money;*
- Capacidade de Realização;
- Capacidade de custear o projeto;

- Capacidade de concluir o projeto;
- Conformidade (cumprindo os princípios de Gênero e Inclusão);
- Impacto positivo (contribuição para os objetivos de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas).

O grupo envolvido concordou que estes deveriam formar a base dos Fatores Críticos de Sucesso usados para filtrar as opções que eles estavam prestes a considerar, juntamente com os Objetivos do Projeto – que neste caso estavam efetivamente alinhados com a estratégia de transporte da Autoridade e fazia parte do ajuste Estratégico. O Gestor de Projeto, então, registrou-os da seguinte forma:

Fatores Críticos de Sucesso

- Ajuste estratégico:
  - capacidade de mover um grande número de pessoas;
  - conectividade para tantas áreas quanto possível;
  - qualidade e confiabilidade;
  - benefícios sociais mais amplos de segurança, conforto, qualidade do ar, redução do crime, melhoria da saúde.
- *Value for Money;*
- Capacidade de Realização;
- Capacidade de custear o projeto;
- Capacidade de concluir o projeto;
- Conformidade com os princípios de Gênero e Inclusão;
- Contribuição para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU.

O Quadro de Opções

O Gerente de Projeto iniciou a conversa sobre o potencial "**escopo**" do projeto – a primeira categoria de escolha dentro do Quadro de Opções. Aplicou uma abordagem rigorosa para isso, limitando o grupo a discutir a cobertura do projeto, tanto em termos de serviço, quanto geográficos. O grupo muitas vezes se desviou ao considerar a "solução de serviço", mas foi explicado que isso seria explorado depois que o escopo potencial fosse acordado e que era importante considerar as categorias de escolha na ordem correta.

Foram identificadas diferentes opções de escopos que vão de menos a mais ambiciosas. O grupo avaliou isso em relação aos Fatores Críticos de Sucesso e concordou que a opção de escopo que fornecia a cobertura mais ambiciosa deveria ser descontada porque era improvável que houvesse capacidade de custeá-la; a opção intermediária provavelmente otimizaria o *value for money*; e uma opção de escopo menos ambiciosa deveria ser levada para a consideração da lista de pontos principais. Ao longo desse processo, o Gerente de

Projetos conduziu o debate, e seu colega fez anotações para registrar os motivos das decisões tomadas pelo grupo, de forma que pudessem ser registrados na proposta de investimento para mostrar claramente como e o porquê das opções serem escolhidas.

O grupo gastou um tempo significativo discutindo o escopo potencial do projeto. O Gerente de Projeto achou isso necessário, uma vez que o escopo do projeto tinha que ser claramente estabelecido antes de passar para as categorias de escolha mais detalhadas. Registraram os resultados da seguinte forma:

Escopo: Rota

- ☐ Principal – conexões aumentadas apenas no centro da cidade;
- ☐ Desejável – aumento das ligações entre o centro da cidade e os arredores;
- ☐ Opcional – conecta todas as áreas da região.

Escopo: Serviços

- ☐ Número de veículos: Principal [ ] Desejável [ ] Opcional [ ];
- ☐ Número de paradas: Principal [ ] Desejável [ ] Opcional [ ].

O Gerente de Projeto apresentou as opções de **Solução para a Infraestrutura e Prestação de Serviços** – as opções técnicas para fornecer o **Escopo** mais adequado. Colegas operacionais, técnicos e políticos estiveram presentes para contribuir para o debate e informar a avaliação da adequação de soluções potenciais de uma perspectiva técnica e prática. O Gerente de Projeto apresentou alguns estudos de referência que havia pesquisado anteriormente, a fim de mostrar como as opções potenciais haviam sido implementadas em outros lugares e para considerar como quaisquer soluções ou lições de outros lugares poderiam ser introduzidas neste projeto. Seus colegas técnicos passaram um tempo significativo considerando as opções potenciais de implementação da infraestrutura e prestação de serviços antes do workshop, e algumas questões difíceis surgiram. Foi concluído que era necessário um estudo de viabilidade para fornecer evidências técnicas para apoiar as opções potenciais.

O grupo passou um tempo significativo considerando as opções de Solução para a Infraestrutura e Prestação de Serviços, identificando várias alternativas. Depois de avaliar cada uma em relação aos Fatores Críticos de Sucesso, o grupo sentiu que mais evidências técnicas eram necessárias em relação a duas das soluções possíveis antes que o projeto pudesse ir mais longe.

Durante o workshop, o Gerente de Projeto registrou o resultado das discussões diretamente em seu laptop, projetado para que as partes interessadas pudessem ver como as opções estavam se desenvolvendo.

Após o intervalo, o Gerente de Projeto pediu ao grupo que considerasse as **opções de implementação** – no que diz respeito ao cronograma e fases do projeto. O grupo concordou com a opção mais vantajosa e uma opção mais ambiciosa (conclusão mais rápida), descartando a opção menos ambiciosa.

O grupo considerou as **opções de mobilização de recursos e financiamento**, e o Gerente de Projeto resumiu os pontos principais das discussões gerais:

Benefícios:

- Aumentar as conexões apenas no centro da cidade seria ineficaz;
- Aumentar a conectividade com as regiões vizinhas seria um objetivo a longo prazo;
- Uma solução de transporte ferroviário pesado envolveria interfaces complexas/arriscadas com o transporte ferroviário nacional;
- Uma solução de metrô, embora ideal, seria muito perturbadora e proibitivamente cara;
- Dado o "caráter inovador", o número de contratados deve ser limitado para minimizar o risco de interface;
- Três anos é o período máximo de tempo que seria aceitável para a implementação; e
- Todas as opções de mobilização de recursos e financiamento são consideradas potencialmente viáveis nesta fase.

Identificação das opções pré-selecionadas

O Gerente de Projeto resumiu as opções que foram consideradas para cada elemento de escolha usando a Estrutura de Opções, e um sistema de cores, deixando opções claras em aberto. Eles construíram uma "abordagem mais vantajosa" selecionando a opção mais vantajosa de cada elemento de escolha. Em seguida, eles criaram uma opção menos ambiciosa, escolhendo opções de transporte menos ambiciosas (em termos de escopo e prazo), e também uma opção mais ambiciosa. O resultado ficou assim.

Ampla gama de opções	Opção 1	Opção 2	Opção 3	Opção 4	Opção 5
1. Escopo do Projeto	1.1 Disposições existentes	1.2 Aumentar as conexões apenas no centro da cidade	1.3 Aumentar as conexões entre o centro da cidade e os arredores (cobertura local)	1.4 Conectar todas as áreas da região (cobertura regional)	1.5 Conectar várias regiões (cobertura inter-regional)
	Continuar como Linha de Base	*Continuar como DM*	*Abordagem mais vantajosa*	*Continuar na medida do possível*	*Desconto*
2. Solução de Serviço	2.1 Disposições existentes	2.2. Aprimorar os Ônibus/Transporte Rápido por Ônibus (BRT)	2.3 Bonde	2.4 Trem	2.5 Metrô
	Continuar como Linha de Base	*Continuar como DM*	*Abordagem mais vantajosa*	*Desconto*	*Desconto*
3. Entrega de Serviço	3.1 Modelo de serviço existente	3.2 DB + OM	3.3 DBOM	3.4 DBFM+O	3.5 DBFOM
	Continuar como Linha de Base	*Continuar como DM*	*Continuar na medida do possível*	*Continuar na medida do possível*	*Abordagem mais vantajosa*
4. Implementação de Projeto	4.1 Quatro anos	4.2 Três anos	4.3 Dois anos	4.4 Um ano	4.5 Imediatamente
	Desconto	*Abordagem mais vantajosa*	*Continuar na medida do possível*	*Continuar como DM*	*Continuar como Linha de Base*
5. Mobilização de Recursos e Financiamento de Projeto	5.1 Financiamento existente	5.2 Mobilização de recursos públicos e financiamento	5.3 Mobilização de recursos públicos e financiamento privado (PPP com base na disponibilidade)	5.4 Mobilização de recursos públicos e financiamento privado parciais (CAPEX pago com base na disponibilidade e	5.5. Mobilização de recursos e financiamento de forma privada (PPP com base em concessão)

Ampla gama de opções	Opção 1	Opção 2	Opção 3	Opção 4	Opção 5
				OPEX pago com base na demanda)	
	Continuar como Linha de Base	*Continuar como DM*	*Continuar na medida do possível*	*Continuar na medida do possível*	*Abordagem mais vantajosa*

As opções de lista de pontos principais foram então acordadas da seguinte forma:

Lista de pontos principais

- A **Opção 1** foi designada como a opção Situação Atual ("*Business as Usual*") – ou seja, continuar com as operações atuais.
- A **Opção 2** foi designada como a opção "fazer o mínimo", permitindo referências em relação às quais as outras opções são comparadas. Consiste em um serviço aprimorado de ônibus que mobilizou e foi financiado com recursos públicos.
- Duas opções de bonde foram adotadas:
  - **Opção 3** – quando o bonde é financiado pelo setor público (ou seja, o Bonde – DBOM – Financiado pelo Setor Público – Cobertura Local); e
  - **Opção 4** – na qual o financiamento privado é usado (ou seja, Bonde – DBFOM – Cobertura Local - Financiamento Privado/Mobilização de Recursos e Financiamento Privado). A Relação Custo-Benefício para uma opção alternativa (ou seja, Bonde – DBFM+O – Cobertura Local) (Financiamento Privado/Mobilização de Recursos e Financiamento Privado) é improvável que varie significativamente da opção 4, já que a diferença é essencialmente contratual relativa à parte a quem o risco operacional está alocado.
- Uma opção de Ônibus para Transporte Expresso de Passageiros foi levada adiante – **Opção 5** – quando o esquema é financiado de forma privada (por meio de um esquema de financiamento público) (ou seja, Ônibus para Transporte Expresso de Passageiros – DBOM – Financiado pelo Setor Público – Cobertura Local); isso seria analisado caso a Relação Custo-Benefício dessa opção indicasse o potencial do Ônibus para Transporte Expresso de Passageiros ser uma alternativa viável.

Estimativas iniciais de custos, benefícios públicos e riscos

O Gerente de Projeto procurou obter informações do grupo envolvido informações sobre os custos potenciais de cada opção. A discussão foi complementada com informações de outros projetos de referência relevantes e as partes interessadas foram incentivadas a fornecer variações de custos (em vez de estimativas pontuais). Foi aplicado um tratamento semelhante aos benefícios públicos e riscos, embora o foco nesta fase fosse a identificação em alto nível, com o objetivo de proporcionar um Valor Público indicativo nesta fase.

Após a conclusão do workshop, o Gerente de Projeto foi capaz, com a ajuda de seus consultores e outros envolvidos, de concluir a Proposta Inicial de Investimento e enviá-la para aprovação.

Workshop 3: Opção Mais Vantajosa

Workshops – Opção Mais Vantajosa – (Ações 18 – 21)

Recomendamos que as **Ações 18 – 21** sejam realizadas por meio de um ou mais workshops para o desenvolvimento da Opção Mais Vantajosa, envolvendo todas as partes interessadas da Autoridade e outras organizações governamentais.

Objetivos do Workshop	☐ Realizar uma análise quantitativa e qualitativa dos benefícios públicos, custos e riscos das opções identificadas no estágio Inicial da Proposta de Investimento; ☐ Identificar uma Opção Mais Vantajosa.
Principais participantes	☐ Diretor do Projeto ☐ Gerente de Projeto ☐ Consultor Econômico ☐ Diretor Financeiro ☐ Consultor de Risco ☐ Consultores Ambientais e Sociais ☐ Diretor Comercial
Resultados	☐ Identificação da Opção Mais Vantajosa para a entrega do projeto.

Informações Gerais

A Proposta Inicial de Investimento foi aprovado, e o Gerente de Projeto agora se organizou rapidamente para planejar um terceiro workshop com a finalidade de ajudar a levar adiante a análise econômica da Proposta Intermediária de Investimento.

Antes do workshop, o Gerente de Projeto pesquisou os potenciais custos econômicos e benefícios públicos do projeto, revendo outros projetos de referência e estabelecendo ligações com economistas do governo. Para os principais custos e benefícios públicos, o Gerente de Projeto descobriu:

- ☐ métricas padrões estavam disponíveis para benefícios públicos que poderiam ser aplicados a cada uma das opções pré-selecionadas (incluindo benefícios mais amplos para a sociedade), podendo ser adaptados para uso no Projeto;
- ☐ dados de custos diretos de vários projetos de referência, podendo ser adaptados para uso no Projeto para fornecer uma gama razoável de custos diretos potenciais; e
- ☐ a análise ambiental que modelou a redução prevista no uso de veículos particulares e a redução de CO2 resultante – usando uma metodologia aprovada pelo governo, as reduções potenciais de carbono foram traduzidas em valores financeiros para inclusão na análise.

O Gerente de Projeto observou que existiam incertezas significativas no modelo que estavam

construindo, por exemplo:

- os custos potenciais do projeto para cada opção eram difíceis de prever com precisão, pois os projetos de referência apresentavam variações significativas; e

- a utilização pública prevista do sistema de transporte não era confiável – os dados do projeto de referência indicaram que a aceitação de um novo serviço poderia variar significativamente das estimativas iniciais.

Para fornecer uma visão precisa do valor potencial de cada opção, o Gerente de Projeto usou variações de valores em sua análise de custo-benefício para calcular uma gama de cenários do "melhor" e "esperado" ao "pior caso"[119]. Eles se referiram à orientação sobre o "viés otimista" como ponto de partida e a modificaram em função de sua pesquisa e da opinião/experiência de especialistas. Isso resultou em cálculos de Valor Público para cada uma das opções pré-selecionadas, que incorporaram o viés otimista na modelagem.

O Workshop

O Gerente de Projeto convidou um grupo semelhante de partes interessadas como nos workshops anteriores para participar do terceiro workshop; mas, em especial, assegurou-se de que o consultor econômico e o diretor financeiro apropriados fossem convidados a participar, bem como um representante de um banco multilateral que havia manifestado interesse no projeto.

Os objetivos do workshop foram:

- validar os resultados da análise custo-benefício das opções pré-selecionadas;

- avaliar os benefícios públicos qualitativos e os riscos da lista de pontos principais; e

- identificar a "opção mais vantajosa" que oferecia o melhor *value for money*.

O Gerente de Projeto começou explicando a sua abordagem de Custo-Benefício. Isso resultou em debate sobre as suposições feitas no desenvolvimento do modelo e resultou no refinamento de alguns dos valores estimados. O grupo de partes interessadas acabou concordando que os custos e benefícios estimados ofereceriam uma estimativa razoável do valor potencial fornecido por cada opção; no entanto, foi acordado que um estudo de transporte era necessário para fornecer maior confiança nas previsões de demanda.

Avaliação dos benefícios públicos e riscos qualitativos

O Gerente de Projeto, em seguida, descreveu os benefícios públicos e riscos qualitativos associados ao projeto, como a melhoria da mobilidade social e melhorias na segurança e bem-estar públicos. Embora esses benefícios e riscos não pudessem ser razoavelmente traduzidos em termos de dinheiro, muitos deles eram mensuráveis por meio de pesquisas públicas e feedbacks de usuários. Mais uma vez, projetos de referência e os Estudos de Realização de Benefícios associados forneceram um ponto de partida útil para estimar as melhorias possíveis.

O grupo discutiu até que ponto cada opção proporcionaria benefícios públicos e o nível de

[119] A Análise de Monte Carlo pode ser uma metodologia útil para calcular valores de VPL usando intervalos em vez de estimativas de valor único e pode fornecer uma visão dos resultados potenciais e os elementos de custo/benefício que têm o maior efeito sobre esses resultados.

risco qualitativo associado. Como as diferenças entre as opções pré-selecionadas em particular relacionadas com a cobertura do Projeto, o grupo foi capaz de tirar conclusões quanto às "compensações" no benefício que cada nível de cobertura oferecia – considerando proposições como:

“Estamos dispostos a pagar US$ 20 milhões adicionais para estender a cobertura do serviço a mais 10.000 pessoas e alcançar mais mobilidade social?”

Essa abordagem de avaliação de “disposição a pagar” permitiu que cada opção fosse classificada de acordo com o valor percebido de seus benefícios públicos e riscos qualitativos.

O Gerente de Projeto reconheceu que esse processo não era uma ciência perfeita; no entanto, eles aplicaram as melhores práticas para monetizar cuidadosamente o máximo possível de benefícios, custos e riscos, para limitar até que ponto a análise dependeria de uma avaliação qualitativa.

O grupo chegou à conclusão de que (considerando a avaliação quantitativa e qualitativa das opções) a abordagem mais vantajosa previamente identificada deveria ser selecionada como a Opção Mais Vantajosa, sujeita a testes de sensibilidade.

O workshop foi concluído, e o Gerente de Projeto foi encarregado de conduzir estudos de sensibilidade sobre a lista de pontos principais, examinar os efeitos de vários aumentos de custos e a entrega de benefícios públicos relacionados, e recomendar se a Opção Maia Vantajosa permanece, ou se ela era particularmente sensível à mudança e potencialmente deve ser substituída por outra opção.

Workshop 4: A Estratégia Comercial

Workshops – Estratégia Comercial – (Ações 22 – 25)

Recomendamos que as **Ações 22 – 25** sejam realizadas por meio de um ou mais workshops para o desenvolvimento da Estratégia Comercial, envolvendo todas as partes interessadas da Autoridade e outras organizações governamentais.

Objetivos do Workshop	☐ Desenvolver a especificação de serviço para o projeto; ☐ Alocar o risco entre as partes do projeto; ☐ Acordar e elaborar os documentos do processo de contratação para o projeto; ☐ Desenvolver o processo de contratação; ☐ Acordar sobre como realizar o engajamento de mercado e obter compromissos do mercado de forma eficaz, para maximizar o número de licitantes interessados; ☐ Acordar *se* e *como* se envolver com BMDs e outros financidores e investidores em potencial.
Principais participantes	☐ Diretor do Projeto ☐ Gerente de Projeto ☐ Diretor Comercial ☐ Consultor de Risco ☐ Consultores Ambientais e Sociais ☐ Consultor Econômico ☐ Diretor Financeiro
Resultados	☐ Um registro de risco para a Opção Mais Vantajosa; ☐ Uma estrutura contratual acordada; ☐ Confirmação e confiança de que um número suficiente de licitantes estará interessado no projeto para produzir uma competição eficaz; ☐ Acordo quanto aso procedimentos de licitação a serem seguidos; ☐ Cartas de apoio dos BMDs e de outros financiadores e investidores em potencial, conforme for relevante.

Informações Gerais

O Gerente de Projeto realizou os testes de sensibilidade sugeridos pelas partes interessadas no workshop anterior, que confirmaram a Opção Mais Vantajosa. Para dar andamento à Proposta Intermediária de Investimento, o Gerente de Projeto precisava agora convocar outro

workshop para esclarecer a Estratégia Comercial e desenvolver ainda mais o “modelo de negócio”.

Os objetivos do workshop são:

- determinar a melhor estrutura geral de contrato para o projeto;
- elaborar uma estratégia de contratação adequada;
- desenvolver o modelo de atribuição de riscos para o contrato;
- desenvolver o mecanismo de pagamento do contrato; e
- identificar quaisquer outras questões-chave do contrato a serem modeladas.

Determinar a melhor estrutura geral dos contratos

O Workshop 3 concluiu que alguma forma de contrato de PPP provavelmente funcionaria melhor para o Projeto. Houve um longo debate sobre as diferentes formas possíveis e o Gerente de Projeto registrou o resultado da seguinte forma:

- As estruturas contratuais consideradas em relação à contratação e implementação foram:
  - Concepção, Construção, Financiamento, Operação e Manutenção (DBFOM);
  - Concepção, Construção, Operação e Manutenção (DBOM);
  - Concepção, Construção, Financiamento e Manutenção mais Operação (DBFM+O); e
  - Concepção e Construção mais Operação e Manutenção (DB + OM).
- A Opção Mais Vantajosa foi DBFOM, pois oferecia:
  - Transferência completa do risco de integração do sistema;
  - Otimização dos custos de todo o ciclo de vida;
  - Incentivos para atingir resultados focados no usuário da infraestrutura e dos serviços dela prestados;
  - Flexibilidade da rede de transporte, pois potenciais extensões futuras serão incluídas na contratação;
  - Transferência de risco de receitas;
  - *Value for Money* positivo.

Fluxos de Serviços

Foi considerado que os seguintes fluxos de serviços formariam o centro do projeto:

- infraestrutura de trilhos;
- veículos;
- gestão de serviço.

e que especialistas devem ser contratados para ajudar a desenvolver os principais requisitos de serviço e encargos do contratado, assim como definir as especificações envolvidas.

Estratégia de Contratação

O workshop determinou que esses fluxos de serviços poderiam ser contratados em conjunto ou separadamente, mas que a disposição ideal seria dar a responsabilidade de a um contratado do setor privado por todos eles. O workshop então discutiu o processo de contratação mais apropriado de acordo com as regras de contratação estabelecidas pela Autoridade[120].

A estratégia de contratação acordada foi a seguinte:

- comprometer-se com o mercado para determinar o apetite, a capacidade e a potencialidade do mercado; e
- sujeito a isso, utilizar uma forma negociada de contratação em função da complexidade dos acordos, a fim de alcançar o melhor equilíbrio risco/recompensa com o mercado.

O Gerente de Projeto registrou as conclusões da seguinte forma:

- O esquema DBFOM conferia risco significativo de receita à futura concessionária;
- Para a PPP, a forma negociada de contratação de PPPs deve ser utilizada;
- Dada a complexidade do projeto e as áreas em que seria necessário algum diálogo com os licitantes, um procedimento de contrato fixo foi considerado inadequado;
- A forma negociada envolveria as seguintes fases:
  - Anúncio no Diário Oficial;
  - Qualificação dos licitantes;
  - Lista de Licitantes qualificados;
  - Leilão com ofertas para definir a melhor proposta;
  - Seleção do Licitante Vencedor e fechamento financeiro.
- Este modelo estava de acordo com as expectativas do licitante ouvidos previamente.
- Um parecer da consultoria jurídica da Autoridade confirmou a aplicabilidade e adequação do procedimento de contratação.

[120] Que diferem de país para país

Repartição dos riscos de serviço

O Gerente de Projeto decidiu aproveitar as contribuições adicionais dos servidores responsáveis pelos processos de contratação e especialistas técnicos para considerar a repartição do risco entre os setores público e privado.

Uma vez que a estratégia comercial determinou que os serviços seriam adquiridos por meio de um contrato de PPP com um único fornecedor de serviços – isso resultaria em uma alocação de risco diferente para uma contratação tradicional de projeto e construção (com uma maior proporção dos riscos sendo transferidos ou compartilhados com o setor privado), os riscos principais foram considerados e atribuídos e o Gerente de Projeto registrou os resultados da seguinte forma:

Tabela 54 – Exemplo de alocação de riscos

Alocação de Risco: Projeto	Autoridade Pública	Contratado Privado	Compartilhado
Superação dos custos devido ao projeto		X	
Atraso na construção causado pelo projeto		X	
Ineficiências de funcionamento causadas pelo projeto		X	
Obtenção da propriedade fundiária e garantia de um bom título de propriedade	X		
Realocação de pessoas / restauração de empregos	X		
Obtenção de autorização de instituições planejamento territorial e outras autorizações			X
Alocação de Risco: Construção	**Autoridade Pública**	**Contratado Privado**	**Compartilhado**
Atrasos causados por problemas de construção		X	
Falência da empresa contratada		X	
Parceiro do Setor Público causa atrasos ou restringe acesso ao local	X		
Atrasos causados por Força Maior			X
Custos excessivos causados por Força Maior		X	
As instalações não satisfazem os requisitos de transferência / Parceiro do Setor Privado abandona a construção		X	
Alocação de Risco: Operações	**Autoridade Pública**	**Contratado Privado**	**Compartilhado**
Instalações indisponíveis (a menos que devido a Força Maior ou violação do setor público)		X	
Excesso de despesas causados por problemas peracionais		X	

Os custos de manutenção operacional ao longo da vida útil do ativo são maiores ou menores do que o orçamento		X	
Não cumprimento dos níveis de serviço (incluindo saúde e segurança)		X	
Mudança da lei que afeta a construção durante a fase operacional			X
Edifícios não são devolvidos nas condições exigidas		X	
Parceiro do Setor Público recupera construção ou encerra contrato antecipadamente	X		
Excesso de custos causados por Força maior		X	
Parceiro do Setor Público altera os padrões de desempenho	X		
Violações recorrentes e persistentes		X	
Alocação de Risco: Demanda	**Autoridade Pública**	**Contratado Privado**	**Compartilhado**
Números de usuários menor do que a projeção			X
Alocação de Risco: Financiamento	**Autoridade Pública**	**Contratado Privado**	**Compartilhado**
Variações da taxa de inflação	X		X
Os custos do Parceiro do Setor Privado são maiores do que os valores orçados		X	
Alteração na legislação tributária		X	
Especificações de projeto alteradas por requisitos legais	X		
Parceiro do Setor Público altera os padrões de desempenho	X		
Parceiro do Setor Privado considerado culpado de práticas corruptas		X	

Mecanismo de Pagamento

Com o modelo do contrato decidido e a alocação de riscos acordada, o Gerente de Projeto convidou o grupo envolvido a considerar mais detalhadamente as possíveis disposições de pagamento. Registraram os resultados da seguinte forma:

Os fluxos de pagamentos seriam divididos da seguinte forma:

- **Pagamento por:**
  - Encargo unitário – pagamento mensal para cobrir 50% dos custos de capital do projeto e encargos de juros e retorno do patrimônio líquido;
  - As previsões de patrocínio da Autoridade indicam que o fluxo de caixa

com as receitas será suficiente para cobrir os custos operacionais, mas insuficientes para cobrir o capital e outros custos;

- O pagamento por disponibilidade é ajustado de acordo com o desempenho da concessionária em relação aos principais requisitos do serviço;
- A concessionária definirá os preços para pelo menos cobrir os custos operacionais do projeto e obter a taxa de retorno esperada.
- A concessionária será responsável por cobrar as tarifas junto aos usuários e reter o valor total dessas tarifas (sujeito a um limite).

- **Compensação para tarifas subsidiadas**
  - A concessionária receberá a diferença entre o preço de um bilhete de adulto, que paga integralmente, e o preço de um bilhete com valor subsidiado.

Principais questões contratuais pendentes

O grupo discutiu uma série de outras questões, que o Gerente de Projeto registrou como:

- **Interfaces de Terceiros**
  - Revisão detalhada de todos os acordos celebrados com terceiros em execução/vigência;
  - Decisão a ser tomada sobre se é apropriado e econômico transferir a responsabilidade pelo cumprimento dessas obrigações para a futura concessionária.
- **Licenças e autorizações**
  - Trabalhar com os órgãos responsáveis pela aprovação de licenças ambientais e operacionais antes do processo de contratação, a fim de maximizar a certeza de viabilidade de implementação do projeto para a concessionária e, portanto, reduzir o preço correspondente ao risco do projeto.
- **Aquisição de Terras**
  - Nem todos os direitos imobiliários foram adquiridos para a implementação do layout de faixas propostas.
- **Transferências de pessoal**
  - A Autoridade considerou a possibilidade de transferir algum pessoal do setor público;
  - Decidiu que destacamentos de curto prazo ou visitas regulares ao "local" para a concessionária seriam mais eficazes.

O workshop concordou em formar um pequeno grupo de trabalho para continuar a considerar essas questões à medida que o processo de contratação avançava.

QUADRO 45: ***Consulta Pública como um teste do modelo proposto***

Como destacado no desenvolvimento da Proposta Inicial de Investimento e Intermediária (QUADRO 22 e 31), a publicação do modelo de edital e contrato para consulta e avaliação pela sociedade e pelo mercado, além de favorecerem a melhor divulgação do projeto e a transparência do processo de contratação, possibilita o aprimoramento das modelagem técnica, jurídica e econômico-financeira do projeto. Esse processo auxilia a equipe de projeto a calibrar elementos no trabalho (como alocação de riscos, clausulas de encargos, métricas de avaliação de desempenho, regras de pagamento, dentre outros), que são capazes de aumentar a atratividade e concorrência pela futura licitação.

Em relação à proteção dos direitos dos povos indígenas e comunidades tradicionais, parte fundamental dos projetos e programas de infraestrutura de grande porte deve estar aderente ao compromisso com a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre Povos Indígenas e Tradicionais de 1989, incorporada no ordenamento jurídico brasileiro por meio do Decreto Legislativo nº 143 de 20 de junho de 2002. Por ser uma norma sobre direitos humanos, a Convenção possui status de norma supralegal, conforme entendimento do STF e, portanto, tem aplicabilidade imediata. A Convenção nº 169 da OIT versa sobre a consulta e participação dos povos indígenas e tradicionais sempre que projetos de infraestrutura impactem, direta ou indiretamente, suas vidas, crenças, instituições e terras. Assim, seu objetivo central é proteger o direito à autodeterminação desses povos. Nesse contexto, a consulta aos povos indígenas e tradicionais deve ser livre, prévia e informada - ou seja, uma escuta que considere ativamente suas opiniões antes do processo de tomada de decisão tendo como premissa que os povos interessados tenham acesso a todos os elementos necessários para conhecimento completo do assunto - conforme disposto também pela FUNAI. Vale ainda mencionar que a Constituição Federal de 1988, nos artigos 231 e 232, reconhece respectivamente o direito dos povos indígenas à autodeterminação e à defesa em juízo de seus direitos e interesses.

Workshop 5: Conclusão Bem-Sucedida

Workshops – Conclusão Bem-Sucedida – (Ações 33 – 35)

Recomendamos que as **Ações 33 – 35** sejam realizadas por meio de um ou mais workshops para o desenvolvimento da Conclusão Bem-Sucedida, envolvendo todas as partes interessadas da Autoridade e outras organizações governamentais.

Objetivos do Workshop	☐ Desenvolver planos para: ▫ Engajamento das partes interessadas; ▫ Gestão de mudanças; ▫ Realização de benefícios; ▫ Gestão de riscos.
Principais participantes	☐ Diretor do Projeto ☐ Gerente de Projeto ☐ Líder de Comunicações ☐ Consultor de Gestão de Mudanças ☐ Representante do cliente e/ou do usuário ☐ Consultor de Risco ☐ Consultores Ambientais e Sociais
Resultados	☐ Um conjunto de planos acordados; ☐ Compreensão clara de como os planos serão dotados de recursos e implementados; ☐ Capacidade de dar confiança ao Conselho do Projeto e ao Conselho do Programa de que a capacidade e o potencial exigidos estão em vigor e os riscos foram reconhecidos e mitigados.

Informações Gerais

No estágio da Proposta Inicial de Investimento, o Gerente de Projeto concordou com planos detalhados de controle de qualidade e aprovação com as partes relevantes da Autoridade, sobretudo os responsáveis pelas políticas públicas de transportes e do Ministério da Economia ou das Finanças (responsáveis pelas finanças públicas), e criou um Plano de Projeto detalhado e um cronograma. O Gerente de Projeto percebeu, agora, que tinha que implementar disposições de entrega e conclusão de projeto mais detalhadas e convocou o workshop, convidando as principais partes interessadas, incluindo representantes do Comitê de Operações (criado especificamente para auxiliar na gestão dos serviços e respectivas entregas do projeto).

Os objetivos do workshop eram desenvolver estratégias e planos para:

- ☐ engajamento das partes interessadas;

- gestão de mudanças;
- gestão de contratos;
- realização de benefícios públicos;
- gestão de riscos.

Gestão de mudanças

Logo no início do estágio de Proposta Intermediária de Investimento, o Gerente de Projeto identificou a gestão de mudanças de forma eficaz como fator crítico para o sucesso deste projeto, e, portanto, desenvolveu um plano de comunicações de alto nível, em que estruturou compromissos personalizados com os diferentes grupos de partes interessadas (por exemplo, público em geral; proprietários específicos que podem ser diretamente afetados pelo projeto; políticos; mídia; etc.). À medida que a proposta de investimento passa a ser desenvolvida, no entanto, o Gerente de Projeto percebe que precisa colocar em prática planos de gerenciamento práticos, conforme o projeto passe para a fase de implementação. O workshop considerou o que isso envolveria, e o Gerente de Projeto registrou os resultados da seguinte forma:

A Implementação do Plano de Gestão deve abranger:

- Como gerenciaremos as entregas previstas pelo Contratado;
- Como e quando transferir a infraestrutura existente necessária ao projeto;
- Como vamos gerenciar a contratação de terras e outros riscos retidos;
- Como vamos facilitar as interfaces das partes interessadas e as aprovações do projeto;
- Como trataremos a infraestrutura relacionada às vias e aos terrenos temporários após a implementação;
- Como gerenciaremos as mudanças no contrato;
- Como vamos lidar com os eventos de compensação pela aquisição de terras; e
- Como trabalharemos para resolver quaisquer problemas de implementação pendentes.

Devolução da Concessão

- Quando o contrato terminar, o projeto terá que ser entregue a uma instituição ou órgão sucessor;
- O Contratado fornecerá à Autoridade um Plano de Devolução que:
  - Define o processo e os pontos que desencadeiam a devolução;
  - Contém detalhes suficientes para permitir que a instituição ou órgão sucessor

receba ativos e mantenha as operações sem interromper os serviços;

- O Contratado devolverá os ativos de acordo com os Planos de Manutenção;
- O Contratado disponibilizará, por um período, qualquer equipe sênior necessária para fornecer conhecimentos específicos de manutenção.

Alterações de Serviços

Uma provisão foi feita no Contrato relacionado ao Projeto para garantir que as mudanças no serviço possam ser tratadas e precificadas visando a manutenção do *value for money* para a Autoridade (critérios de referência de preços e análises de mercado).

Engajamento das Partes Interessadas

O Gerente de Projeto pediu aos participantes que revisassem os planos de engajamento das partes interessadas que foram desenvolvidos (em alto nível) para a Proposta Inicial de Investimento. Eles foram questionados se:

- quaisquer outros grupos de partes interessadas precisam ser considerados desde o desenvolvimento da Opção Mais Vantajosa;
- os cronogramas para engajamento ainda eram apropriados para o plano do projeto.
- seria necessário um envolvimento adicional antes de passar para o estágio de Proposta Completa de Investimento.

As respostas foram registradas pelos participantes e inseridas na elaboração do plano de engajamento das partes interessadas para a Proposta Intermediária de Investimento.

Gestão de Contratos

O workshop considerou como o contrato seria gerenciado em suas diferentes fases operacionais, incluindo construção, comissionamento, prestação de serviços e devolução.

O contrato foi revisado para garantir que cada serviço-chave tivesse uma produção, entrega e níveis de qualidade que pudessem ser mensurados e relatados mensalmente. O Comitê de Operações foi encarregado de desenvolver:

- um sistema de verificações;
- programas de satisfação do cliente; e
- um manual de operações para a próxima fase.

Realização de benefícios públicos

O grupo analisou o registro de benefícios públicos e discutiu a gestão de tais benefícios, concordando em:

- estabelecer um subgrupo da equipe de gestão de projetos para se reunir regularmente e supervisionar a gestão de benefícios públicos; e

- desenvolver uma estratégia de realização de benefícios públicos e colocar em prática planos para monitorá-la, com as características indicadas a seguir:

O **Plano de Benefícios Públicos** deve definir:

- os benefícios públicos esperados com o projeto;
- as organizações que fornecerão esses benefícios;
- prazos; e
- o processo de revisão necessário ao longo da concepção, construção e fase operacional inicial do projeto.

O plano deve ser estruturado em torno dos objetivos do projeto e benefícios públicos relacionados descritos na Dimensão Estratégica.

Para cada benefício público esperado, o plano deve fornecer o seguinte:

- **Partes Interessadas** – o indivíduo ou organização impactado(a) ou capaz de influenciar diretamente a realização do benefício público;
- **Gestor de Benefícios** – o indivíduo ou organização responsável por monitorizar até que ponto o benefício público está sendo concretizado, avaliando as razões de eventuais desvios e como fazer com que esse benefício corresponda às expectativas, quando relevante e possível;
- **Medida do Sucesso** – a medida específica que liga a intervenção (ou seja, o projeto) ao benefício público que está sendo visado;
- **Medidas de Apoio** – medidas que precisam ser tomadas (além da implementação do projeto) para maximizar o benefício público;
- **Indicadores de Desempenho Vinculados** – um indicador amplo a ser utilizado para medir até que ponto o benefício público está sendo materializado (tanto em resultado da intervenção, como em medidas de apoio);
- **Prazo** – o período ou fase durante o qual se espera que o benefício público seja materializado;
- **Processo de Revisão** – pontos nos quais o progresso da realização do benefício público deve ser revisado;
- **Riscos** – obstáculos atualmente identificáveis para a realização dos benefícios públicos.

O plano deve conter um cronograma indicativo para o acompanhamento, monitoramento e relato dos principais benefícios públicos e impactos do projeto.

Um programa de monitoramento deve ser estabelecido e incluir uma série de indicadores de desempenho que devem ser publicados periodicamente.

A gama de indicadores de desempenho deve se concentrar em resultados e benefícios públicos vinculados aos objetivos do projeto, conforme estabelecido na proposta de investimento.

- ☐ medidas quantitativas, como uso do sistema, transferência modal e estimativas de congestionamento; e
- ☐ indicadores qualitativos, como atitudes individuais em relação à prestação de serviços e perspectivas comerciais sobre a influência do projeto nas decisões de localização de negócios.

Riscos

Por último, o Gerente de Projeto passou a considerar o registro de risco e as disposições de gestão de risco estabelecidos no estágio de Proposta Intermediária de Investimento, como segue:

- ☐ Por meio de workshops facilitados sobre riscos, um registro de riscos abrangente foi desenvolvido e atualizado continuamente;
- ☐ Cada risco foi avaliado em termos de impacto e probabilidade;
- ☐ Foi elaborado um Plano de Resposta que leva em consideração a proximidade da ocorrência do evento de risco;
- ☐ Uma Análise Quantitativa de Risco completa foi realizada com base no Registro de Riscos do Projeto; e
- ☐ Os resultados foram introduzidos no modelo de custos do projeto.

Foi acordado que esses riscos devem ser revisados quinzenalmente nas reuniões da Equipe de Gestão de Projeto e os principais riscos analisados mensalmente nas reuniões do Grupo de Conclusão do Projeto.

Anexo 3 – Colaboração com os Bancos Multilaterais de Desenvolvimento

O que são os Bancos Multilaterais de Desenvolvimento?

Um banco multilateral de desenvolvimento ("BMD") é uma instituição financeira internacional criada por um grupo de países para fornecer financiamento e outros apoios, para promover o desenvolvimento nos países membros. Os BMDs podem ter um escopo global, regional ou subregional. Uma lista não exaustiva de BMDs inclui:

Tabela 55 – Lista de BMDs

- Banco Africano de Desenvolvimento;
- Banco Asiático de Desenvolvimento;
- Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura;
- Banco de Desenvolvimento do Caribe;
- Banco Centro-Americano de Integração Econômica;
- Corporação Andina de Fomento Banco de Desenvolvimento da América Latina;
- Banco de Desenvolvimento da África Oriental;
- Eurasian Development Bank;
- Banco Europeu de Reconstrução e Desenvolvimento (BERD);
- Banco Europeu de Investimento;
- Grupo Banco Interamericano de Desenvolvimento;
- Banco Islâmico de Desenvolvimento;
- Novo Banco de Desenvolvimento (antigo Banco de Desenvolvimento do BRICS);
- Banco de Desenvolvimento da África Ocidental;
- Grupo Banco Mundial;
- Banco Brasileiro de Desenvolvimento (BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social).

Qual é o Propósito deles?

Embora cada BMD tenha seus próprios membros, estrutura de governança e operações, eles têm funções semelhantes e compartilham a missão comum de erradicar a pobreza extrema e promover a prosperidade compartilhada de maneira sustentável. A título de exemplo para todos os BMDs, estabelecemos a seguir como o Banco Mundial (BM) pode ajudar os governos em seus programas de infraestrutura.

O Grupo BM é composto pelas cinco instituições apresentadas a seguir.

Tabela 56 – Cinco instituições do Grupo Banco Mundial

Instituição	Propósito
Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) (principal ao BM)	Fornece financiamento, assessoria política e assistência técnica a governos, com foco em países mais pobres de renda média e adequados ao crédito
Associação Internacional para o Desenvolvimento (IDA) (principal ao BM)	Fornece financiamento, assessoria política e assistência técnica aos governos, com foco nos países mais pobres
Corporação Financeira Internacional (IFC) (Grupo BM)	Foca em mobilizar o investimento do setor privado nas economias em desenvolvimento, através da prestação de serviços de financiamento e aconselhamento a empresas privadas
Agência Multilateral de Garantia do Investimento (MIGA) (Grupo BM)	Foca em mobilizar o investimento do setor privado nas economias em desenvolvimento, fornecendo garantias às empresas privadas
O Centro Internacional de Resolução de Disputas sobre Investimento (CIRDI) (Grupo BM)	Foca em mobilizar o investimento do setor privado nas economias em desenvolvimento, através da prestação de serviços de resolução de litígios

Como os BMDs podem oferecer suporte aos meus programas de infraestrutura?

A título de exemplo, o Grupo BM pode oferecer cinco meios diferentes de apoio:

- financiamento de projetos;
- programa para resultados;
- financiamento da política de desenvolvimento;
- serviços de consultoria; e
- assistência técnica.

A. Financiamento de projetos

O BIRD pode fornecer:

- financiamento de projetos (incluindo, quando apropriado, Financiamento Combinado - consulte a seção D a seguir); ou

- garantias;

a projetos ou programas de infraestrutura por até 28 anos, desde que o projeto:

- atenda aos objetivos de desenvolvimento do BM;
- cumpra as políticas de salvaguarda ambiental e social do BM;
- não tenha um impacto inaceitável na sustentabilidade fiscal do país membro;
- esteja em conformidade com as políticas e princípios de aquisição do BM (*value for money*, economia, integridade, adequação à finalidade, eficiência, transparência e justiça);
- possua mecanismos de supervisão suficientes para garantir que os recursos do empréstimo sejam utilizados apenas aos fins para os quais o financiamento foi concedido, incluindo o cumprimento do que foi anteriormente mencionado; e
- seja apoiado por uma contra-indenização do país (apenas para garantias).

Em circunstâncias apropriadas, uma parte do empréstimo pode ser aplicada às atividades de preparação do projeto[121].

O BM também oferece aos mutuários:

- serviços de apoio, incluindo treinamento e consultoria, supervisão, revisões das atividades de aquisição[122]; e
- transferência de conhecimentos e assistência técnica;

tanto para a preparação, quanto para a implementação do projeto – inclusive nas áreas de operação, gerenciamento e atividades fiduciárias e de salvaguardas do projeto.

B. Programa para Resultados

O Programa para Resultados ("P para R") fornece financiamento (a nível nacional ou subnacional) para atividades de capacitação pagáveis diante da entrega de resultados definidos, tais como:

- manutenção ou melhoria de medidas quantificáveis de prestação de serviços; e
- melhoraria da gestão fiscal e da sustentabilidade (por exemplo, redução do capital em empréstimos comerciais pendentes, progresso em direção às tarifas de recuperação de custos).

Em circunstâncias apropriadas, o BM pode desembolsar uma parte dos recursos do financiamento “P para R” como um adiantamento para resultados que ainda não foram alcançados.

---

[121] Atualmente limitado a US $ 6 milhões em situações normais e US $ 10 milhões em situações de fragilidade - e somente quando houver grande probabilidade de uma operação receber financiamento futuro do BM.

[122] Para obter mais detalhes sobre as regulamentações e processos de aquisição do BM, consulte http://pubdocs.worldbank.org/en/178331533065871195/Procurement-Regulations.pdf

C. Financiamento da Política de Desenvolvimento

O Financiamento da Política de Desenvolvimento ("FPD") fornece apoio orçamentário aos governos para a realização de um programa identificado de ações destinadas, por exemplo:

- fortalecimento da gestão das finanças públicas;
- melhoraria das condições de investimento;
- diversificação da economia;
- fortalecimento da prestação de serviços; e
- cumprimento dos compromissos internacionais aplicáveis.

O FPD apoia essas reformas por meio do financiamento do orçamento geral utilizado de acordo com os próprios processos e sistemas de implementação do mutuário. Os fundos do BM são desembolsados com base na conclusão das políticas e ações institucionais acordadas entre o BM e o governo.

A decisão do BM de estender o FPD é baseada:

- na força do programa proposto; e
- na apropriação e no compromisso do próprio país com ele.

Na preparação de operações de política de desenvolvimento, o BM colabora com o FMI (Fundo Monetário Internacional) e outras instituições financeiras internacionais e doadores, conforme apropriado, ao mesmo tempo em que mantém a responsabilidade pelas decisões financeiras finais.

D. Financiamento Combinado

Técnicas de "Financiamento Combinado", utilizando BMD e outros financiamentos públicos para atrair financiamento do setor privado, são essenciais para atingir os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e os objetivos gêmeos dos BMDs – prosperidade compartilhada e eliminação da pobreza extrema[123]. O BM lançou um programa intitulado "Maximizar o Financiamento para o Desenvolvimento" para priorizar o Financiamento Combinado[124]. Os

---

[123] A OCDE e a Comissão de Desenvolvimento de Negócios e Sustentabilidade publicaram orientações sobre o financiamento combinado, estabelecendo cinco princípios para o financiamento combinado, como segue: (a) ancorar o uso do financiamento combinado em uma lógica de desenvolvimento, (b) aumentar a mobilização de financiamento comercial, (c) adaptado para contexto local, (d) foco em parcerias eficazes, (e) monitorar a transparência e os resultados. Consultar - BM, Grupo de Trabalho DFi sobre Financiamento Concessional Combinado para Projetos do Setor Privado: https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/a8398ed6-55d0-4cc4-95aa-bcbabe39f79f/DFI+Blended+Concessional+Finance+for+Private+Sector+Operations_Summary+R....pdf?MOD=AJPERES &CVID=IYCLe0B

A OCDE estima que 167 facilidades de doadores foram lançadas entre 2000 e 2016 para agrupar o financiamento para a combinação com um total de US$ 31 bilhões em autorizações.

O G20 concordou com esse enfoque crítico no Financiamento Combinado em Adis Abeba em 2015 e no Acordo de Hamburgo em 2017.

[124] A propósito, consulte o *Maximizar o Financiamento para o Desenvolvimento: Alavancar o Setor Privado para o Crescimento e o Desenvolvimento Sustentável* (setembro de 2017), do Banco Mundial: http://siteresources.worldbank.org/DEVCOMMINT/Documentation/23758671/DC2017-0009_Maximizing_8-19.pdf

BMDs consideram o Financiamento Combinado como uma maneira melhor de apoiar projetos de infraestrutura do que a simples concessão de financiamento público, uma vez que:

- o Financiamento Combinado concentra-se em trabalhar junto com o mercado do setor privado para alavancar maiores quantidades de capital em um projeto do que os BMDs podem fazer por conta própria; e
- a filantropia privada também está desenvolvendo seu papel com sua maior tolerância ao risco e maior disposição para investir em conceitos de negócios inovadores[125].

Quando devidamente aplicado, o financiamento concessional pode alavancar entre **5 e 17** vezes o montante do financiamento não concessional, usando técnicas de Financiamento Combinado[126].

Para ser eficaz, o Financiamento Combinado deve:

- catalisar o desenvolvimento do mercado e mobilizar recursos do setor privado, mas não "expulsar" o setor privado;
- ser sustentável e evitar criar dependência;
- abordar as falhas do mercado e evitar a interrupção ou distorção dos mercados;
- promover elevados padrões de conduta, inclusive nas áreas de governança corporativa, impacto ambiental, inclusão social, transparência, integridade e divulgação[127]; e
- reduzir o impacto dos riscos, em vez de isolar completamente o setor privado dos riscos.

Os governos devem considerar esses princípios estruturantes na análise da Dimensão Comercial.

E. Outras formas de Auxílio ao Desenvolvimento

Além do financiamento do projeto, o BM também oferece:

- parecer técnico;
- planos de desenvolvimento institucional; e
- estratégias a nível nacional;

para ajudar a moldar políticas e programas e construir capacidade institucional. Eles são fornecidos por meio de outros mecanismos de financiamento, incluindo:

---

[125] Consulte - Fazendo o Financiamento Combinado funcionar para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, da OCDE: http://www.oecd.org/publications/making-blended-finance-work-for-the-sustainable-development-goals-9789264288768- en.htm

[126] Durante o período de 2014-2016, os DFIs financiaram o valor geral do projeto de mais de $15 bilhões de compromissos concessionais de pelo menos $1,5 bilhão - proporcionando uma alavancagem média de 1:10.

[127] Consultar - BM, Grupo de Trabalho DFi sobre Financiamento Concessional Combinado para Projetos do Setor Privado: https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/a8398ed6-55d0-4cc4-95aa-bcbabe39f79f/DFI+Blended+Concessional+Finance+for+Private+Sector+Operations_Summary+R....pdf?MOD=AJPERES &CVID=lYCLe0B

- **Fundos Fiduciários**

Os fundos fiduciários são financiados por parceiros de desenvolvimento e administrados pelo BM para atividades de desenvolvimento específicas. Estas atividades podem incluir:

- financiamento autônomo para projetos específicos de desenvolvimento econômico e social;
- cofinanciamento para preencher lacunas de financiamento do projeto;
- financiamento para trabalhos preparatórios em nível de projeto; e
- assistência técnica, incluindo capacitação, serviços analíticos e de consultoria, pesquisa e compartilhamento de conhecimento.

Os fundos fiduciários são frequentemente utilizados para inovações piloto que podem mais tarde ser ampliadas ou integradas nas operações do BM, inclusive em nível nacional[128]. Cerca de dois terços do trabalho de consultoria e análise do BM são financiados por fundos fiduciários.

Nos fundos fiduciários executados pelo BM, o BM realiza as atividades e gerencia os gastos de acordo com suas regras. Em alguns fundos fiduciários, conhecidos como "fundos fiduciários executados pelo destinatário", o BM repassa fundos para um destinatário para atividades e despesas específicas, enquanto desempenha um papel operacional (ou seja, atividades de avaliação e supervisão apoiadas pelos fundos). Aplicam-se as políticas e procedimentos operacionais normais do BM (incluindo preparação, avaliação, supervisão e avaliação, fiduciária, aquisição, salvaguarda e outras políticas). Os destinatários podem ser entidades governamentais, não governamentais ou outras entidades externas.

Um fundo fiduciário pode ser inteiramente executado pelo BM, totalmente executado pelo destinatário ou uma combinação dos dois.

O BM também oferece um fundo fiduciário alternativo denominado "*Externally Financed Output*" ("EFO"). O EFO é um instrumento simplificado para receber contribuições externas, inferiores a US$ um milhão, durante um período máximo de 24 meses para concluir todas as atividades relevantes.

- **Serviços de Consultoria Reembolsáveis**

O BM também pode fornecer assistência técnica personalizada por meio dos Serviços de Consultoria Reembolsáveis. Para estes, o BM é reembolsado pelos custos de prestação dos serviços de consultoria. Os clientes podem ser países, entidades governamentais, estados e municípios, empresas estatais, organizações da sociedade civil e agências multilaterais.

Como posso acessar o suporte BMD/BM para o meu Programa?

As autoridades devem considerar o apoio do BMD o mais cedo possível no ciclo de desenvolvimento do projeto e, em particular, considerar as opções de Financiamento

[128] O Fundo de Desenvolvimento de Financiamento de Infraestrutura da Indonésia, por exemplo, é um fundo fiduciário de vários doadores administrado pelo Banco Mundial, financiado pelo Departamento de Relações Exteriores, Comércio e Desenvolvimento do Governo do Canadá, com o objetivo de abordar os principais gargalos que restringem o financiamento de infraestrutura na Indonésia e fornecer aconselhamento consistente em nível de política e transação ao governo sobre a canalização de finanças privadas para a infraestrutura.

Combinado como parte do desenvolvimento de suas opções de financiamento (consulte a seção D anterior). Quando se busca financiamento de BMD, incorporar os requisitos procedimentais dos BMDs (conforme estabelecido na presente Orientação) como parte do processo de planejamento de negócios desde o início maximizará as perspectivas de uma aplicação bem-sucedida.

O apoio do BM é centralmente coordenado através do governo, por isso é vital estabelecer a ligação com o Ministério/Unidade de Coordenação relevante em uma fase inicial.

As políticas ambientais e sociais do BM (referidas como "Políticas de Salvaguarda") se aplicam em todo o processo. As Políticas de Salvaguarda fornecem mecanismos sólidos para identificar, evitar e minimizar danos a pessoas e ambientes. Elas exigem que os mutuários, incluindo os intermediários financeiros, tomem medidas para lidar com certos riscos ambientais e sociais, por exemplo, realizando avaliações de impacto ambiental e social, consultando as comunidades afetadas sobre os impactos potenciais do projeto e restaurando os meios de subsistência das pessoas deslocadas[129].

Para projetos que são implementados pelo setor privado, o BM adotou os Padrões de Desempenho da IFC (referidos neste contexto como Padrões de Desempenho do BM), no lugar das Políticas de Salvaguarda (ver a seguir).

Para ser elegível, seria necessário cumprir os seguintes procedimentos de seis estágios:

- identificação;
- preparação;
- avaliação;
- negociação e aprovação;
- implementação e suporte; e
- conclusão e avaliação.

Os primeiros quatro dos procedimentos anteriormente referidos estão resumidos a seguir[130].

Identificação

O Grupo BM trabalha com o governo de um país membro e outras partes interessadas para determinar como a assistência financeira e outras podem ser mais bem projetadas para ter o maior impacto. Isso está incorporado na Estratégia de Parceria com o País ("EPP"), desenvolvida pelo governo e pela Unidade de Gestão de País do BM ("CMU"), apoiada por pessoas em nível global em uma variedade de unidades temáticas regionais e transversais para ajudar a projetar, preparar e implementar projetos[131].

---

[129] Para obter informações detalhadas sobre o conteúdo e a aplicação das Políticas de Salvaguarda, consulte www.worldbank.org/en/projects-operations/environmental-and-social-policies.

[130] Para obter detalhes sobre as duas etapas finais, consulte: www.worldbank.org/en/projects-operations/products-and- services/brief/projectcycle.

[131] Para auxiliar nisso, o GBM mantém 6 unidades regionais (África; Leste Asiático e Pacífico; Europa e Ásia Central; América Latina e Caribe; Oriente Médio e Norte da África; e Sul da Ásia); 17 grupos de prática global (Agricultura; Educação; Energia; Meio Ambiente e Recursos Naturais; Finanças; Competitividade e Inovação; Governança; Saúde, Nutrição e População; Emprego e Desenvolvimento; Macroeconomia; Comércio e

Cada país identifica suas prioridades e metas para a redução da pobreza e o desenvolvimento nacional, que podem ser estabelecidas em uma estratégia de desenvolvimento nacional focada na pobreza. Uma vez que os objetivos são estabelecidos, a EPP estabelece um programa flexível de engajamento, adaptado às necessidades do país, para apoiar a realização desses objetivos. Projetos e programas específicos geralmente decorrem ou são identificados por referência à EPP.

As EPP estão alinhadas com as circunstâncias do país (por exemplo, estratégia de desenvolvimento nacional, ciclos eleitorais) e são normalmente preparadas em um ciclo de quatro a seis anos. A cada dois anos ou no meio da implementação de uma EPP, o Banco Mundial prepara uma Revisão de Aprendizagem e Desempenho (RAD) para avaliar e atualizar a EPP conforme necessário. Se mudanças significativas ocorreram desde a EPP original, a RAD realinha o programa da EPP. A RAD, portanto, oferece uma oportunidade para atualizar a escolha e a combinação de instrumentos e as modalidades ou critérios de engajamento, conforme necessário. Além disso, a RAD atualiza o plano de atividades para a próxima fase da EPP caso não estivessem bem definidas na época da EPP original.

Para cada projeto, o BM e o governo concordam com um conceito inicial de projeto e seus beneficiários, e a equipe de projeto do BM descreve os elementos básicos em uma Documento de Reflexão do Projeto. Este documento identifica:

- objetivos propostos;
- riscos;
- cenários alternativos; e
- um cronograma para o processo de aprovação do projeto. Além disso, um Documento de Informações do Projeto estabelece:
- o escopo do projeto pretendido;
- informações públicas necessárias para adaptar os documentos de licitação ao projeto proposto; e
- uma Folha de Dados de Salvaguardas Integradas, disponível ao público, que identifica as principais questões relacionadas às Políticas de Salvaguarda.

Preparação

No que se refere à FPI (Financiamento de Projetos de Investimento), o governo mutuário e sua agência ou agências implementadoras são responsáveis pela fase de preparação do projeto, que envolve:

- realização de estudos de viabilidade;
- preparação de projetos técnicos e de engenharia; e
- consulta e feedback das partes interessadas, para garantir que o projeto atenda às suas necessidades.

Investimento; Pobreza; Proteção Social; Social, Urbano, Rural e Resiliência; Transporte; Desenvolvimento Digital; e Água); e 5 grupos temáticos globais (Mudanças Climáticas; Fragilidade, Conflito e Violência; Gênero; Infraestrutura, PPPs e Garantias; e Gestão do Conhecimento).

Os projetos de infraestrutura também exigirão:

- um Relatório de Avaliação Ambiental;
- um Plano de Ação Ambiental (que descreve os problemas potenciais, identifica as principais causas desses problemas e formula políticas e ações concretas para lidar com eles); e
- quando relevante, um Plano para os Povos Indígenas (que identifica as ações planejadas da Autoridade em áreas indígenas, com o objetivo de evitar ou diminuir potenciais impactos negativos sobre as pessoas).

O compromisso total do governo com o que precede é vital.

O BM geralmente desempenha um papel consultivo e oferece análises e conselhos quando solicitado durante esta fase. Ao mesmo tempo, o BM avalia a capacidade relevante das agências de implementação, a fim de chegar a um acordo com a Autoridade sobre as disposições para a gestão geral do projeto, incluindo:

- gestão financeira;
- aquisição;
- apresentação de relatórios; e
- acompanhamento e avaliação.

Avaliação

A avaliação fornece uma oportunidade de revisar a concepção do projeto em detalhes e resolver quaisquer questões pendentes. O governo e o Banco Mundial revisam o trabalho realizado durante as fases de identificação e preparação e confirmam os resultados esperados do projeto, os beneficiários pretendidos e as ferramentas para monitorar o progresso. Um acordo é alcançado sobre a viabilidade de todos os aspectos do projeto neste momento. A equipe do BM confirma que todos os aspectos do projeto são consistentes com os requisitos operacionais do BM e que o governo possui disposições institucionais para implementar o projeto com eficiência.

Todas as partes concordam com:

- um cronograma do projeto;
- a divulgação pública de documentos importantes; e
- identificação de qualquer trabalho inacabado necessário para a aprovação final do Banco.

Negociação e Aprovação

Depois que todos os detalhes do projeto são negociados e aceitos pelo governo e pelo BM, a equipe do projeto prepara o Documento de Avaliação do Projeto (para FPI e “P para R”) ou o Documento do Programa (para FPD), junto com outros documentos financeiros e legais, para

apresentação à Diretoria Executiva do Banco para consideração e aprovação[132].

Obtida a aprovação do financiamento, atendidas as condições de efetivação e aceitos e assinados os documentos legais, dá-se início à fase de implantação.

Como os BMDs focados no setor privado podem me ajudar a entregar meu Programa?

Corporação Financeira Internacional (IFC)

A IFC é a maior instituição de desenvolvimento global focada exclusivamente no setor privado nos países em desenvolvimento. A IFC investe diretamente em projetos e empresas, fornecendo financiamento de longo prazo (sete a doze anos) em moedas estrangeiras e locais, bem como contribuições de capital. Estes últimos são geralmente limitados a entre cinco e vinte por cento do patrimônio de uma empresa, já que as empresas são incentivadas a ampliar a propriedade das ações por meio de listagens públicas, aprofundando assim os mercados de capitais locais.

A IFC pode investir através de:

- empréstimos com participação nos lucros;
- empréstimos conversíveis;
- ações preferenciais;
- disposições financeiras combinados; e
- empréstimos a bancos intermediários, empresas de arrendamento mercantil e outras instituições financeiras para repasse.

A IFC oferece produtos e soluções inovadores que permitem aos clientes fazer hedge cambial, taxa de juros, preço de commodities e outros riscos. Estes incluem:

- garantias parciais de crédito;
- mecanismos de compartilhamento de riscos;
- titularizações; e
- o Programa Global de Financiamento do Comércio (que garante obrigações de pagamento relacionadas ao comércio de instituições financeiras aprovadas).

A IFC oferece:

- serviços de consultoria profissional para empresas privadas, instituições financeiras e fundos e governos,
- com o objetivo de fomentar as condições de atração de capital privado, permitindo o

[132] IPF e P para R também podem ser estruturados como parte de uma Abordagem Programática Multifásica (APM), que permite aos países estruturar um envolvimento longo, grande ou complexo como um conjunto de operações menores vinculadas (ou fases), como parte de uma programa com metas intermediárias de curto prazo. A APM é apropriada para programas com fases modulares escalonáveis, cada uma com resultados autônomos. Por exemplo, um corredor rodoviário de 600 quilômetros poderia ser dividido em três projetos menores de 200 quilômetros cada.

crescimento do setor privado.

A IFC oferece apoio aos governos:

- ao conceber e implementar parcerias público-privadas; e
- ao ajudar nas reformas destinadas a construção de sistemas financeiros e mercados de capitais resilientes, transparentes e de bom funcionamento e melhorar as condições gerais de investimento.

Elegibilidade, Salvaguardas e Exclusões

Para ser elegível para financiamento da IFC, um projeto deve:

- estar localizado em um país em desenvolvimento que seja membro da IFC;
- ser do setor privado;
- ser tecnicamente sólido;
- ter boas perspectivas de ser rentável; e
- beneficiar a economia local.

A IFC não empresta diretamente para micro, pequenas e médias empresas ou empreendedores individuais, mas muitos dos clientes de investimento da IFC são intermediários financeiros que repassam para empresas menores.

Para todos os projetos, a elegibilidade depende da sua solidez ambiental e social. Os projetos ou intermediários apoiados pela IFC estão sujeitos à Estrutura de Sustentabilidade da IFC, que compreende a Política de Sustentabilidade, os Padrões de Desempenho em Sustentabilidade Socioambiental e a Política de Acesso à Informação[133].

A IFC mantém uma Lista de Exclusão que define os tipos de projetos que a IFC não financia (cobrindo, por exemplo, produtos ilegais ou proibidos, álcool, tabaco etc.)[134].

Uma empresa ou empresário que busca estabelecer um novo empreendimento ou expandir um empreendimento existente pode entrar em contato diretamente com a IFC, enviando uma proposta de investimento.

Agência Multilateral de Garantia do Investimento (MIGA)

A MIGA oferece garantias de seguro contra riscos políticos a investidores e credores privados e internacionais para projetos em uma ampla gama de setores nos países membros em desenvolvimento. Em certos casos, a MIGA também pode segurar um investimento feito por um nacional do país anfitrião, desde que os fundos sejam originários de fora desse país e o governo anfitrião aprove. Os investimentos de empresas estatais também são elegíveis se operarem em uma base comercial. Os projetos apoiados devem ser financeira e

[133] Para obter mais detalhes sobre a Estrutura de Sustentabilidade, consulte: www.ifc.org/wps/wcm/connect/topics_ext_content/ifc_external_corporate_site/sustainability-at-ifc/policies-standards

[134] Para uma lista completa de projetos excluídos e detalhes adicionais sobre as condições e aplicação, consulte: www.ifc.org/wps/wcm/connect/topics_ext_content/ifc_external_corporate_site/sustainability-at-ifc/company-resources/ifcexclusionlist

economicamente viáveis, ambientalmente saudáveis e consistentes com os padrões de trabalho e objetivos de desenvolvimento do país.

As garantias da MIGA protegem os investimentos contra riscos não comerciais e podem ajudar os investidores a obter acesso a fontes de financiamento com melhores termos e condições financeiras. Projetos elegíveis podem ser segurados contra perdas relacionadas a:

- inconversibilidade da moeda e restrição de transferência;
- expropriação;
- guerra, terrorismo e perturbações civis; e
- quebra de contrato e não cumprimento de obrigações financeiras.

Os candidatos que buscam a cobertura da MIGA devem apresentar uma solicitação preliminar assim que possível, pela qual nenhuma taxa é cobrada. Uma vez que os planos de investimento e financiamento são estabelecidos, os candidatos enviam um Pedido Definitivo junto com qualquer documentação de projeto relevante e uma taxa de processamento.

Centro Internacional para Resolução de Disputas sobre Investimento (ICSID)

O ICSID é a instituição líder mundial dedicada à solução de controvérsias de investimentos internacionais. Possui vasta experiência neste campo, tendo administrado a maioria de todos os casos de investimento internacional. Os Estados concordaram com o ICSID como um fórum para solução de disputas entre investidores e estados na maioria dos tratados internacionais de investimento e em várias leis e contratos de investimento. A Convenção ICSID estabelece que cada Estado Membro deve reconhecer e executar uma decisão arbitral do ICSID como se fosse uma decisão final dos tribunais desse Estado.

O ICSID é uma instituição independente e despolitizada de solução de disputas. Sua disponibilidade para investidores e países ajuda a promover o investimento internacional, proporcionando confiança no processo de resolução de disputas. Também está disponível para disputas de estado para estado no âmbito de tratados de investimento e acordos de livre comércio e como um registro administrativo.

O ICSID prevê a solução de controvérsias por meio de conciliação, arbitragem ou investigação de fatos. O processo do ICSID é projetado para levar em consideração as características especiais das disputas internacionais sobre investimentos e das partes envolvidas, mantendo um equilíbrio cuidadoso entre os interesses dos investidores e dos Estados anfitriões. Cada caso é analisado por uma Comissão de Conciliação ou um Tribunal Arbitral independente, após ouvidas as provas e argumentos jurídicos das partes. Uma equipe de caso ICSID dedicada é designada para cada caso e fornece assistência especializada ao longo de todo o processo.

Anexo 4 – Sustentabilidade e Outras Prioridades Estratégicas

1. Visão Geral dos Padrões da IFC

Os BMDs têm políticas em vigor destinadas a evitar, minimizar e mitigar quaisquer impactos ambientais e sociais negativos de um projeto, incluindo a proteção dos direitos daqueles que podem ser afetados ou marginalizados pelo processo de desenvolvimento (ou seja, *Do No Harm* – não causar danos). Essas "Salvaguardas" ambientais e sociais visam evitar, minimizar e mitigar consequências negativas e aumentar o impacto positivo no desenvolvimento (por exemplo, desenvolvimento de competências para aqueles afetados pelo projeto).

Para projetos de infraestrutura, os Padrões de Desempenho da IFC oferecem uma estrutura abrangente que cobre todo o espectro de riscos e oportunidades ambientais e sociais; você descobrirá que a maioria dos bancos multilaterais de desenvolvimento (BMDs) tem seus próprios padrões, mas baseados nos padrões da IFC. Por exemplo, a Estrutura Ambiental e Social do Banco Mundial, que foi recentemente atualizada para incluir maior foco em áreas como proteção de pessoas que vivem com deficiência, alinha-se com os Padrões de Desempenho da IFC e é um recurso relevante para infraestrutura financiada pelo governo/auxílio; os Padrões da IFC são mais focados em projetos financiados pelo setor privado.

Padrão de Desempenho 1:	Avaliação e Gestão de Riscos e Impactos Ambientais e Sociais
Padrão de Desempenho 2:	Condições de Emprego e Trabalho
Padrão de Desempenho 3:	Eficiência de Recursos
Padrão de Desempenho 4:	Saúde e Segurança da Comunidade
Padrão de Desempenho 5:	Aquisição de Terra e Reassentamento Involuntário
Padrão de Desempenho 6:	Conservação da Biodiversidade e Gestão Sustentável de Recursos Naturais Vivos
Padrão de Desempenho 7:	Povos Indígenas
Padrão de Desempenho 8:	Patrimônio Cultural

Os Princípios do Equador foram desenvolvidos por instituições financeiras com foco na gestão de riscos ambientais e sociais em financiamento de projetos. Eles se baseiam nos Padrões de Desempenho da IFC e estabelecem os padrões ambientais e sociais mínimos que as transações de financiamento de projetos de adoção de instituições financeiras devem cumprir. Eles cobrem a categorização do projeto, avaliação ambiental e social e planos de ação, padrões aplicáveis, envolvimento das partes interessadas, mecanismos de reclamação, revisão independente do projeto, uso de cláusulas para conformidade com requisitos ambientais e sociais e relatórios.

Recursos-Chave:

- Estrutura Ambiental e Social do Banco Mundial (atualizado em 2018);
- Padrões de Desempenho da IFC 2012; e
- Princípios do Equador IV.

2. Visão Geral dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e dos Princípios do Impacto Financeiro Positivo

Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável foram adotados pela Assembleia Geral da ONU em 2015 como um meio de focar a comunidade internacional em alcançar o desenvolvimento sustentável até 2030. A estrutura é composta por 17 objetivos globais econômicos, ambientais e sociais interdependentes, cada um deles sustentado por metas e indicadores de medição:

Diagrama 13 – Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

Em 2017, a Iniciativa Financeira do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente lançou os Princípios do Impacto Financeiro Positivo, uma estrutura que ajuda o setor financeiro a avaliar sua contribuição para o cumprimento dos ODS. Os Princípios nasceram do reconhecimento de que se espera que as instituições financeiras de hoje não apenas gerenciem os riscos ambientais e sociais de suas carteiras, mas também busquem ativamente causar um impacto positivo na economia, na sociedade e no meio ambiente por meio de suas atividades de financiamento/investimento. Os Princípios:

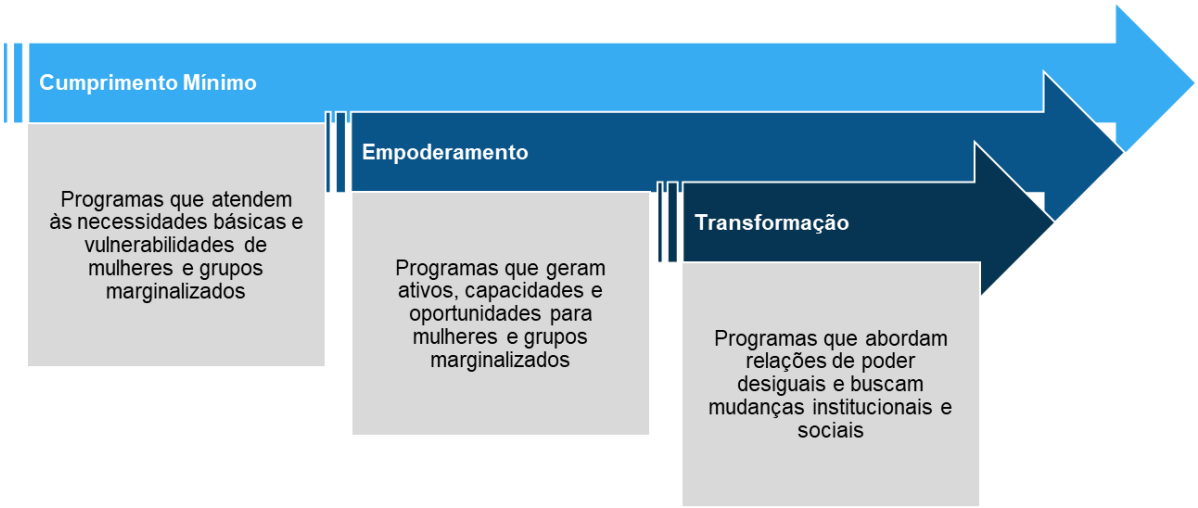
i. definem o impacto financeiro positivo;

ii. solicitam às instituições que identifiquem o impacto positivo de suas atividades de financiamento/investimento e implementem processos para monitorar a obtenção dos impactos pretendidos; e

iii. solicitam às instituições que divulguem suas atividades de financiamento/investimento de impacto positivo, juntamente com as metodologias utilizadas para determiná-las.

3. A Estrutura de Gênero e Inclusão (G&I)

Esta estrutura, desenvolvida por Caroline Moser e o mecanismo de *Infrastructure and Cities for Economic Development* (ICED) do DFID, é uma ferramenta para avaliar e determinar o nível certo de ambição para projetos ou programas. Ele ilustra três níveis diferentes de impacto e ambição de impacto social.



Para se alinhar com os padrões ambientais e sociais, todos os projetos devem atender ao nível um e responder às necessidades básicas e vulnerabilidades dos grupos afetados como um requisito mínimo. No entanto, a Estrutura também ajuda você a pensar sobre os ganhos potenciais do seu projeto – cada vez mais, as instituições financeiras internacionais estão procurando oportunidades para criar benefícios adicionais para as comunidades e abordar questões de gênero e inclusão.

Ao identificar oportunidades para conceber seu projeto de uma forma que construa os ativos das pessoas, competências e acesso a empregos, você pode atingir o nível dois: "empoderamento"; e se você é capaz de desafiar e/ou mudar práticas discriminatórias, comportamentos prejudiciais ou barreiras à entrada de grupos marginalizados, você pode atingir o nível mais alto, três: "transformação". Há orientações disponíveis sobre como aplicar a Estrutura a diferentes setores de infraestrutura[135].

4. Exploração, Abuso e Assédio Sexual (EAAS) em Projetos de Infraestrutura

O setor de infraestrutura apresenta um ambiente de alto risco para incidentes de exploração, abuso e assédio sexual (EAAS).

Os riscos dentro do seu projeto dependerão não apenas do modelo de construção e das atividades do projeto, mas também do ambiente de risco mais amplo. Por exemplo, as medidas de prevenção da EAAS precisam levar em consideração quaisquer atitudes sociais ou normas existentes em relação à violência contra as mulheres ou assédio no local de trabalho (a EAAS pode ser mais prevalente em comunidades onde comportamentos que constituem assédio no local de trabalho são geralmente tolerados). É crítico. garantir uma

[135] PIDG-Gênero-Ambição-Estrutura: https://www.pidg.org/wp-content/uploads/2019/03/PIDG-Gender-Ambition-Framework-070219-FINAL.pdf

abordagem contextualmente apropriada e centrada no sobrevivente (ou seja, uma que priorize a segurança, o anonimato e o bem-estar das vítimas/sobreviventes da EAAS).

A seguir estão alguns fatores de risco EAAS comumente associados a projetos de infraestrutura:

- O **afluxo de trabalhadores** – durante as fases de construção e operação, os trabalhadores são frequentemente empregados informalmente (sem contratos formais ou verificação de antecedentes), são predominantemente do sexo masculino, frequentemente vêm de fora da área do projeto e estão presentes apenas por um curto período de tempo. Eles entram em contato próximo com todos os grupos comunitários em uma área do projeto e, portanto, o risco de EAAS é aumentado. O tamanho da força de trabalho e a capacidade de absorção da comunidade anfitriã são fatores críticos a serem considerados ao avaliar os riscos de EAAS;
- **Mudanças na dinâmica de poder** – a chegada de uma grande força de trabalho pode interromper a dinâmica de poder em uma comunidade e dentro das famílias, pois as mulheres da comunidade entram em contato com trabalhadores móveis de várias maneiras. Os projetos de infraestrutura também podem oferecer oportunidades para as mulheres ganharem uma renda (por meio de emprego direto no projeto durante a construção ou operação, ou indiretamente por meio de serviços associados, como alimentação) – isso também pode alterar a dinâmica de poder na comunidade e dentro das famílias;
- **Aquisição de terras e reassentamento** – se o projeto requer a aquisição de terras, pode levar ao deslocamento físico ou econômico de pessoas/comunidades, exigindo compensação e apoio para aqueles cujas casas e/ou meios de subsistência foram afetados. Isso pode aumentar a vulnerabilidade de grupos marginalizados e vulneráveis (por exemplo, famílias chefiadas por mulheres, aqueles que trabalham no setor informal, pessoas com deficiência) e expô-los aos riscos de EAAS. Os grupos marginalizados e vulneráveis podem estar expostos aos riscos de EAAS perpetrados por aqueles que gerenciam a aquisição de terras e o processo de reassentamento. Se a legislação nacional impedir os direitos formais de certos grupos aos títulos/propriedade de terra, sua exposição à EAAS poderia ser aumentada ainda mais. A vulnerabilidade também pode ser exacerbada por meio desses processos; por exemplo, se esses grupos forem deixados de fora das consultas e da tomada de decisões sobre compensação e apoio à restauração dos meios de subsistência;
- **Transporte** – projetos de infraestrutura geralmente envolvem transporte de materiais de e para os locais de trabalho; novas rotas de acesso podem ser criadas, ou os trabalhadores podem usar as rotas de acesso existentes usadas pelas comunidades e, assim, entrar em contato próximo com todos os grupos comunitários. Mulheres e outros grupos vulneráveis da comunidade, que são empregados pelo projeto, podem estar expostos a riscos em seu caminho de/para o local de trabalho se providências para transporte seguro não forem tomadas;
- **Fase de construção** – esta é uma fase de risco particularmente alto para a EAAS. Isso se deve em parte a uma força de trabalho tipicamente maior envolvida durante a construção; o afluxo de trabalhadores temporários com contratos de curta duração, que vivem em acomodações no local ou nas comunidades de acolhimento; mas também porque esta é frequentemente a fase em que os fatores listados anteriormente irão se manifestar fisicamente no projeto (ou seja, é quando a aquisição de terras e reassentamento ocorreria, quando o transporte de materiais, equipamentos e trabalhadores aconteceria, e quando os membros da comunidade entrariam em contato físico com a equipe do projeto). No entanto, ações podem ser tomadas nas fases iniciais do projeto para garantir que a EAAS seja evitada na fase de construção;

- **Fase de operação / entrega de serviço** – os riscos da EAAS podem frequentemente continuar na fase de operação e entrega de serviço; por exemplo, se a nova infraestrutura em construção for uma estrada. Esta fase também apresenta outro conjunto de riscos de EAAS se houver uma força de trabalho operacional, se houver contratados na fase de operação (por exemplo, engajamento de segurança, jardineiros, faxineiros, fornecedores etc.), e durante as atividades de manutenção, quando contratados externos podem ser trazidos novamente para realizar obras. Por exemplo, os membros da comunidade empregados para trabalhos de manutenção de longo prazo, particularmente as populações mais vulneráveis (por exemplo, mães solteiras, pessoas que vivem com deficiência) e aqueles que são novos na força de trabalho, podem estar em risco particular de EAAS. Os locais e pontos em que a EAAS pode ocorrer também diferem dos estágios anteriores do ciclo do projeto (por exemplo, por meio de atividades de cobrança de tarifas/pedágio), assim como os possíveis perpetradores da EAAS (por exemplo, a equipe de prestação de serviços das comunidades anfitriãs pode abusar de sua posição relativa de poder).

Além desses fatores de risco diretos, há também riscos mais amplos que são comumente associados a projetos de infraestrutura e que podem servir como caminhos para a EAAS, dada sua ligação com grupos vulneráveis.

Os seguintes riscos são considerados "sinais vermelhos" ou indicadores de potenciais riscos de EAAS:

- **Saúde e segurança** (H&S, do inglês *Health and Safety*) – os padrões de H&S em muitos países em desenvolvimento são notoriamente de baixo nível. Os trabalhadores vulneráveis (trabalhadores informais, mulheres etc.) podem ser forçados a trabalhar em condições perigosas ou insalubres. Muitas vezes isso não é relatado devido ao medo de perder o emprego.
- **Pessoas que vivem com deficiência** – Essas pessoas correm o maior risco. Há evidências de que homens e meninos também sofrem de EAASSEAH, mas os relatos são baixos.
- **Trabalho infantil, obrigatório ou forçado (ou seja, escravidão moderna e tráfico humano) –** Este é um problema global significativo para o setor de construção, com casos de grande visibilidade de homens, mulheres e crianças traficados durante grandes projetos de infraestrutura ou para trabalhar na indústria da construção.
- **Corrupção** – Existem pontos no ciclo do projeto em que os riscos de corrupção são aumentados (por exemplo, cobrança de taxas de usuário, pagamento de compensação pela aquisição de terras, pontos de comércio, como paradas de caminhão ou postos de fronteira). Também podem ser pontos em que os riscos de EAASSEAH aumentam, uma vez que envolvem interação com pessoas vulneráveis.
- **Engajamento de empresas de segurança/guardas** – Este é um risco fundamental que permeia as fases de construção e operações. Os guardas de segurança estão em uma posição de poder e podem (e costumam) abusar dela. Usar processos de recrutamento robustos para selecionar, treinar, gerenciar e monitorar empresas de segurança e seu pessoal é fundamental, assim como ter mecanismos ativos de denúncia / queixas da comunidade em vigor.
- **Gerenciamento da cadeia de abastecimento** – Os sistemas de gerenciamento para evitar problemas de EAASSEAH em um nível de projeto precisam ser transmitidos para a cadeia de abastecimento e, mais importante, os contratados devem ser responsabilizados pelo monitoramento e desempenho de seus subcontratados.

Anexo 5 – Princípios do G20

Preparado pelo Grupo de Trabalho de Infraestrutura[136]

A introdução de dutos e planejamento de infraestrutura robustos e transparentes, estudos de viabilidade aprimorados e controles de tomadas de decisão de fase de projeto, e o desenvolvimento de metodologias de estudos de viabilidade e construção de propostas de investimento, levaram à construção de uma infraestrutura mais produtiva.

Os seguintes **Princípios para a Fase de Preparação de Projetos de Infraestrutura** podem ser considerados na preparação de projetos de infraestrutura nacionais e subnacionais. Os Princípios consistem em uma lista de aspectos críticos a serem considerados nas seguintes dimensões:

- Justificativa do projeto;
- Avaliação das opções;
- Viabilidade comercial;
- Capacidade de custeio a longo prazo; e
- Capacidade de Entrega.

Essas cinco dimensões principais e suas respectivas questões apresentam uma maneira de alcançar um alto padrão de desenvolvimento da proposta de investimento. O G20 é transparente que, para serem eficazes, esses Princípios devem ter mais influência quando apoiados por uma governança sólida e liderança pública, implementados de forma transparente e responsável e patrocinados desde o início por órgãos governamentais (como ministérios, agências de desenvolvimento, autoridades centralizadas ou especializadas etc., de acordo com a estrutura do país) em diferentes níveis de administração, com capacidade para percorrer todo o processo.

A ideia por trás desses Princípios é que todo projeto ou programa de infraestrutura se beneficiará de ter uma justificativa razoável e estruturada (ou seja, análise da proposta de investimento) ou proposição para explicar por que é necessário e como pode ser levada adiante. A implementação sistemática de uma boa análise da proposta de investimento pode ajudar a preencher a lacuna de infraestrutura, construindo uma reserva de projetos que podem ser financiados e que atendem aos requisitos do investidor. Isso ajuda a criar confiança na entrega, garantindo e demonstrando que os projetos foram definidos de maneira robusta e planejados de forma realista desde o início e ao longo de todo o ciclo de vida, com os riscos associados levados em consideração.

Uma boa metodologia da construção da proposta de investimento fornece uma estrutura para pensar em torno de três questões:

- Onde você está agora?
- Onde você quer chegar?

[136] Para mais detalhes, consulte: http://www.oecd.org/g20/topics/infrastructure/

- Como vai chegar lá?

Forneça:

- um formato estruturado para permitir que as autoridades governamentais em todos os níveis desenvolvam suas propostas, expliquem e justifiquem qualquer projeto ou programa;
- uma estrutura para permitir que um órgão de aprovação decida se permite ou não que o projeto ou programa avance;
- um processo de preparação de projetos para o mercado; e
- um registro de tomada de decisão transparente.

A implementação desses Princípios pode ser amplamente apoiada por ferramentas e instrumentos de preparação de projetos que já estão em operação. Dada a economia global cada vez mais digitalizada e a importância de um bom acesso e qualidade dos dados de infraestrutura, uma plataforma de software de preparação de projetos de infraestrutura online multilateral pode ser particularmente útil para melhorar a consistência, qualidade, transparência e responsabilidade da análise de proposta de investimento.

Justificativa do Projeto

Apoiado por uma governança sólida e liderança pública, a Justificativa do Projeto estabelece a necessidade do projeto, colocando-o dentro de um contexto estratégico geral e delineando o escopo e os objetivos do projeto. Em suma, deve apresentar o "caso a se modificar".

Questões críticas a serem abordadas incluem:

- estabelecer a justificativa para o projeto e colocá-lo em um contexto estratégico geral (por exemplo, planos nacionais, regionais e subnacionais de longo prazo); isso deve confirmar os patrocinadores do projeto e os dirigentes do governo em suas funções;
- delinear o escopo e os objetivos do projeto e os problemas que o projeto pretende resolver ou os benefícios públicos que deve trazer;
- definir os principais riscos, restrições e dependências relacionadas ao projeto (por exemplo, o planejamento, as aprovações externas e as questões relacionadas aos projetos internacionais foram levados em consideração?); e
- definir as externalidades positivas e negativas geradas pelo projeto, bem como os vínculos e alinhamento potenciais com outros projetos e setores de infraestrutura, planejamento regional e outros programas, redes e políticas nacionais e locais.

Avaliação de Opções

A **Avaliação de Opções** deve demonstrar que todas as opções relevantes foram consideradas envolvendo as partes interessadas relevantes (incluindo o setor privado) a nível nacional, regional e local, e que a Análise de Custo-Benefício social, Análise de Eficácia de Custo social ou Análise de Decisão Multicritério foi conduzida de maneira

adequada, em uma lista de alternativas (derivada de todas as opções relevantes), para determinar a opção que oferece o melhor *value for money* ao longo de todo o ciclo de vida do projeto (incluindo sua manutenção), levando em consideração as externalidades. Além disso, para projetos de infraestrutura de Parceria Público-Privada (PPP), deve-se demonstrar que o uso de financiamento privado otimiza a relação custo-benefício para o governo, comparando-o à mesma solução que usa capital público.

As questões críticas a serem abordadas são:

- ☐ Estabeleceu fatores críticos de sucesso contra os quais pode testar suas opções?
- ☐ Considerou todas as opções relevantes para criar uma lista de opções e uma lista de pontos principais?
- ☐ Submeteu sua lista de seleção à análise de custo-benefício social (se os custos e benefícios podem ser convertidos em valor monetário) ou análise de eficácia de custo social (se os benefícios não podem ser avaliados ou as informações necessárias são muito difíceis de determinar) para estabelecer uma opção mais vantajosa? Se, em vez disso, a análise de decisão multicritério abrangente for usada, ela incorpora a análise de custo-benefício social ou análise de eficácia de custo social como uma entrada? Se não, há motivos para não as realizar (falta de informações, grande reserva de projetos e recursos insuficientes para realizar a análise etc.)?
- ☐ Todas as principais premissas de modelagem estão claramente articuladas, apoiadas por fontes sólidas e refletem as condições do mercado?
- ☐ As estimativas de custo e cronograma estão de acordo com as especificações de entregas exigidas e com base em referências nacionais/internacionais estabelecidas? Os custos sociais e ambientais são monetizados sempre que possível?
- ☐ Os riscos foram identificados e quantificados, e foi feito um ajustamento razoável para "viés otimista"?
- ☐ Já testou a resistência contra desastres naturais e outros riscos de força maior?
- ☐ Tentou levar em consideração os riscos e benefícios públicos não financeiros em sua avaliação da lista de pontos principais?
- ☐ Todas as partes interessadas relevantes foram abordadas, incluindo o setor privado e as comunidades locais afetadas?
- ☐ O projeto ajuda a alcançar o acesso universal a serviços básicos, como eletricidade e energia, água e saneamento, remoção de lixo, transporte, habitação, saúde e educação?
- ☐ Como o projeto melhora a acessibilidade e inclusão para os grupos sociais mais desfavorecidos?
- ☐ Você tem uma justificativa sólida para sua opção mais vantajosa?
- ☐ Quais são os pesos que se deve atribuir aos diferentes aspectos anteriormente citados, a fim de derivar a opção mais vantajosa?

Viabilidade Comercial

Demonstrar **Viabilidade Comercial** envolve demonstrar que o projeto é viável e pode ser entregue por investidores e contratados, bem como pelo governo; que o mercado fornecedor foi testado; e que a estratégia e o modelo de contratação estão bem desenvolvidos, com uma alocação de risco adequada.

As questões críticas a serem abordadas são:

- ☐ Você analisou diferentes opções de contrato e escolheu aquela que oferece o melhor *value for money*? O contrato é cambiável? Caso não seja, e o projeto seja voltado para usuários de baixa renda, carregue externalidades sociais positivas – ou seja viável do ponto de vista socioeconômico, esses fatores justificam o envolvimento do setor público?
- ☐ Testou se a proposta é comercialmente viável e se o mercado fornecedor provavelmente se interessará por ela?
- ☐ Qual é a sua estratégia de contratação?
- ☐ Você tem uma matriz de risco que os aloca para a parte mais capaz de gerenciá-los? Esta alocação de risco está declarada no contrato?

Capacidade de custeio a longo prazo

A **análise de capacidade de custeio a longo prazo** deve determinar os custos prováveis do ciclo de vida da infraestrutura e oferta dos serviços públicos, o financiamento de manutenção adequado e acessível e o financiamento do projeto. Assim, deveria (a) demonstrar que o projeto pode ser custeado e é eficaz em termos de custos ao longo da sua vida útil, tendo em conta o financiamento público atribuído ao projeto, permitindo ainda contingências em caso de ocorrências inesperadas; e (b) deixar claro quais valores são financiados por fontes públicas e quais valores são buscados por meio de outras fontes de financiamento, ou são pagáveis pelos usuários. A sustentabilidade da dívida e a transparência do financiamento do projeto também devem ser levadas em consideração.

As questões críticas a serem abordadas são:

- ☐ Avaliou com precisão os custos do projeto?
- ☐ Avaliou com precisão todas as receitas do projeto?
- ☐ Identificou fontes de custeio e financiamento?
- ☐ Construiu modelos financeiros relevantes?
- ☐ Fez uma análise de sensibilidade sobre os resultados financeiros estimados e a taxa de retorno?
- ☐ Há produtos de melhoria de crédito e mitigação de risco disponíveis para apoiar o financiamento de projetos?
- ☐ Existem mecanismos prontamente disponíveis e acessíveis para cobertura de taxas

de juros e moeda estrangeira, se necessário, para o projeto?

- ☐ Testou a capacidade de custeio do projeto por uma perspectiva de sustentabilidade macroeconômica e fiscal?

Capacidade de Entrega

A análise da **Capacidade de Entrega** deve demonstrar que as disposições estão em vigor para garantir a entrega bem-sucedida e a manutenção/gestão operacional do projeto, respeitando as salvaguardas ambientais e sociais existentes. Deve mostrar que o projeto tem pessoal e recursos adequados ao longo de sua vida, com disposições de governança, consultores e cronograma adequados, para que possa ser contratado no prazo e operado com sucesso, bem como monitorado.

As questões críticas a serem abordadas são:

- ☐ Já implementou gerenciamento de projetos e disposições de governança?
- ☐ Tem um plano de gestão de riscos, incluindo uma avaliação de risco ambiental e social, e seu plano de mitigação correspondente?
- ☐ Como a responsabilidade é atribuída ou delegada entre o setor público e compartilhada com os parceiros privados? Como cada instituição pode ajudar na preparação do projeto?
- ☐ Qual é a sua estrutura de controle de qualidade e aprovação?
- ☐ Quais consultores você designará para o projeto e você considerou esta despesa no orçamento?
- ☐ Qual metodologia de gerenciamento de projetos você usará?
- ☐ Tem um plano de projeto detalhado e cronograma?
- ☐ Existem mecanismos de avaliação e resolução de conflitos?

Anexo 6 – Explicação de Alto Nível da Rota de Desenvolvimento do Projeto e BIM

A Rota de Desenvolvimento do Projeto (Routemap)

Juntamente com a Metodologia do Modelo de Cinco Dimensões, o Reino Unido desenvolveu o *Routemap* de Iniciação de Projetos, para focar em como definimos os projetos para serem entregues com sucesso. Ele visa a fase de iniciação do ciclo de vida do projeto e é uma ferramenta prática para:

- aplicar o aprendizado e as melhores práticas para lidar com muitos dos desafios comuns enfrentados pelos projetos antes que avancem demais no desenvolvimento; minimizando, assim, estouros de custo e desafios do programa posteriormente no ciclo de vida do projeto; e
- fornecer material para alimentar a proposta de investimento.

É uma ferramenta que sugere soluções práticas para permitir que um projeto avance, aumentando a confiança na entrega; também serve para construir um banco de dados de informações de projetos de referência. Ele tem sido usado nos mais importantes programas de infraestrutura do Reino Unido, envolvendo projetos que somam mais de £ 200 bilhões em investimento.

O que é o Routemap?

O "Routemap" se concentra em definir projetos para serem entregues com sucesso. É uma ferramenta prática, que visa a fase de iniciação do ciclo de vida do projeto com o objetivo de:

- alinhar a capacidade das equipes responsáveis pelas entregas do projeto com a complexidade do mesmo;
- aplicar o aprendizado e as melhores práticas para enfrentar os desafios comuns que os projetos enfrentam, antes que os trabalhos avancem muito em seu desenvolvimento (minimizando gastos excessivos e problemas posteriores no ciclo de vida do projeto);
- desenvolver soluções práticas para permitir que um projeto avance, melhorando a confiança na entrega;
- fornecer material para alimentar as propostas a serem desenvolvidas; e
- construir um banco de dados de informações de projetos de referência.

Como Funciona?

O Routemap fornece assistência para abordar as lacunas de capacidade de desenvolvimento dos trabalhos mais comuns que os patrocinadores e clientes precisam melhorar, como estruturas de governança confusas ou falta de alinhamento entre benefícios públicos e requisitos.

QUADRO 46: ***Aplicando termos ao contexto brasileiro***

"***Patrocinadores***" refere-se ao ente da Autoridade responsável pela promoção e incentivo para que o projeto seja realizado, incluindo-o como prioridade na agenda política e governamental. Já "***clientes***", refere-se aos principais beneficiários com a realização do projeto, podendo ser incluídos entes governamentais, que terão suas políticas públicas e prestação de serviços públicos adereçados pelo projeto, até a entidades de sociedade civil organizada e de representação dos usuários impactados pelo projeto.

Não se destina a ser prescritivo; em vez disso, é um processo reflexivo. Não leva a uma única solução, mas garante que as perguntas "certas" sejam feitas e que os principais riscos e oportunidades sejam identificados. A intenção é abordar os problemas o mais cedo possível no ciclo de vida do projeto, para apoiar o desenvolvimento de uma proposta de investimento robusta.

Por que isso é importante?

Projetos que melhoram a infraestrutura são essenciais para o sucesso de uma nação.

Estudos sobre as causas dos pontos fracos de projetos mostraram claramente que um foco maior no desenvolvimento de um ambiente de entrega apropriado poderia evitar um desempenho ruim.

O Routemap foca nas reflexões cruciais de projeto, em fase inicial, auxiliando na definição de projetos que terão sucesso.

Para quem é?

O Routemap destina-se principalmente às equipes e gestores do setor público, principalmente aqueles em função de liderança e patrocinadores do projeto, e organizações que se beneficiarão com a entregam de projetos de infraestrutura. Ele fornece um valor particular quando um projeto proposto é novo em sua natureza para as organizações participantes, suas entregas se dão de uma maneira diferente ou se está em uma escala significativamente maior do que as iniciativas anteriores. É também uma ferramenta educacional para a equipe do projeto, ajudando a formar um quadro de pessoas que podem, por sua vez, revisar outros projetos – transferindo, assim, conhecimento para todo o governo.

Mas funcionará no exterior?

Sim, um modelo internacional devidamente desenvolvido foi estruturado para também ser eficaz no exterior. Isso ocorre porque as perguntas que ele apresenta devem ser as mesmas em todo o mundo (embora as respostas possam ser diferentes).

O que contém?

Avaliações de Capacidade

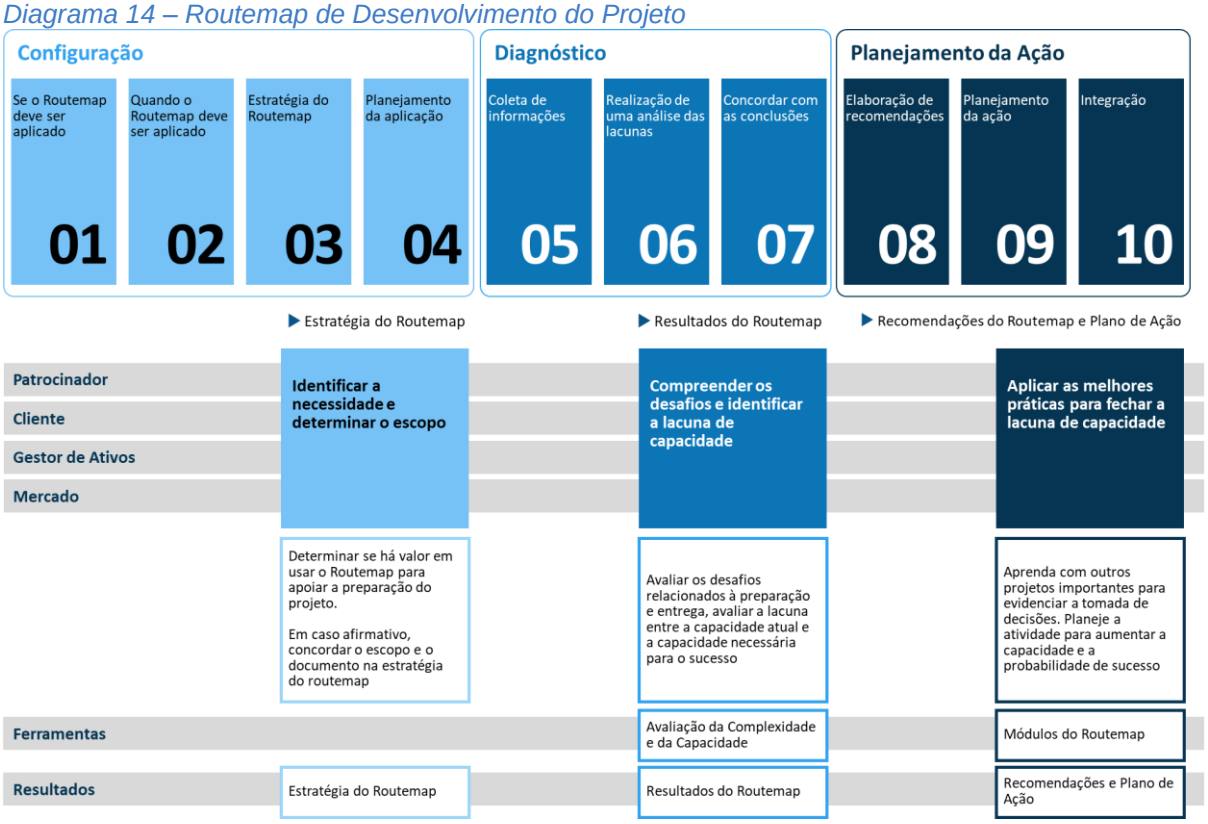
Patrocinador – fortalece a compreensão dos requisitos do projeto durante todo processo de planejamento, subsidiando o patrocinador quanto às decisões que envolvem investimento e entrega.

Gerente de Ativos – destaca as principais restrições operacionais e requisitos a serem considerados.

Cliente – considera a capacidade da organização do cliente de se envolver efetivamente com uma cadeia de suprimentos selecionada de forma apropriada e de gerenciar os resultados da entrega do projeto.

Mercado – analisa a capacidade e o apetite do mercado para responder aos requisitos do projeto e se envolver futuramente com a contratação.

Diagrama 14 – Routemap de Desenvolvimento do Projeto



Existem atualmente sete módulos no processo de "Alinhamento do Projeto para o Sucesso" que fornecem às organizações sugestões sobre como aumentar a capacidade do desenvolvimento do projeto nas seguintes áreas:

- ☐ Requisitos;
- ☐ Governança;
- ☐ Estratégia de Execução;
- ☐ Concepção e Desenvolvimento da Organização;
- ☐ Contratação;
- ☐ Gestão de Riscos;
- ☐ Gestão de Ativos;

Building Information Modelling (BIM)

O que é a BIM?

A *Building Information Modelling* (BIM) é a utilização de tecnologias de informação digital para melhorar o custo, a qualidade e os resultados da construção e operações no ambiente de construção e concepção de projetos.

A BIM é a "construção digital" – ela traz a (mesma) tecnologia e técnicas da digitalização da fabricação para o processo de construção. Para a infraestrutura de interesse público, ajuda a agregar *value for money*; diminui os riscos de gastos desnecessários do projeto; e melhora radicalmente os resultados entregues.

No Reino Unido, a BIM contribuiu para uma economia de 15-20% nos custos de construção pública no âmbito da estratégia de construção do Governo.

Por que isso é importante?

A BIM tem ajudado a proporcionar benefícios significativos, incluindo benefícios monetários, de segurança, de planeamento e de reputação. Oferece o potencial de fornecer benefícios adicionais nas operações, dar suporte à eficiência por meio da padronização e impulsionar a aceitação digital em toda a indústria de construção e propriedades.

Os governos na Europa, América Latina e Ásia estão incentivando o uso da BIM em projetos de infraestrutura de interesse público, para impulsionar a economia de custos, transparência e produtividade do setor de construção.

A BIM é a tendência mais impactante para melhorar o desempenho da construção. Os relatórios da indústria indicam que a digitalização da construção pode gerar economias de 13 a 21% em todo o mundo até 2025.

Os benefícios da BIM são descritos em detalhes no relatório "Metodologia de Benefícios da BIM"[137] da PwC para o Center for Digital Built Britain da Universidade de Cambridge.

QUADRO 47: *O Building Information Modelling no Brasil*

De acordo com o Decreto nº 10.306, de 2 de abril de 2020, foi estabelecida a utilização do Building Information Modelling na execução direta ou indireta de obras e serviços de engenharia realizada pelos órgãos e pelas entidades da administração pública federal, no âmbito da Estratégia Nacional de Disseminação do Building Information Modelling – Estratégia BIMBR, instituída pelo Decreto nº 9.983, de 22 de agosto de 2019.

A obrigatoriedade da utilização da modelagem será implementada por fases, sendo a primeira a partir de 1° de janeiro de 2021 na qual é indicado que o BIM ser utilizado no desenvolvimento de projetos de arquitetura e engenharia, referentes a construções novas, ampliações ou reabilitações, quando consideradas de grande relevância para a disseminação do BIM.

[137] https://www.cdbb.cam.ac.uk/BIM/BBM

A 2° fase, a partir de 1º de janeiro de 2024, o BIM deverá ser utilizado na execução direta ou indireta de projetos de arquitetura e engenharia e na gestão de obras, referentes a construções novas, reformas, ampliações ou reabilitações, quando consideradas de grande relevância para a disseminação do BIM.

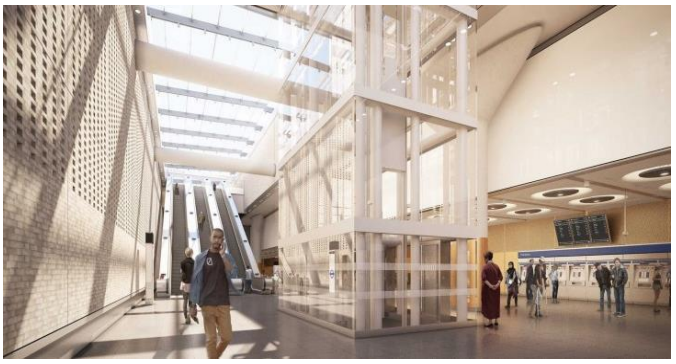
E a 3° fase, a partir de 1º de janeiro de 2028, o BIM deverá ser utilizado no desenvolvimento de projetos de arquitetura e engenharia e na gestão de obras referentes a construções novas, reformas, ampliações e reabilitações, quando consideradas de média ou grande relevância para a disseminação do BIM.

Aplicações da BIM

Para infraestruturas em geral e edifícios, de novas construções a reformas, de pequenos projetos pontuais a desenvolvimentos de grande escala, a BIM auxilia com a:

- mudança tecnológica para construção e operações;
- redução de erros, atrasos e estouros de custos; e
- redução do risco de projetos.

De onde vem?



O Reino Unido desenvolveu uma metodologia aberta e internacional para o incentivo da BIM, para melhorar a entrega da infraestrutura de interesse público nacional. O Reino Unido colabora com governos, fornecendo estratégia e assistência técnica a funcionários públicos de países parceiros.

A metodologia do Reino Unido permite benefícios no país para os setores público e privado; melhorando a qualidade do ambiente construído e criando oportunidades de crescimento por meio da adoção de padrões abertos internacionais.

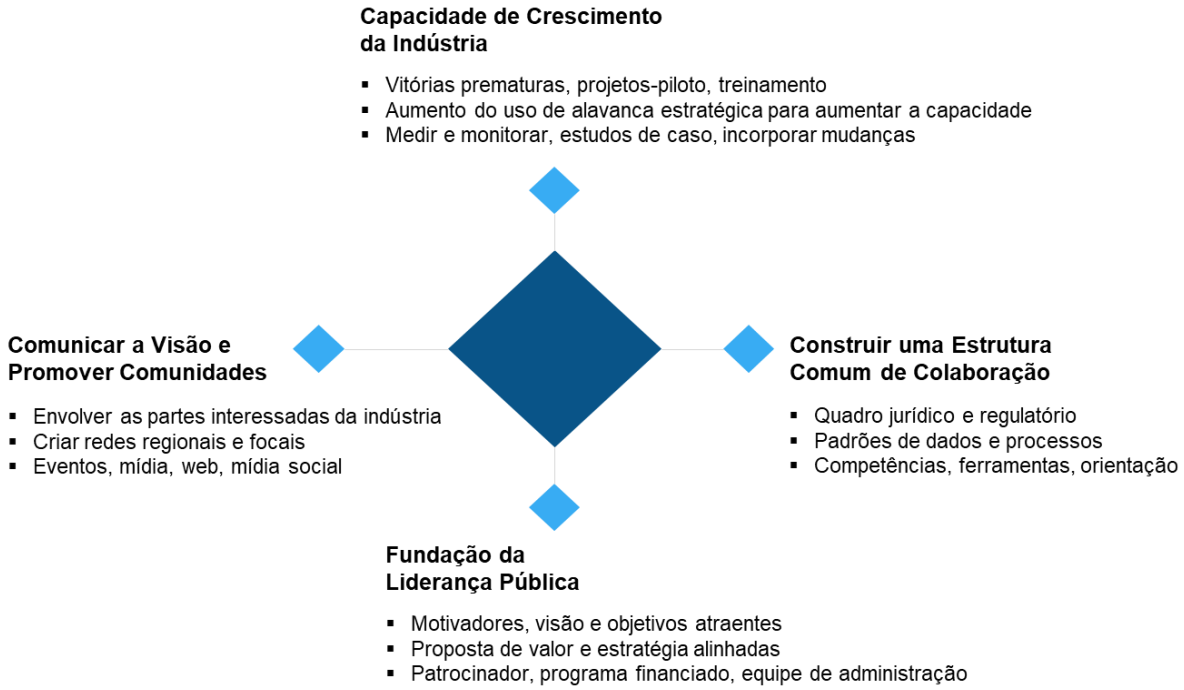
Isso vai funcionar para mim?

Para apoiar a internacionalização da BIM, o BSI (*British Standards Institution*) desenvolveu, com o programa *Digital Built Britain*, um guia que explica como governos e compradores de infraestrutura de interesse público podem adotar a abordagem de BIM do Reino Unido. Este guia baseia-se em três ferramentas reutilizáveis:

- uma estrutura estratégica que descreve como projetar e implementar um programa nacional de BIM;
- um pacote de padrões britânicos para métodos digitais de concepção, construção e operações; e
- checklists e orientação de roadmap para o cliente internacional do setor público

considerar.

Diagrama 15 – Estrutura Estratégica para Programas BIM do Setor Público



Os padrões BIM britânicos fornecem uma plataforma comum para a aquisição de serviços digitais de construção e operações em diferentes países. Eles fornecem uma definição aberta e não proprietária de BIM que pode ser usada para adquirir serviços de projeto. E, fundamentalmente, esses padrões fornecem uma maneira de abrir mercados para o comércio e para o uso de técnicas digitais que reduzem o risco de projetos e melhoram a qualidade da infraestrutura.

Anexo 7 – Resumo das ações requeridas para cada Proposta de Investimento

Este resumo pode funcionar como uma checklist para qualquer pessoa consiga realizar uma revisão de um Proposta de Investimento desenvolvida com base nesta Orientação.

PROPOSTA INICIAL DE INVESTIMENTO

Dimensão Estratégica

- ☐ **A justificativa do projeto e a perspectiva organizacional** – fornecer uma descrição concisa da fundamentação do projeto e uma descrição sucinta das organizações que serão afetadas pela proposta.
- ☐ **Focos Estratégicos** – apresentar uma breve descrição das estratégias nacionais e subnacionais e das políticas públicas que impulsionam o investimento.
- ☐ **Objetivos** – proporcionar uma articulação clara entre os objetivos do projeto e dos resultados esperados, por meio de uma à estrutura SMART – S (Específico), M (Mensurável), A (Atingível), R (Relevante) e T (Temporizável).
- ☐ **Contratos e níveis de serviços existentes** – fornecer uma descrição factual dos serviços existentes e das infraestruturas relevantes.
- ☐ **Diferença entre os níveis de serviços existentes e os Objetivos do projeto** – descrever a diferença entre os o nível de serviço contrato e entregue atualmente e os objetivos do projeto, descrevendo tanto os problemas de cobertura, qualidade, custo e eficiência, como as oportunidades.
- ☐ **Escopo Potencial** – fornecer uma descrição de alto nível do escopo potencial do projeto, para abordar a diferença identificada entre o nível de serviço contrato e entregue atualmente e os Objetivos do projeto.
- ☐ **Principais Benefícios Públicos** – descrever os principais benefícios públicos de alto nível que o projeto proposto alcançará e a categoria de benefícios a que pertencem, incluindo o nível de ambição na estrutura de gênero e inclusão.
- ☐ **Principais Riscos** – descrever os principais riscos de alto nível identificados (incluindo riscos ambientais e sociais).
- ☐ **Restrições e Dependências** – descrever as restrições e dependências que podem limitar os benefícios públicos potenciais.
- ☐ Objetivos **de Desenvolvimento de Sustentabilidade da ONU** – descrever como o projeto ajudará o governo a alcançar os ODS da ONU.

- **Social** – apresentar um resumo da análise social, incluindo as principais conclusões sobre a forma como o projeto irá melhorar as oportunidades socioeconômicas para as mulheres e/ou grupos desfavorecidos. Apresentar uma declaração sobre o cumprimento das normas sociais aplicáveis (por exemplo, Normas de Desempenho da IFC).

- **Ambiental** – fornecer uma descrição de como o projeto vai alcançar melhorias ambientais e promover o cumprimento das normas ambientais aplicáveis.

Dimensão Econômica

- **Os Fatores Críticos de Sucesso** – descrevem os elementos críticos para o sucesso do projeto, que são usados para avaliar a adequação das opções de implementação do projeto.

- **Situação Atual (*Business as Usual*)** – fornecer uma descrição da Situação Atual, incluindo detalhes sobre o Escopo, Soluções, Entrega e Financiamento e Captação.

- **Ampla gama de opções (com classificações Vermelho, Amarela, Verde)** – descrever as opções geradas a partir do uso da Estrutura de Opções (avaliada em relação aos Fatores Críticos de Sucesso) com uma narrativa para explicar o porquê você escolheu descontar certas opções.

- **Lista Final de opções** – descrever a lista final de opções das opções viáveis (Verde e Amarela) de sua matriz (consulte a Tabela 9) – detalhando como Escopo, Soluções, Entrega, Implementação e Financiamento e Captação foram vinculados.

- **Abordagem Mais Vantajosa** – descrever a "abordagem mais vantajosa" (geralmente a opção que é classificada Verde em todos os quesitos).

- **Avaliação de Impacto Ambiental e Social, estudos técnicos e outros** – descreve a lista de estudos que precisam ser considerados ao buscar certas opções da lista de pontos principais.

Dimensão Comercial

- **Possíveis Disposições Contratuais** – fornecer uma descrição de alto nível das disposições contratuais potenciais que poderiam ser utilizadas para a "abordagem mais vantajosa" estabelecida na Dimensão Econômica.

- **Possíveis Licitantes** – fornecer uma identificação e resumo dos potenciais licitantes e uma avaliação se será possível gerar interesse suficiente para realizar uma competição significativa.

- **Opções de Contratação** – fornecer uma descrição de alto nível das opções de contratação e como você tornará o processo igual, transparente e justo e atenderá aos princípios relevantes do G20.

Dimensão Financeira

- ☐ **Capacidade de custear o projeto** – fornecer uma avaliação de alto nível da capacidade de custear o projeto, esclarecendo quaisquer limitações da avaliação e destacando quaisquer riscos/questões que o Conselho do Projeto precisa considerar, especialmente qualquer lacuna de financiamento.

- ☐ **Potenciais Fontes de Financiamento** – fornecer um resumo das conclusões do envolvimento com fontes potenciais de financiamento e avaliação dos riscos/questões que o Conselho do Projeto precisa estar ciente.

Dimensão Gerencial

- ☐ **Equipe de Projeto** – fornecer uma descrição da equipe (incluindo consultores externos) e como a equipe precisará se desenvolver para entregar as Propostas de Investimento Intermediária e Completa; um orçamento inicial, incluindo estimativas para custos de consultoria externa.

- ☐ **Plano de Projeto, incluindo plano de controle de qualidade e aprovação** – fornecer um cronograma mostrando marcos e ações importantes; resumir os resultados do Routemap, caso já se tenha realizado um.

- ☐ **Engajamento das Partes Interessadas** – fornecer um resumo do plano inicial de engajamento das partes interessadas e os resultados de quaisquer exercícios de engajamento iniciais concluídos, juntamente com uma avaliação de todas as questões-chave das quais o Conselho do Projeto precisa estar ciente.

- ☐ **Gestão de Mudanças** – apresentar um resumo do plano inicial de gestão de mudanças e uma avaliação de quaisquer questões fundamentais que o Conselho do Projeto precisa estar ciente.

- ☐ **Plano de Realização de Benefícios Públicos** – fornecer um resumo do plano inicial de realização dos benefícios públicos e uma avaliação de todas as questões-chave das quais o Conselho do Projeto precisa estar ciente.

- ☐ **Estratégia e Plano de Gestão de Risco** – apresentar um resumo da estratégia e do plano inicial de gestão de riscos e uma avaliação de todas as questões-chave das quais o Conselho do Projeto precisa estar ciente.

PROPOSTA INTERMEDIÁRIA DE INVESTIMENTO

Dimensão Estratégica

- **Dimensão Estratégica** – Revisar e atualizar a Dimensão Estratégica da Proposta Inicial de Investimento, conforme apropriado.

Dimensão Econômica

- **Revisar a lista de pontos principais** – descrever todas as alterações feitas na lista de opções.
- Realizar uma avaliação econômica (quantitativa) de cada uma das opções pré-selecionadas, estabelecendo:
  - **Benefícios Econômicos** – fornecer uma tabela de benefícios quantificáveis para cada opção (aplicando a taxa de desconto e o viés otimista, junto com uma descrição da justificativa para o viés otimista aplicado).
  - **Custos Econômicos** – mostrar as categorias de custos/valores, para cada opção (com a taxa de desconto e o viés otimista aplicados, e uma descrição da justificativa para o viés otimista aplicado).
  - **Riscos Econômicos** – apresentar uma tabela que mostra os cálculos para determinar o "custo do risco" para cada opção.
  - **Cálculos do Valor Presente Líquido (VPL) e Relação Custo-Benefício** – mostrando o cálculo do Valor Presente Líquido e da Relação Custo-Benefício para cada opção.
- Realizar uma análise qualitativa de cada uma das opções pré-selecionadas, definindo:
  - uma avaliação qualitativa dos riscos e benefícios públicos de cada opção.
- **Comparar VPL, Relação Custo-Benefício e Pontuação Qualitativa** – mostrar o VPL, a Relação de Custo-Benefício, pontuação qualitativa e classificação de cada opção, com uma fundamentação descritiva.
- **Teste de Sensibilidade** – aplicar os testes de sensibilidade e mudar os valores para as opções principais.
- **Opção Mais Vantajosa** – confirmar a opção mais vantajosa e fornecer uma descrição detalhada desta.
- **Revisão da Avaliação de Impacto Ambiental e Social, estudos técnicos ou outros** – descrever como a Avaliação de Impacto Ambiental e Social, estudos técnicos ou outros devem ser atualizados para refletir a opção mais vantajosa.

Dimensão Comercial

- ☐ **Desenvolva uma estrutura contratual** – apresentar uma estrutura contratual com a abordagem para a contratação da Opção Mais Vantajosa e descrever o motivo pelo qual esta foi escolhida.

- ☐ **Alocar Riscos** – fornecer um resumo de como os riscos da Opção Mais Vantajosa serão alocados entre as partes do projeto e como essa alocação maximiza o *value for money*.

- ☐ **Especificação do projeto e documentos do processo de contratação** – apresentar um resumo da Especificação do Projeto, dos documentos do processo de contratação e dos princípios básicos.

- ☐ **Compromisso com o Mercado** – apresentar um resumo do processo de engajamento com o mercado, conclusões e ações (por exemplo, ajustes às premissas de contratação) e uma explicação da confiança na possibilidade de realizar uma licitação competitiva.

- ☐ **Planejamento para realização da licitação** – fornecer um resumo do planejamento proposto para realização da licitação, incluindo edital, minuta de contrato, respectivos anexos, em conformidade com os princípios da Organização Mundial do Comércio, a legislação pertinente e como isso alcançará uma forte concorrência e um bom resultado para a Autoridade.

- ☐ **Compromisso com os BMDs (se aplicável**) – apresentar um resumo das discussões relevantes realizadas com os BMDs, resultados e riscos potenciais para a Autoridade.

Dimensão Financeira

- ☐ **Fontes de Custeio** – fornecer um resumo das atualizações para a análise das fontes de custeio do projeto, identificadas na fase Inicial da Proposta de Investimento, incluindo riscos e problemas dos quais o Conselho do Projeto precisa estar ciente.

- ☐ **Modelo Financeiro** – apresentar um resumo dos custos e receitas estimados da Opção Mais Vantajosa, as premissas feitas no Modelo Financeiro e as conclusões tiradas, destacando os riscos e questões dos quais o Conselho do Projeto precisa estar ciente.

- ☐ **Testes de Capacidade de Custeio** – fornecer confirmação de que a Opção Mais Vantajosa pode ser custeada, quaisquer riscos que impactem na capacidade de custeio e propostas sobre como quaisquer lacunas na capacidade de custeio podem ser abordadas.

Dimensão Gerencial

- ☐ **Estrutura de Gestão e Governança** – fornecer um resumo da composição da

Dimensão Gerencial

equipe e das estruturas de gerenciamento e governança para o projeto, e todas as questões-chave que o Conselho do Projeto precisa estar ciente.

- **Designação/Nomeação de Equipe/Consultores** – fornecer um resumo dos custos com a equipe e consultores externos; quaisquer questões-chave das quais o Conselho do Projeto precisa estar ciente.

- **Plano de projeto, incluindo os controles de qualidade e aprovação de plano** – fornecer um resumo do Plano do Projeto e plano de controle de qualidade e aprovações, destacando os principais riscos onde atrasos/custos adicionais podem surgir e as mitigações a serem implementadas; quaisquer questões-chave das quais o Conselho do Projeto precisa estar ciente. Forneça um resumo dos resultados das conclusões da Rota de Desenvolvimento do Projeto, recomendações e Avaliações de Capacidade, caso já se tenha realizado.

- **Orçamento do Projeto** – fornecer um orçamento detalhado para o custo da equipe do projeto (incluindo consultores externos) e quaisquer ativos que serão necessários para a entrega da proposta de investimento e/ou projeto.

- **Envolvimento das Partes Interessadas** – fornecer um resumo de como os planos de engajamento das partes interessadas foram desenvolvidos desde a Proposta Inicial de Investimento; um resumo do plano; um relatório resumido do envolvimento realizado e resultados; um registro de como a Opção Mais Vantajosa foi alterada para refletir seu envolvimento; quaisquer questões-chave das quais o Conselho do Projeto precisa estar ciente.

- **Gestão de Mudanças** – fornecer um resumo de como os planos de gestão de mudanças foram desenvolvidos desde a Proposta Inicial de Investimento; um resumo do plano; um registro de como a Opção Mais Vantajosa foi alterada para refletir o plano; quaisquer questões-chave das quais o Conselho do Projeto precisa estar ciente.

- **Registro de Benefícios Públicos** – apresentar um resumo do plano de realização de benefícios públicos e quaisquer questões fundamentais de que o Conselho de Projeto precise ter ciência.

- **Estratégia e Plano de Gestão de Riscos; Registro do Riscos** – apresentar um resumo da estratégia e plano de gestão de riscos atualizado e do registro de riscos; quaisquer questões-chave das quais o Conselho do Projeto precisa estar ciente.

- **Planos de Avaliação** – descrever a forma como os benefícios públicos do projeto serão avaliados após a sua conclusão.

- **Desenvolvimento Sustentável** – resumir a forma como as considerações relativas ao desenvolvimento sustentável (incluindo o Gênero e a Inclusão) foram identificadas e abordadas nos planos do projeto.

PROPOSTA COMPLETA DE INVESTIMENTO

Dimensão Estratégica

- ☐ **Dimensão Estratégica** – Revisar e atualizar a Dimensão Estratégica da Proposta Intermediária de Investimento, conforme apropriado.

Dimensão Econômica

- ☐ **Análise da Dimensão Econômica** – descrever como as informações econômicas obtidas nas ofertas dos licitantes impactam nas opções da lista de pontos principais e confirmar se a Opção Mais Vantajosa continua sendo a melhor opção.
- ☐ Licitante Vencedor – fornecer um relato detalhado do processo de seleção do licitante vencedor.

Dimensão Comercial

- ☐ **Processo de Contratação** – fornecer um resumo do processo de contratação.
- ☐ **Disposições Contratuais** – fornecer um resumo do acordo comercial alcançado com o Licitante Vencedor e quaisquer mudanças na minuta do contrato realizadas desde o estágio de Proposta Intermediária de Investimento, juntamente com os motivos para as mudanças e seus respectivos impactos.

Dimensão Financeira

- ☐ **Confirmação da Capacidade de Custeio do projeto** – confirmar que o acordo celebrado com o Licitante Vencedor é viável; fornecer um resumo das diferenças existentes relacionadas à capacidade de custear o projeto desenvolvida na fase de Proposta Intermediária de Investimento e quaisquer riscos e questões dos quais o Conselho do Projeto precise estar ciente.

Dimensão Gerencial

- ☐ **Finalização dos Planos da Dimensão Gerencial** – apresentar um resumo das mudanças nos planos gerenciais desde a Proposta Intermediária de Investimento, incluindo os planos de gestão de projetos, gestão de mudanças, realização de benefícios públicos, gestão de riscos e gerenciamento de contratos, e de quaisquer questões-chave das quais o Conselho do Projeto precisa estar ciente
- ☐ Apresentar um resumo de como o plano de avaliação do projeto foi atualizado e as responsabilidades atribuídas para seu monitoramento e gerenciamento.

Anexo 8 – Bibliografia

Agência Multilateral de Garantia do Investimento (MIGA): https://www.miga.org/

Banco Asiático de Desenvolvimento, Orientações para Aquisição de Projetos de PPP por meio da Swiss Challenge Route: https://www.adb.org/documents/guidelines–procurement–ppp–projects– through–swiss–challenge–route

Banco Interamericano de Desenvolvimento. Os impactos fiscais dos contratos de parceria público-privada: Estudo de caso do ambiente institucional e da prática no Brasil, de Marcos Siqueira Moraes e Gerardo Reyes-Tagle, 2017: https://publications.iadb.org/en/os-impactos-fiscais-dos-contratos-de-parceria-publico-privada-estudo-de-caso-do-ambiente.

Banco Mundial, Grupo de Trabalho DFi sobre Financiamento Concessional Combinado para Projetos do Setor Privado: https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/a8398ed6–55d0–4cc4–95aa–bcbabe39f79f/DFI+Blended+Concessional+Finance+for+Private+Sector+Operations_Summary+R....pdf?MOD=AJPERES&CVID=lYCLe0B

Banco Mundial, Ambiente e Estrutura Social: http://pubdocs.worldbank.org/en/837721522762050108/Environmental–and–Social–Framework.pdf

Banco Mundial, Políticas Ambientais e Sociais: www.worldbank.org/en/projects–operations/environmental–and–social–policies

Banco Mundial, Modelo de Avaliação do Risco Fiscal: http://pubdocs.worldbank.org/pubdocs/publicdoc/2016/4/106314618746904 14/PFRAM20160401–Master–March–28–2016.xlsm

Banco Mundial, Estrutura para Divulgação em Projetos de PPP: https://www.worldbank.org/en/topic/publicprivatepartnerships/brief/a–framework–for–disclosure–in–public–private–partnership–projects

Banco Mundial, Nota de Orientação: Disposições de aquisições aplicáveis a contratos de Parcerias Público–Privadas (PPP): http://siteresources.worldbank.org/INTPROCUREMENT/Resources/GuidanceNote_PPP_September2010.pdf

Banco Mundial, Orientações sobre Disposições Contratuais PPP: https://ppp.worldbank.org/public– private–partnership/library/guidance–ppp–contractual–provisions–2019

Banco Mundial, Como se envolver com o setor privado em parcerias público–privadas em mercados emergentes, Capítulo 7 “Papel dos Consultores”: http://documents.worldbank.org/curated/en/995241468337913618/pdf/594610PUB0ID1710Box358282B01PUBLIC1.pdf

Banco Mundial, ICSID: https://icsid.worldbank.org/en/ World Bank, IFC Performance

Banco Mundial, Estrutura de Priorização de Infraestrutura: https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/24511/Prioritizing0i0ment0decision0making.pdf

Banco Mundial, Maximizando o Financiamento para o Desenvolvimento: Alavancando o Setor Privado para o Crescimento e o Desenvolvimento Sustentável (setembro de 2017): https://www.worldbank.org/en/about/partners/maximizing–finance–for–development

Banco Mundial, Documento de Trabalho de Pesquisa de Política, Priorizando Investimentos em Infraestrutura: Uma Estrutura para Tomada de Decisão Governamental: https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/24511/Prioritizing0i0ment0decision0making.pdf

Banco Mundial, Modelo de Avaliação de Risco Fiscal de PPP (PFRAM): https://www.imf.org/external/np/fad/publicinvestment/pdf/PFRAM.pdf

Banco Mundial, Centro de Recursos Jurídicos de PPP (PPPLRC): https://ppp.worldbank.org/public– private–partnership

Banco Mundial, Centro de Recursos Jurídicos de PPP (PPPLRC), Gerenciando Propostas Não Solicitadas em Projetos de Infraestrutura: https://ppp.worldbank.org/public–private–partnership/library/policy–guidelines–managing–unsolicited–proposals–infrastructure–projects

Banco Mundial, Centro de Recursos Jurídicos de PPP (PPPLRC), Guia de Referência de PPP: https://ppp.worldbank.org/public–private–partnership/library/ppp–reference–guide–3–0

Banco Mundial, Centro de Recursos Jurídicos de PPP (PPPLRC), Aquisição de Parcerias Público–Privadas de Infraestrutura: https://ppp.worldbank.org/public–private–partnership/library/procuring– infrastructure–ppps–2018

Banco Mundial, Centro de Recursos Jurídicos de PPP (PPPLRC), Propostas Não Solicitadas: https://ppp.worldbank.org/public–private–partnership/ppp–overview/ppp–procurement–bidding/unsolicited–proposals/unsolicited–proposals

Banco Mundial, Ciclo do Projeto: www.worldbank.org/en/projects–operations/products–and–services/brief/projectcycle

Banco Mundial, Aquisição de Parcerias Público–Privadas de Infraestrutura (p. 62): https://ppp.worldbank.org/public–private–partnership/sites/ppp.worldbank.org/files/documents/Procuring%20Infrastructure%20Public–Private%20Partnerships%20_2018_EN2_0.pdf

Banco Mundial, Aquisições para Projetos e Programas: www.worldbank.org/en/projects–operations/products–and–services/procurement–projects–programs

Banco Mundial, Parcerias Público–Privadas (PPP) – Ferramentas: https://www.worldbank.org/en/topic/publicprivatepartnerships/brief/ppp–tools

Fundação para a Infraestrutura Sustentável, Fonte: https://public.sif-source.org
GI Hub, Alocação de Riscos em Contratos de Parceria Público–Privada: https://ppp–risk.gihub.org

Global Infrastructure Hub, Infraestrutura Inclusiva e Igualdade Social: https://inclusiveinfra.gihub.org

Global Infrastructure Hub, Infracompass: https://infracompass.gihub.org

Governo do Reino Unido, Caso de Justificativa Comercial: https://gov.wales/sites/default/files/publications/2019-05/annex-7-business-justification-case-bjc-template.docx

Governo do Reino Unido, Cross–Government Prosperity Fund: https://www.gov.uk/government/publications/cross–government–prosperity–fund–programme/cross–government–prosperity–fund–update

Governo do Reino Unido, Plano Independente de Garantia e Aprovações: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/638198/guide_to_implementing_integrated_assurance.odt

Governo do Reino Unido, Plano Nacional de Entrega de Infraestrutura e Pipeline: https://www.gov.uk/government/collections/national–infrastructure–plan

Governo do Reino Unido, Routemap de Iniciação do Projeto: https://www.gov.uk/government/publications/improving–infrastructure–delivery–project–initiation–routemap

Governo do Reino Unido, Orientação do Livro Verde Complementar: Viés Otimista: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/191507/Optimism_bias.pdf

Governo do Reino Unido, O Papel do Proprietário Responsável Sênior (SRO): https://www.gov.uk/government/publications/the–role–of–the–senior–responsible–owner

Governo do Reino Unido, Orientação do Reino Unido para Contratos de PF2 – Autoridade de Infraestrutura e Projetos, Finanças Privadas 2 (PF2): https://www.gov.uk/government/publications/private–finance–2–pf2

HM Treasury, O Livro Verde: Orientação do Governo Central sobre apreciação e avaliação: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/685903/The_Green_Book.pdf

IFC, Lista de Exclusões IFC: www.ifc.org/wps/wcm/connect/topics_ext_content/ifc_external_corporate_site/sustainability– at–ifc/company–resources/ifcexclusionlist

IFC, Políticas e Normas de Sustentabilidade: www.ifc.org/wps/wcm/connect/topics_ext_content/ifc_external_corporate_site/sustainability– at–ifc/policies–standards

Instituto Coreano de Desenvolvimento, Orientações Gerais para Estudos de Viabilidade Preliminares: https://www.kdi.re.kr/kdi_eng/kdicenter/general_guidelines_for_pfs.pdf

Lista de Controle da OCDE / Banco Mundial para Projetos de PPP: https://www.oecd.org/finance/financial– markets/WBG–OECD–Checklist–for–PPP–Projects.pdf

Nações Unidas, Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU: https://www.un.org/sustainabledevelopment/sustainable–development–goals

OECD, Fazendo o Financiamento Combinado Funcionar para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável: http://www.oecd.org/publications/making–blended–finance–work–for–the–sustainable– development–goals–9789264288768–en.htm

OCDE, Recomendação de Aquisições Públicas: https://www.oecd.org/gov/public–procurement/recommendation

OECD, Planejamento Estratégico de Infraestrutura: Melhores Práticas Internacionais: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/601897/Strategic_Infrastructure_FINAL_for_web_v2.pdf

Organização Mundial do Comércio, Acordo sobre Contratos Públicos: https://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/gp_gpa_e.htm

Orientação do EPEC sobre a nomeação e a gestão dos consultores: http://www.eib.org/epec/g2g/ii–detailed–preparation/21/212/index.htm

PIDG, Estrutura de Ambição de Gênero: https://www.pidg.org/wp–content/uploads/2019/03/PIDG–Gender–Ambition–Framework–070219–FINAL.pdf

Princípios da OCDE para a Participação do Setor Privado em Infraestruturas: http://www.oecd.org/daf/inv/investment–policy/38309896.pdf

Princípios da OCDE de Governança Pública de PPPs: http://www.oecd.org/gov/budgeting/oecd– principles–for–public–governance–of–public–private–partnerships.htm

Princípios do Equador IV: https://equator–principles.com/about/

Revista Cadernos de Finanças Públicas. Melhorando as informações fiscais referentes a riscos decorrentes de parcerias público-privadas, de Raul Menezes dos Santos, Brasília, v. 19, n. 1, p. 1-70, mar. 2019: https://publicacoes.tesouro.gov.br/index.php/cadernos/article/download/49/29/.

Standards: https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/Topics_Ext_Content/IFC_External_Corporate_Site/Sustainability-At-IFC/Policies-Standards/Performance-Standards

Além disso, gostaríamos de agradecer:
2001 Courtney A Smith e Joe Flanagan. Making Sense of Public Sector Investments: the Five Case Model in Decision Making. ISBN 1 85775 432 8

Anexo 9 – Checklist de Revisão de Avaliação de Impacto Ambiental e Social

AVALIAÇÃO DE IMPACTO AMBIENTAL E SOCIAL | Checklist de revisão

Padrão de Desempenho 1: Avaliação e Gestão de Riscos e Impactos Ambientais e Sociais

Análise Política e Contextual

É necessário que seja realizada uma revisão da política e do enquadramento jurídico do país no que diz respeito ao gênero, tanto em termos de proteção de direitos como de promoção do desenvolvimento. Identificará se existem departamentos específicos responsáveis pelo gênero a nível do governo local e central.

Ao realizar uma revisão da situação ambiental, social, política e econômica do país em que o projeto está inserido, ou seja, a revisão contextual, é essencial que haja uma análise de gênero abrangente que traga um entendimento da sociedade. estrutura e as diferentes experiências dos grupos afetados.

Área de Influência

Ao determinar a área de influência do projeto e suas instalações associadas, será analisado o gênero e os padrões de subsistência diferenciais dos grupos afetados. Assim, considerará os padrões de movimento e o acesso e uso de recursos de acordo com o gênero.

Uma área de influência é determinada não apenas pela pegada de um projeto e sua interação com as principais instalações, mas também pelo uso do terrenos próximos e pelos padrões de subsistência dos grupos afetados.

NB: Embora algumas infraestruturas, como um sistema rodoviário ou ferroviário, possam ter uma área de influência que é razoavelmente determinada, a de um projeto como uma rede de fornecimento offline pode ser bastante dispersa.

Impacto Cumulativo

Quando uma área de influência provavelmente sofrerá impacto cumulativo, a revisão dos planos espaciais do governo e dos planos de desenvolvimento econômico local deve identificar como esses impactos cumulativos serão vivenciados de forma diferente por homens e mulheres.

Como o afluxo será gerenciado? Como um aumento na população terá impacto sobre as principais instalações, como mercados, escolas e hospitais, e quais implicações isso terá para os meios de subsistência dos grupos afetados?

Opções/Alternativas do Projeto

O gênero deve constituir uma componente essencial da análise das alternativas de projeto. Como as opções do projeto impactam os grupos afetados?

Informações socioeconômicas de base

As informações socioeconômicas de base coletadas para a Avaliação de Impacto Ambiental e Social precisam ser desagregadas por sexo e idade, de modo que haja uma compreensão clara do contexto dos meios de vida de mulheres e homens e a interação entre os dois.

O contexto socioeconômico básico coletará informações sobre a situação existente usando métodos quantitativos e qualitativos. Desde o início, é importante que o método de coleta de dados seja sensível ao gênero, de modo que tanto mulheres quanto homens sejam consultados. Para as comunidades afetadas pelo projeto, esses métodos devem ser acessíveis a todos e garantir que todos os grupos afetados possam participar de forma igual, fácil e completa na coleta de dados e no exercício de consulta.

Análise das partes interessadas

A análise das partes interessadas realizada para a Avaliação de Impacto Ambiental e Social deve ser sensível ao gênero e inclusiva (ou seja, deve incluir análises para diferentes grupos de homens vulneráveis e marginalizados, mulheres, idosos, pessoas com deficiência, jovens, casta etc.).

NB: Isso é particularmente importante quando há vários tipos diferentes de atores institucionais com diferentes interesses e capacidades para analisar e integrar gênero no projeto.

Diferentes partes interessadas terão seus próprios procedimentos e prazos, e eles precisarão ser incorporados.

Uma questão importante é como se envolver com os jovens e outros grupos potencialmente vulneráveis.

Padrão de Desempenho 2: Condições de Trabalho e Mão de obra

A Avaliação de Impacto Ambiental e Social analisará as questões trabalhistas relacionadas ao Projeto, utilizando informações desagregadas para permitir uma compreensão da dimensão de gênero. Irá avaliar o contexto de emprego para mulheres no país de operação; também avaliará a própria política e histórico do cliente. Por fim, analisará as oportunidades disponibilizadas pelo projeto durante a construção e a operação e se existem medidas específicas em vigor para aumentar as oportunidades de emprego para as mulheres.

A Avaliação de Impacto Ambiental e Social analisará as medidas e processos em vigor para salvaguardar a saúde e a segurança dos trabalhadores do sexo feminino e masculino.

As principais questões a serem exploradas pela Avaliação de Impacto Ambiental e Social são o trabalho infantil, a escravidão por dívida e o trabalho forçado – áreas nas quais os grupos vulneráveis estão em risco.

NB: Onde for relevante, e onde o cliente pode ser influente, a revisão de mão de obra e emprego deve se estender ao primeiro nível da cadeia de suprimentos do cliente, no mínimo.

Padrão de Desempenho 4: Saúde e Segurança da Comunidade

O impacto do Projeto na saúde e segurança da comunidade deve levar em consideração as diferentes exposições de homens e mulheres a riscos à saúde, como resultado de seus diferentes papéis socioeconômicos e envolvimento em diferentes atividades econômicas e domésticas na comunidade.

Padrão de Desempenho 5: Aquisição de Terrenos e Reassentamento Involuntário

Quando o deslocamento econômico e/ou reassentamento é necessário, é essencial que, desde o início, o processo de concepção e desenvolvimento do Plano de Ação de Reassentamento / Plano de Restauração dos Meios de Vida (RAP/LRP) seja realizado de uma forma que demonstre uma compreensão abrangente do gênero dimensão do reassentamento e, portanto, permite que medidas de mitigação sejam desenvolvidas para atender às necessidades das mulheres e fornecer apoio direcionado na restauração dos meios de subsistência. Isso envolve a coleta de dados desagregados, garantindo que mulheres e homens sejam devidamente consultados e que suas opiniões sejam incorporadas.

Padrão de Desempenho 7: Povos Indígenas

Se a Avaliação de Impacto Ambiental e Social identificar que existem grupos indígenas dentro da área de influência, um Plano de Povos Indígenas deve ser preparado para o projeto. O Plano deve realizar uma análise sensível ao gênero para este grupo específico.

Anexo 10 – Finanças Sustentáveis e o Modelo de Cinco Dimensões

Para abordar as lacunas de infraestrutura de maneira sustentável, os países precisam atrair financiamento de várias fontes, incluindo investidores privados. Sob a ampla bandeira de "financiamento sustentável", os investidores privados buscam projetos financiáveis que contribuam para resultados vinculados à sustentabilidade social e ambiental, além dos retornos do investimento. Na fase de preparação do projeto, os governos podem realizar um trabalho valioso para dar confiança tanto na bancabilidade quanto na sustentabilidade dos projetos de infraestrutura.

Este anexo abrange dois tópicos:

- Primeiro, apresenta uma visão geral das estruturas de financiamento sustentável em relação a projetos de infraestrutura; e
- Segundo, discute maneiras pelas quais a proposta de investimento, usando a abordagem do Modelo de Cinco Dimensões, pode articular e melhorar as credenciais de sustentabilidade de projetos de infraestrutura e aumentar as perspectivas de acesso a financiamento sustentável.

A lacuna de infraestrutura sustentável e financiamento privado

Em todo o mundo, há uma escassez premente da infraestrutura necessária para facilitar a prosperidade econômica e o desenvolvimento social de populações em crescimento. Em seu relatório *Global Infrastructure Outlook*, o GIHub (*Global Infrastructure Hub*) estima que o déficit no investimento em infraestrutura nos próximos vinte anos na África seja de US$ 1,7 trilhão; na Ásia, a diferença estimada é de US$ 4,6 trilhões. No entanto, para enfrentar o desafio global das mudanças climáticas, essa infraestrutura vital precisa ser desenvolvida de forma sustentável e que permita a transição para uma economia descarbonizada.

Assim, fluxos significativos de financiamento internacional são necessários para que todos os países desenvolvam infraestrutura sustentável. Os países de economia desenvolvida e as instituições financeiras de desenvolvimento continuarão a desempenhar um papel fundamental no financiamento desses projetos. No entanto, reconhece-se que o financiamento privado também deve ser mobilizado para que os países atinjam seus objetivos simultâneos de desenvolver infraestrutura vital, abordar as mudanças climáticas e fornecer resultados de sustentabilidade mais amplos[138].

Os investidores financeiros privados estão cada vez mais preocupados em abordar as mudanças climáticas e as considerações de sustentabilidade; essa mudança de pensamento foi acelerada pela pandemia do COVID-19[139]. Para dar aos investidores internacionais confiança na bancabilidade e sustentabilidade dos projetos de infraestrutura de interesse público, é fundamental que os governos cada vez mais alinhem às informações fornecidas sobre essas oportunidades de investimento as estruturas ESG internacionalmente reconhecidas.

---

[138] G20, Roadmap to Infrastructure as an Asset Class (2018): https://www.oecd.org/g20/roadmap_to_infrastructure_as_an_asset_class_argentina_presidency_1_0.pdf

[139] Ver, por exemplo, Blackrock, Larry Fink CEO Letter (2021): https://www.blackrock.com/corporate/investor-relations/larry-fink-ceoletter

Relatórios ambientais, sociais e de governança

As questões ambientais, sociais e de governança (ESG) podem afetar o desempenho de longo prazo dos investimentos e devem ser consideradas na alocação de ativos e nas decisões de risco. Para os tomadores de decisão e funcionários que procuram obter financiamento sustentável, há uma ampla gama de ferramentas, critérios e estruturas disponíveis para avaliar os riscos de sustentabilidade.

As principais estruturas para relatar o desempenho corporativo incluem a *Global Reporting Initiative (GRI)* e o *Carbon Disclosure Project (CDP)* especificamente para relatórios de carbono. Mais recentemente, estruturas como a *Task Force on Climate-related Financial Disclosures (TCFD)* e o *Sustainability Accounting Standards Board (SASB)* foram desenvolvidas para avaliar os impactos potenciais das mudanças climáticas nos investimentos. Em 2020, a União Europeia produziu uma taxonomia para atividades sustentáveis – um "sistema de classificação, estabelecendo uma lista de atividades econômicas ambientalmente sustentáveis".

No Brasil, a metodologia recomendada para avaliação de desempenho de projetos de infraestrutura em termos de sustentabilidade é a Ficha de Sustentabilidade[140]. Essa ficha propõe uma metodologia adaptada ao contexto brasileiro que tem como base o Marco de Infraestrutura Sustentável do BID[141] que avalia em 49 critérios as quatro dimensões de sustentabilidade: social, ambiental, institucional e econômico-financeiro. Trata-se de uma metodologia não vinculante aplicável tanto na orientação da estruturação de novos projetos, quanto na avaliação dos projetos em andamento daqueles patrocinadores e estruturadores que assim optarem pela adoção deste selo de sustentabilidade. A adoção dessa metodologia permite aos investidores e a sociedade em geral uma fácil verificação do desempenho de cada projeto nos diversos quesitos de sustentabilidade avaliados pela ficha. A performance dos projetos que optarem por divulgar seus resultados será apresentada no Painel Projetos do Monitor de Investimentos[142].

Vale ressaltar que a variedade de estruturas de relatórios padrão pode ser onerosa e reduzir a comparabilidade. Em setembro de 2020, cinco organizações: GRI, CDP, *Climate Disclosure Standards Board* (CDSB), *International Integrated Reporting Council* (IIRC) e *Sustainability Accounting Standards Board* (SASB), anunciaram a colaboração para um único conjunto de padrões de relatórios abrangentes e globais.

O grande número de estruturas mostra que a divulgação e o relatório rigorosos das atividades são essenciais para empresas e investidores que desejam progredir em direção a atividades sustentáveis e positivas para o clima. Para que os investidores alcancem suas ambições em relação às mudanças climáticas, eles precisam ter práticas claras de garantia e avaliação em vigor. A tabela a seguir detalha uma seleção das várias estruturas para relacionar projetos com objetivos de sustentabilidade e mudanças climáticas.

---

[140] Veja a Ficha de Sustentabilidade no Monitor de Investimentos (https://investimentos.economia.gov.br/monitor-investimentos/sustentabilidade.html)

[141] https://publications.iadb.org/en/what-sustainable-infrastructure-framework-guide-sustainability-across-project-cycle.

[142] https://investimentos.economia.gov.br/monitor-investimentos/projetos.html.

Objetivo da estrutura	Estruturas-chave	Em qual dimensão considerar no M5D?
Apoio a acordos internacionais	☐ Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) ☐ O Acordo de Paris (para Contribuições Nacionalmente Determinadas - NDCs) ☐ Protocolo de Kyoto (para Reduções Certificadas de Emissões - CERs) ☐ Princípios do G20 para Investimento em Infraestrutura de Qualidade	☐ Estratégica ☐ Econômica ☐ Financeira ☐ Gerencial
Salvaguarda e concessão de empréstimos concessionais	☐ Princípios do Equador ☐ Padrões de Desempenho da IFC ☐ Bancos de Desenvolvimento Políticas de Salvaguarda Ambiental e Social	☐ Econômica ☐ Gerencial
Definição de atividades positivas para o clima e emissão de títulos	☐ Iniciativa de Títulos do Clima (CBI, *Climate Bonds Initiative*) ☐ Taxonomia da União Europeia ☐ Diretrizes da União Europeia para relatar informações relacionadas ao clima	☐ Financeira
Avaliadores, gestores de ativos e investidores	☐ Princípios para o Investimento Responsável (ONU) ☐ SASB (Conselho de Normas Contábeis de Sustentabilidade) ☐ TCFD (Força-Tarefa sobre Divulgações Financeiras Relacionadas ao Clima) ☐ CDSDB (The Climate Disclosure Standards Board) ☐ Exemplos de avaliadores: Índice de Sustentabilidade Dow Jones, *Ftse for Good*	☐ Financeira ☐ Comercial
Definir padrões do setor	☐ CoST (Iniciativa de Transparência do Setor de Construção) ☐ BREEAM, (Método de Avaliação Ambiental de Estabelecimentos de Pesquisa de Construção) ☐ CEEQUAL (Qualidade Ambiental da Engenharia Civil) ☐ PAS 2080 – (Especificação Publicamente Disponível para Gestão de Carbono em Infraestrutura) ☐ SURE (Padrão para Infraestrutura Sustentável e Resiliente) ☐ GRESB (*Global Real Estate Sustainability Benchmark*)	☐ Comercial ☐ Gerencial

Avaliação do desempenho corporativo, transparência para as partes interessadas	☐ CDP (*Carbon Disclosure Project*) (Também pode ser aplicado a cidades) ☐ GRI (*Global Reporting Initiative*) ☐ Pacto Global da ONU ☐ Relato Integrado (RI)	☐ Comercial ☐ Gerencial
Apoio a projetos de infraestrutura	☐ GI Hub – Infraestrutura Inclusiva e Equidade Social ☐ Metodologia de Avaliação de Parcerias Público-Privadas da *UNECE People First* para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável ☐ BID - O que é Infraestrutura Sustentável? Uma estrutura para orientar a sustentabilidade ao longo do ciclo do projeto ☐ Padrão SuRe para Infraestrutura Sustentável e Resiliente	☐ Estratégica ☐ Gerencial

Como mostra a tabela, essas estruturas operam em diferentes níveis. Considerando que os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável são abrangentes e de alto nível, acordados globalmente por meio das Nações Unidas, o BREEAM (*Building Research Establishment Environmental Assessment Method*) é um método formal de avaliação de sustentabilidade para infraestrutura e edifícios que usa os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável como sua estrutura orientadora. Ambos têm um papel a desempenhar na avaliação da sustentabilidade dos projetos de infraestrutura.

Finanças sustentáveis e infraestrutura sustentável

'Finanças sustentáveis' e/ou 'Finanças verdes' aplicam estruturas e conceitos ESG a instrumentos de financiamento tradicionais. De um modo geral, compreende medidas de sustentabilidade (índices, selos e certificações), empréstimos, concessões e títulos. Projetos de infraestrutura de interesse público envolvendo financiamento privado normalmente utilizam uma mistura de empréstimos específicos para projetos (empréstimos), financiamento misto e títulos.

Muitos bancos, incluindo bancos multilaterais, nacionais de desenvolvimento e bancos comerciais, fornecem empréstimos verdes ou linhas de crédito para clientes e projetos que contribuem para as metas verdes gerais dos bancos. A elegibilidade para empréstimos verdes geralmente está vinculada ao cumprimento de critérios específicos. Tais critérios podem ser acompanhados de taxonomias que listem tecnologias ou produtos que possam ser considerados verdes, podendo também ser utilizados indicadores específicos.

O **financiamento misto** usa qualquer combinação de instrumentos de dívida pública e privada, patrimônio e gestão de risco (por exemplo, garantias) para mobilizar e reduzir o custo de capital. Por exemplo, o financiamento misto pode envolver financiamento público/de desenvolvimento e fundos filantrópicos (ou seja, usar uma mistura de taxas concessionais e de mercado para levantar capital), ou bancos de desenvolvimento e/ou agências de crédito à exportação (por exemplo, *UK Export Finance*). Eles podem fornecer garantias e melhorias de crédito para reduzir o risco para os investidores do setor privado, reduzindo assim os custos e riscos de empréstimos. Produtos de seguros para aumentar a resiliência às mudanças climáticas também podem ser considerados como parte do portfólio. A Estratégia de Finanças

Verdes do Reino Unido[143] fornece muitos exemplos de como o financiamento misto tem sido usado no Reino Unido para melhorar o perfil de risco-retorno de investimentos "verdes".

Os **títulos** são emitidos por governos e corporações quando querem angariar fundos. Os títulos pagam aos investidores uma taxa fixa de retorno ao longo de um período de tempo específico. Uma vez emitidos, os títulos podem ser negociados por quem os comprou. Se os títulos soberanos devem ser reconhecidos como "verdes" ou "sustentáveis", o governo emissor precisa demonstrar que os recursos estão sendo usados de acordo com essas definições. A Taxonomia da União Europeia[144] fornece uma estrutura para títulos verdes e sustentáveis e também é útil ao considerar o alinhamento de projetos e a contribuição para objetivos estratégicos, como Contribuições Nacionalmente Determinadas acordadas no Acordo de Paris.

Uma das estruturas mais proeminentes e amplamente utilizadas para a certificação de títulos relacionados à mitigação das mudanças climáticas é a *Climate Bonds Initiative* (CBI). Para emitir um 'Título Climático Certificado' vinculado, as atividades do projeto devem estar em conformidade com o Padrão de Títulos Climáticos do CBI. O CBI, em suas próprias palavras, "identifica os ativos e projetos necessários para entregar uma economia de baixo carbono e fornece critérios de triagem de emissões de gases do efeito estufa consistentes com a meta de aquecimento global de 2 graus estabelecida pelo Acordo COP 21 de Paris". Embora a norma inclua algumas tecnologias óbvias, como geração de eletricidade eólica e solar, ela também estabelece como projetos de infraestrutura mais amplos, como ferrovias de carga, podem ser elegíveis para certificação ao cumprir certos critérios.

Embora essas estruturas possam parecer rigorosas, o espectro de opções de financiamento para projetos que levam a resultados sustentáveis se ampliou significativamente nos últimos anos, além de apenas financiamento climático e financiamento verde. Isso se expandiu em resposta à crise do COVID-19, pois muitos investidores institucionais reconhecem a necessidade de abordar fragilidades e desigualdades sociais. Isso significa que os governos que antes não conseguiam atender a critérios rígidos de mercados financeiros 'verdes' ou 'climáticos' para o desenvolvimento de seus projetos de infraestrutura mais convencionais agora têm o potencial de alinhar projetos a instrumentos financeiros para resultados sociais e ambientais/climáticos positivos.

Governos que emitem títulos sustentáveis

Os governos nacionais e subnacionais estão sub-representados no mercado de títulos sustentáveis, mas cada vez mais os países estão criando estruturas financeiras sustentáveis alinhadas com muitas das ferramentas anteriores e emitindo títulos nos mercados para financiar projetos, desde grandes expansões metropolitanas até programas localizados de construção de escolas. Os exemplos a seguir fornecem lições valiosas para outros países que podem considerar instrumentos financeiros sustentáveis para o desenvolvimento de infraestrutura.

Tailândia

Em 2020, a Tailândia emitiu títulos de sustentabilidade de 50 bilhões de baht tailandeses (US $ 1,66 bilhão) - com títulos emitidos pelo Ministério das Finanças da Tailândia e pela

[143] Green finance strategy. Disponível em https://www.gov.uk/government/publications/green-finance-strategy

[144] EU taxonomy for sustainable activities. Disponível em https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/sustainable-finance/eu-taxonomy-sustainable-activities_en

Autoridade Nacional de Habitação. Para os títulos do Ministério das Finanças – THB 10 bilhões desses títulos foram alocados para a construção de uma nova linha de trânsito rápido em Bangkok. Esses títulos foram certificados pós-emissão pela *Climate Bond Initiative*. O restante dos títulos do Ministério da Fazenda vai para projetos de impacto social com benefícios de sustentabilidade mais amplos, como iniciativas de saúde pública. Os títulos da Autoridade Nacional de Habitação são Títulos Sociais certificados no valor de THB 6,8 bilhões, que estão sendo usados para financiar moradias populares e comunidades sustentáveis.

México

No México, o governo federal emitiu US$ 890 milhões em títulos ODS. Em vez de usar as estruturas descritas acima, o governo mexicano garantiu o endosso direto do Programa de Desenvolvimento da ONU sobre o alinhamento desses vínculos com os ODS. Os recursos serão destinados a projetos direcionados às populações e áreas mais vulneráveis e marginalizadas do país, como novas escolas, hospitais e estradas rurais. O governo do México identificará esses projetos por meio do uso de dados geoespaciais subnacionais em projetos individuais.

A *International Capital Markets Association* (ICMA), um órgão do setor que representa mais de 600 empresas, definiu um conjunto de princípios amplamente reconhecidos para títulos verdes, títulos sociais e títulos de sustentabilidade, onde os recursos são gastos em projetos com resultados sociais positivos mensuráveis ou em uma combinação de atividades positivas sociais e para o clima. Conforme mostrado, os países podem seguir o exemplo da Tailândia e emitir títulos “sociais” para infraestrutura com benefícios sociais claros e demonstráveis – como habitação social.

Embora ainda não haja um mercado desenvolvido, alguns mercados no setor financeiro também abordam a importância potencial dos 'Transition Bonds' (títulos de transformação), para permitir que organizações com atividades intensivas em carbono financiem o 'esverdeamento' de seus processos. Nas palavras de um investidor “temos que admitir que um mundo descarbonizado não será alcançado concentrando-se apenas em empresas que já são 100% ‘verdes’. Além disso, muitas empresas sustentáveis ainda dependem de materiais e processos intensivos em energia e recursos[145]. No futuro, os governos poderão utilizar esta categorização para financiar o esverdeamento da infraestrutura intensiva em carbono, mas o trabalho precisa ser feito para construir formalmente essa classe de vínculo. Recentemente, o CBI, juntamente com o Credit Suisse, procurou reunir uma definição padronizada mais clara de como deve ser o financiamento de transição.

[145] Marius Pratsch, DZ Bank, Environmental Finance: The 2020s – The decade of Sustainable Bonds (2020)