

See discussions, stats, and author profiles for this publication at: <https://www.researchgate.net/publication/320173361>

AS CONTRIBUIÇÕES DO PROGRAMA DE PARCERIAS DE INVESTIMENTOS (PPI) PARA O AMBIENTE DE GOVERNANÇA: MÉRITOS E DESAFIOS

Conference Paper · September 2017

CITATIONS

0

READS

167

5 authors, including:



Bruno Eustáquio Ferreira Castro de Carvalho
University of Lisbon

34 PUBLICATIONS 24 CITATIONS

SEE PROFILE



Pedro Bruno De Souza

2 PUBLICATIONS 1 CITATION

SEE PROFILE



Tarcísio Gomes De Freitas
Fundação Getulio Vargas

3 PUBLICATIONS 0 CITATIONS

SEE PROFILE

Some of the authors of this publication are also working on these related projects:



Critical Infrastructure Protection in Brazil [View project](#)



Investment Partnerships Program (PPI) [View project](#)



AS CONTRIBUIÇÕES DO PROGRAMA DE PARCERIAS DE INVESTIMENTOS (PPI) PARA O AMBIENTE DE GOVERNANÇA: MÉRITOS E DESAFIOS

Bruno Eustáquio de Carvalho¹

Jonathas Assunção de Castro²

Diogo Piloni e Silva³

Pedro Bruno de Souza⁴

Tarcísio Gomes de Freitas⁵

RESUMO

Cada vez mais a relação e adequação entre a Governança e a Regulação tornam-se imprescindíveis ao sucesso da intervenção do Estado, especialmente em modelos de desenvolvimento marcados pela desestatização dos serviços públicos e dos investimentos em infraestrutura a eles associados. Considerando o desafio da necessária expansão dos serviços de utilidade pública com vistas ao aumento da eficiência produtiva e da geração de riqueza e, por outro lado, a acentuação das restrições orçamentárias impostas pela crise fiscal e regulatórias resultou, em 2016, na criação do Programa de Parcerias de Investimentos (PPI) a partir da Lei nº 13334/2016. Esse Programa nasce para recuperar a interação entre o Estado e a iniciativa privada por meio da celebração de contratos de parceria. Evidências de sucesso na construção de parcerias como o PPI tem se mostrado relevantes na medida em que buscam, por um lado o fortalecer a capacidade institucional e, ao mesmo tempo, oferecer estabilidade para o ambiente de investimento em infraestrutura a partir do estímulo às boas práticas de governança. No presente artigo, buscou-se evidenciar tal questão a partir da avaliação de sua contribuição a partir de uma leitura interna e a mensuração da extensão da contribuição desse Programa para a participação privada nos projetos qualificados. Para tanto, sugeriu-se uma estratégia metodológica que considere não somente a análise documental, mas

¹ Analista de Infraestrutura do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. E-mail: bruno.d.carvalho@tecnico.ulisboa.pt

¹ Endereço: Rua 9 norte, lotes 6/8, Ed. Iluminatto, 803A – Águas Claras - Brasília – Distrito Federal - CEP: 71.908 – 540. Brasil - Tel: +55 (61) 98127-9011.

² Analista de Infraestrutura do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.
Jonathas.castro@presidencia.gov.br

³ Analista de Infraestrutura do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.
Diogo.piloni@presidencia.gov.br

⁴ Administrador do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. Pedro.bruno@presidencia.gov.br

⁵ Consultor legislativo. Tarcisio.freitas@presidencia.gov.br



consulta a representantes das esferas alcançadas pelo programa com vistas à formação de um juízo de valor sobre a adequação do programa face às necessidades presentes no setor de infraestrutura. Muito embora os princípios centrais de governança (ver Carvalho et al., 2017) (i) *accountability*, (ii) capacidade administrativa, (iii) qualidade decisória, (iv) *open government* (consulta, participação e transparência) e (iv) *rule of law* tenham sido perseguidos pelo PPI conferindo mérito a proposta da sua criação, ainda persistem os desafios da formação estratégica do portfólio de projetos, a estruturação de instituições e instrumentos, especialmente regulatórios, que permitam o fortalecimento técnico-político dos Ministérios e a internalização de práticas decisórias racionais no ambiente das entidades reguladoras.

Palavras-chave: Concessão. Governança. Infraestrutura. Princípios. Programa de Parceria de Investimento.

INTRODUÇÃO

A conjuntura atual sugere que a expansão dos investimentos do setor governamental deverá enfrentar restrições, produto da combinação das dificuldades de natureza fiscal e concomitante redução das despesas não obrigatórias, caracterizando o movimento pendular da economia e o efeito imediato na forma de intervenção do Estado, ora por parcerias público-público (PUPs), ora por parcerias público-privado (PPPs) em sua definição mais ampla.

É, portanto, nesse segundo modelo de delegação que se insere o Programa de Parcerias de Investimentos – PPI, motivado pelo cenário econômico, pela inexistência de um órgão central político e técnico com poderes para impulsionar a governança do investimento em infraestrutura e pela necessidade de elevar o tema na agenda de governo. Com o PPI, busca-se a retomada, ampliação e o fortalecimento da interação entre o Estado e a iniciativa privada por meio da celebração de contratos de parceria para a execução de empreendimentos públicos de infraestrutura e de outras medidas de desestatização, tendo como principais objetivos ampliar as oportunidades de investimento, garantir a expansão com qualidade da infraestrutura e dos serviços associados, promover ampla e justa competição na celebração de parcerias, assegurar estabilidade e segurança jurídica, bem como fortalecer o papel regulador do Estado e a autonomia das entidades estatais de regulação em um novo e dinâmico ambiente de governança, objeto de análise do presente artigo.

Muito embora o conceito de governança tenha várias definições, no presente trabalho considera-se que governança corresponde “ao processo (atividades, instituições e relações) pelo qual Estado



e não Estado interagem para alcançar eficiência e efetividade na elaboração, implementação e monitoramento da ação governamental” (Berg, 2013; Lobel, 2012; Russel et al., 2015; Williamson, 1996; World Bank, 2017). Atrelado ao conceito apresentado, verifica-se, segundo os autores e (Carvalho et. Al, 2017), que o alcance da boa governança e consequente sucesso na parceria público-privada (*latu sensu*) passa, fundamentalmente, por cinco princípios de boa governança: (i) *accountability*, (ii) capacidade administrativa, (iii) qualidade decisória, (iv) *open government* (consulta, participação e transparência) e (iv) *rule of law* objetos da análise da extensão de contribuição do PPI para o ambiente de governança.

O presente artigo está assim estruturado: (i) introdução; (ii) na seção seguinte, os princípios de boa governança são discutidos a luz da teoria mais recente; (iii) estratégia metodológica centrada na avaliação documental sob uma perspectiva governamental combinada com um processo de consulta realizada junto aos *stakeholders* e (iv) contribuições e desafios do PPI a partir dessas duas perspectivas de análise são apresentadas na conclusão do trabalho.

GOVERNANÇA

Muito embora a origem do termo no inglês seja datada entre os séculos XVII e XVIII, foi entre 1990 e 2000 que o termo “governança” ganhou espaço e relevância em função da mudança do padrão de intervenção do Estado na prestação de serviços de utilidade pública (Quesada 2011). Tal termo tem, cada vez mais, se desenvolvido num contexto de reforma do setor público em função do crescimento de uma visão de que o Estado era incapaz de entregar serviços com qualidade para a sociedade. Além disso, o termo é propositalmente elevado pelos organismos multilaterais com vistas a formalização de uma agenda de boa governança, embora sem uma clara definição. Nesse contexto, oportuno reforçar que não existe uniformidade na literatura acadêmica sobre o termo “governança” o que motivou os autores a situarem conceitualmente o termo antes de avançar nas definições centrais empregadas no presente artigo.

Para Williamson (1996) o termo “governança” pode ser entendido como um exercício de autoridade que inclui arranjos globais e locais, práticas e estruturas formais e não formais das regras, bem como o espontâneo e intencional controle dos sistemas. Por outro lado, para Majone (1999), o termo “governança” engloba novos modelos de regulação em resposta aos desafios criados pelas organizações. Na literatura mais moderna, verifica-se que o conceito vem ganhando amplitude e importância, sendo o elemento central da transição de um desenvolvimento liderado pelo Estado para um modelo de alocação de recursos através dos mercados (Kirckpatrick 2006). Para a OCDE (2012) o termo “governança” é um conjunto de sistemas que controlam a tomada de decisão abrangendo a forma como as funções e responsabilidades são exercidas na gestão



levando em conta os aspectos formais e informais pelos quais a autoridade é exercida e, para o *World Bank* (2017), o termo “governança” significa o processo pelo qual os atores estatais e não estatais interagem para desenhar e implementar políticas dentro de um conjunto de regras formais e informais que moldam e são moldadas pelo poder.

No presente artigo, conforme já mencionado, o termo governança pode ser entendido, a partir de uma situação conceitual associada as definições aqui apresentadas, como o *processo (atividades, instituições e relações) pelo qual Estado e não Estado interagem para alcançar eficiência e efetividade na elaboração, implementação e monitoramento da ação governamental*.

Entende-se que essa proposta mais tangível sobre o termo governança permite a construção de princípios que possam ser traduzidos em aspectos de fácil entendimento e aplicação. Para tanto, complementa-se a discussão acima a abordagem dos princípios centrais de governança desenvolvidos por (Carvalho et al., 2017).

Para esses autores, os princípios centrais de governança constituem componentes normativas centrais de regimes governamentais que podem ser agrupados em: (i) *accountability*, (ii) capacidade administrativa, (iii) qualidade decisória, (iv) *open government* (consulta, participação e transparência) e (v) *rule of law* definidos e adaptados com base nos princípios da OCDE (2012), agenda de melhor regulação da União Europeia e Americana. *Accountability* no presente contexto pode ser entendido no contexto da justificativa de tomada de decisão quando, por exemplo, da formação da carteira estando, ao mesmo tempo, sujeita a abordagens propostas pela sociedade e instâncias representativas. Capacidade administrativa está associada a capacidade do PPI em reorganizar os recursos e infraestrutura em torno de seus objetivos centrais definidos na Lei de sua criação. Qualidade decisória corresponde ao fato do PPI reforçar, avaliar e ponderar que as decisões para a formação do portfólio de projetos sejam feitas sobre uma lógica racional de ciclo de investimentos, metas, coerência com as políticas e planos setoriais, isenta de viés e compreensível e proporcional e sustentável. *Open government* é entendida como a capacidade que o PPI tem de incentivar legalmente e na prática transparência e participação em busca não somente de garantir a sustentabilidade e financiabilidade para o privado, mas fundamentalmente o interesse público. Finalmente, *rule of law* relaciona-se a efetividade da contribuição do PPI com relação aos aspectos legais e processuais justos nessa construção de aliança com o privado.

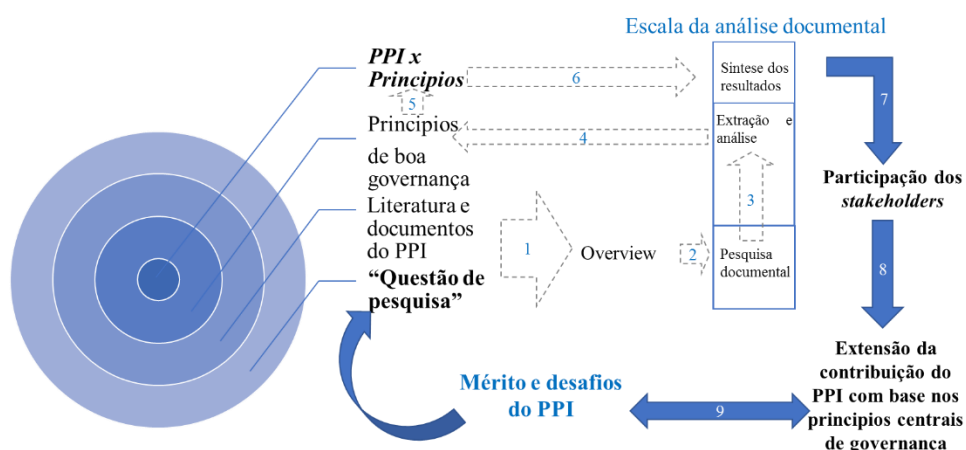
A partir dessas definições, buscou-se estruturar na metodologia uma proposta de avaliação voltada para o ambiente governamental e externo, conforme detalhado no item seguinte.

ESTRATÉGIA METODOLÓGICA

A estratégia metodológica proposta para este artigo fundamenta-se na tipologia sugerida por Vergara (2005) que a classifica quanto aos seus meios e fins. Em relação aos seus meios, o trabalho centra-se na análise documental combinada com a participação de *stakeholders* por meio de processo de consulta. Já em relação à finalidade, fundamenta-se numa perspectiva exploratória, uma vez que o trabalho busca investigar as contribuições do PPI considerando os princípios de uma agenda de boa governança. Apresenta-se na Figura 1 a estratégia metodológica do trabalho que combina etapas de meta análise (Cooper, 2010) com consulta aos *stakeholders*.

A questão balizadora (estágio 1) ou de pesquisa do trabalho centra-se na avaliação das contribuições do PPI para o movimento pendular da intervenção estatal. Para responder a essa questão, torna-se necessário investigar a literatura de governança, os documentos que deram origem ao PPI, bem como os seus atos normativos (estágios 2 a 6). Ainda, visando dar maior robustez à discussão, foi proposto consulta as partes interessadas envolvidas no processo (governo e não governo) com o objetivo de medir qual a extensão da contribuição do PPI para os investimentos em infraestrutura (estágios 7 e 8). Para tanto, os representantes foram pré-selecionados com base em experiência e envolvimento ou interface com o programa. Finalmente, com base nos resultados da análise documental e da consulta foi discutido o mérito do programa e desafios para sua consolidação (estágio 9). A etapa de consulta proposta considerou 5 passos: (i) seleção dos stakeholders, (ii) teste do questionário, (iii) 1ª rodada de interação, (iv) análise das respostas e (v) publicação dos resultados. As respostas foram tabuladas e analisadas estatisticamente.

Figura 1 Estratégia metodológica



O PPI – ANÁLISE DOCUMENTAL

Contexto

O Programa de Parcerias de Investimentos – PPI foi trazido ao epicentro da estrutura institucional do Governo Federal, em 2016, como órgão de articulação e coordenação para a execução de empreendimentos públicos de infraestrutura por meio de contratos de parceria e de outras medidas de desestatização. A crise fiscal sem precedentes vivenciada pelo país, associada à necessidade do aumento da arrecadação do governo, à expansão dos investimentos para a geração de empregos e riqueza e à urgência na redução de ineficiências e de despesas do setor público formaram o contexto histórico em que o Programa foi gestado e iniciado.

Essas entre outras razões motivaram a Lei nº 13.334, de 13 de setembro de 2016, objetivar através do PPI: (i) ampliar as oportunidades de investimento e emprego e estimular o desenvolvimento tecnológico e industrial, em harmonia com as metas de desenvolvimento social e econômico do País; (ii) garantir a expansão com qualidade da infraestrutura pública, com tarifas adequadas; (iii) promover ampla e justa competição na celebração das parcerias e na prestação dos serviços; (iv) assegurar a estabilidade e a segurança jurídica, com a garantia da mínima intervenção nos negócios e investimentos; e (v) fortalecer o papel regulador do Estado e a autonomia das entidades estatais de regulação. Atualmente, o PPI conta com uma distribuição diversificada do seu portfólio em território nacional (Figura 2).

Figura 2 Distribuição territorial dos projetos qualificados no PPI (leilões e aditivos realizados) (Fonte: PPI, 2017)



Estrutura do PPI



Cumprе destacar a nova institucionalidade advinda com a lei do PPI, em especial a criação do Conselho do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República (CPPI) e da Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimentos – SPPI. Enquanto o primeiro, em linhas gerais, é a instância estratégica que define as diretrizes e o portfólio do Programa, a última é a unidade técnica responsável por garantir a implementação dessas diretrizes e das entregas pactuadas. No contexto do Programa, o Conselho é o órgão colegiado que avalia e recomenda ao Presidente da República os projetos que integrarão o PPI. Exerce também as funções anteriormente atribuídas (i) ao órgão gestor de parcerias público-privadas federais pela Lei nº 11.079, de 30/12/04, (ii) ao Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte pela Lei nº 10.233, de 05/06/2001, e ao Conselho Nacional de Desestatização pela Lei nº 9491, de 09/09/1997. Assim, com o acúmulo destas funções, o Conselho do PPI passa a ser o órgão central na estrutura de governança Federal para os assuntos relacionados a desestatização em sentido amplo. O Conselho do PPI é coordenado pelo Presidente da República e tem como membros titulares o Ministro Chefe da Secretaria-Geral, Ministro Chefe da Casa Civil, Ministro da Fazenda, Ministro do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, Ministro de Minas e Energia, Ministro dos Transportes, Portos e Aviação Civil, Ministro do Meio Ambiente, Presidente do BNDES, Presidente da Caixa Econômica Federal e Presidente do Banco do Brasil.

Já a Secretaria Especial do PPI, vinculada à Presidência da República, atua como uma força-tarefa em apoio aos Ministérios e às agências reguladoras na prospecção, planejamento, modelagem, e acompanhamento da carteira de projetos do Programa, funcionando ainda como centro de coordenação técnica e articulação para monitorar e facilitar o desenvolvimento dos projetos, sem prejuízo das competências políticas e regulatórias dos ministérios e agências.

Finalmente, cabe destacar, em especial, a Resolução nº 1 do CPPI, de 13 de setembro de 2016, que estabeleceu, como ato inicial do Programa, uma série de diretrizes a serem adotadas pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal no processo de contratação de empreendimentos da carteira do PPI, endereçando questões relevantes como a necessidade de se justificar as escolhas regulatórias de cada projeto, a aplicação das melhores práticas em termos de gerenciamento de projetos, preocupação com a sustentabilidade econômica e também com a viabilidade ambiental dos projetos.

Números do Programa de Parceria de Investimento

As Tabelas 1, 2 e 3 tratam das entregas realizadas de um modo geral e específico dos setores, bem como o *status* atual de execução da carteira em agosto de 2017. Tendo como diretrizes a expansão da infraestrutura, do desenvolvimento econômico e das oportunidades de investimento e emprego no país, a carteira de projetos do PPI abarca os mais variados setores da infraestrutura, com



destaque para o setor de transportes (48% dos projetos) e de energia (41% dos projetos). (Tabela 02).

Tabela 1 Projetos qualificados por reunião do Conselho do PPI (Fonte: PPI, 2017)

| Reuniões | Nº de projetos | % |
|----------------------|----------------|-------------|
| 1ª REUNIÃO (13/9/17) | 34 | 23% |
| 2ª REUNIÃO (7/3/17) | 55 | 38% |
| 3ª REUNIÃO (23/8/17) | 57 | 39% |
| Total Geral | 146 | 100% |

Tabela 2 Distribuição da carteira de projetos PPI por setor (Fonte: PPI, 2017)

| Setor | Nº de projetos | % |
|-------------------------------|----------------|-------------|
| Transportes | 70 | 48% |
| Terminais Portuários | 32 | 22% |
| Aeroportuário | 22 | 15% |
| Ferroviário | 8 | 5% |
| Rodoviário | 8 | 5% |
| Energia Elétrica | 60 | 41% |
| Transmissão | 46 | 32% |
| Distribuição | 7 | 5% |
| Geração | 6 | 4% |
| Energia | 1 | 1% |
| Óleo e Gás | 7 | 5% |
| Mineração | 4 | 3% |
| Fazenda | 2 | 1% |
| Agricultura e Abastec. | 2 | 1% |
| Defesa | 1 | 1% |
| Total Geral | 146 | 100% |

Tabela 3 Distribuição da carteira de projetos PPI por setor (Fonte: PPI, 2017)

| Principais Etapas | Nº de projetos | % |
|----------------------|----------------|-------------|
| 1. Fase de estudos | 83 | 57% |
| 2. Consulta Pública | 7 | 5% |
| 3. Edital publicado | 7 | 5% |
| 4. Leilão realizado | 8 | 5% |
| 5. Contrato assinado | 41 | 28% |
| Total Geral | 146 | 100% |



Não obstante às atribuições mencionadas anteriormente, cabe à Secretaria do PPI em conjunto com todos os órgãos e entidades envolvidos envidar os melhores esforços para garantir o cumprimento dos prazos e que os projetos sejam executados de forma econômica e eficiente. Nesse sentido, o monitoramento intensivo da carteira tem garantido uma taxa de execução bem acima da média histórica de projetos de infraestrutura brasileira. A tabela 03 apresentou um resumo do *status* atual da carteira. O principal destaque é que após 13 meses da criação do Programa, 49 projetos (33% da carteira) já foram leiloados ou tiveram seus contratos assinados, o que corrobora a chancela de prioridade nacional atribuída aos projetos.

Inovações ao ambiente de governança

Importante pontuar as inovações trazidas à governança do setor de infraestrutura por meio da criação do PPI:

- a) Sob o princípio do *accountability*, a previsão de que os empreendimentos do PPI devem ser tratados como prioridade nacional por todos os agentes públicos de execução ou de controle, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e sociedade trazendo responsabilidade para o Conselho e a necessidade de trazer efetividade aos empreendimentos públicos, serviços associados e às outras medidas de desestatização do programa.
- b) Sob o princípio “*open government*”, a Resolução nº 1 do CPPI trouxe para contexto do ambiente de investimentos as bases para ampla transparência, consulta e participação no ciclo de desenvolvimento dos empreendimentos por meio de medidas como: (i) publicação dos principais documentos associados aos investimentos também em língua inglesa para assegurar a isonomia no caso de potenciais licitantes estrangeiros, (ii) obrigatoriedade da realização de consultas públicas para garantir a ampla participação de todas as partes interessadas, (iii) observância, sempre que possível, de prazo mínimo de 100 dias entre o edital e o leilão de maneira a assegurar maior competitividade dos certames e (iv) diálogo permanente com os órgãos de controle da União.
- c) Em termos de “qualidade regulatória” & *rule of law*, a definição da qualificação de projetos previamente a sua inclusão na carteira do programa, por meio de decreto presidencial, fator que está alinhado com os princípios de estabilidade das políticas de infraestrutura, qualidade, eficiência, justiça da atuação estatal. A qualificação está relacionada, nas etapas prévias, à verificação da factibilidade, dos benefícios e da maturidade do empreendimento. Ainda, o Programa busca garantir a efetividade da implementação do que está presente em seu *pipeline*. Adicionalmente, a Resolução nº 1 CPPI inseriu no contexto do Programa (i) a obrigatoriedade da análise de matriz de risco em todos os contratos com foco na racionalização da distribuição dos riscos entre as



- partes, (ii) a estruturação dos contratos com base em práticas regulatórias modernas, com foco na qualidade dos serviços a serem prestados, na definição clara de indicadores de performance e em metas objetivas para o contratado e (iii) a avaliação prévia do nível de maturidade dos projetos antes da submissão ao Conselho.
- d) Em termos de *open government*, as alterações legislativas arroladas a Resolução nº 1/2016, bem como a definição e inclusão clara da etapa de consulta pública e audiência pública na esteira de entrega dos projetos representa a contribuição nesse princípio.

Como contribuição à melhoria no ambiente de negócios cita-se ainda a Política de Inspeção Acreditada, iniciativa da Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimentos visando agregar valor ao ecossistema dos investimentos em infraestrutura por meio de avaliações imparciais feitas por organismos independentes e com reconhecida capacidade técnica. A inspeção acreditada é uma boa prática já adotada em contexto internacional e que estará à disposição para utilização nos diversos setores e modais da infraestrutura brasileira, especialmente pelo Poder Concedente, Financiadores e Seguradoras. São almejados, com esta iniciativa, a indução de boas práticas no setor da infraestrutura nacional, além da melhoria da qualidade técnica dos projetos de engenharia, o aumento da aderência entre as etapas de planejamento e execução dos projetos, a mitigação de riscos e a melhoria da financiabilidade dos empreendimentos, entre outros. Neste sentido, o BNDES almeja utilizar o mecanismo da inspeção acreditada já nos processos de análise para liberação do financiamento e no acompanhamento dos quatro aeroportos leiloados em 2017⁶, motivo pelo qual é possível vislumbrar sua utilização em outros empreendimentos após o teste e a depender do resultado do modelo no setorial aeroportuário. Finalmente, como contribuição geral ao ambiente dos investimentos por meio de contratos de parcerias, é importante citar o *website* do PPI. O sítio <http://www.projetcrescer.gov.br/>, além das mídias sociais no Twitter e Facebook, são de fundamental importância para a transparência do Programa. O website funciona com um repositório central de informações relacionadas a contratos de parcerias e a processos de desestatização. Serve, portanto, como referência de previsibilidade dos empreendimentos planejados pelo Governo Federal, uma vez que nele são divulgadas informações dos projetos, cronogramas e outros detalhes necessários dos investimentos e como plataforma confiável de acompanhamento dos empreendimentos em andamento.

⁶ Fonte: <<http://www.valor.com.br/brasil/5055870/o-desafio-de-financiar-infraestrutura>>. Acesso em: 02/08/17.



O PPI – PERSPECTIVA EXTERNA

Para uma avaliação da percepção externa do impacto da atuação do PPI sob distintas visões, se pública, privada, de investidor e da sociedade ao ambiente de negócios no Brasil, foram elaborados questionários, os quais foram enviados por e-mail para *stakeholders* pré-selecionados. Foram realizados teste com a proposta inicial do questionário junto a 5 *experts* que enviaram contribuições a versão final. A versão final do questionário foi estruturada basicamente em 4 blocos⁷: (i) explicação da pesquisa, (ii) representatividade e familiaridade com o Programa, (iii) questões específicas a contribuição do PPI em relação aos princípios centrais aqui definidos e (iv) espaço para comentários adicionais. De um total de 200 questionários foram enviados e 55 respostas foram obtidas. Ainda que se trate de consulta semiestruturada, o percentual de 27,5% é suficiente para aceitação dos resultados conforme trabalho de Wright e Giovinazzo (2000) e Gordon (1994). A Figura 3 ilustra os resultados obtidos tendo em vista (a) participação, (b) contribuição para o *accountability*, (c) contribuição para a capacidade administrativa, (d) qualidade decisória, (e) *open government* e (f) *rule of law*.

Com relação a participação, 13% dos participantes estão associados a membros do governo e 87% referentes a outras formas de representação da iniciativa privada, tais como empresas, ONG's, investidores e membros da sociedade. Verifica-se que boa parte dos respondentes são representantes de empresas privadas atuantes nos diversos setores de infraestrutura (35 questionários – 64%) conforme Figura 3 (a). Um total de 96,4% dos consultados já tinham ouvido ou conheciam o PPI confirmando a aplicação dos critérios de pré-seleção dos convidados a participar do trabalho.

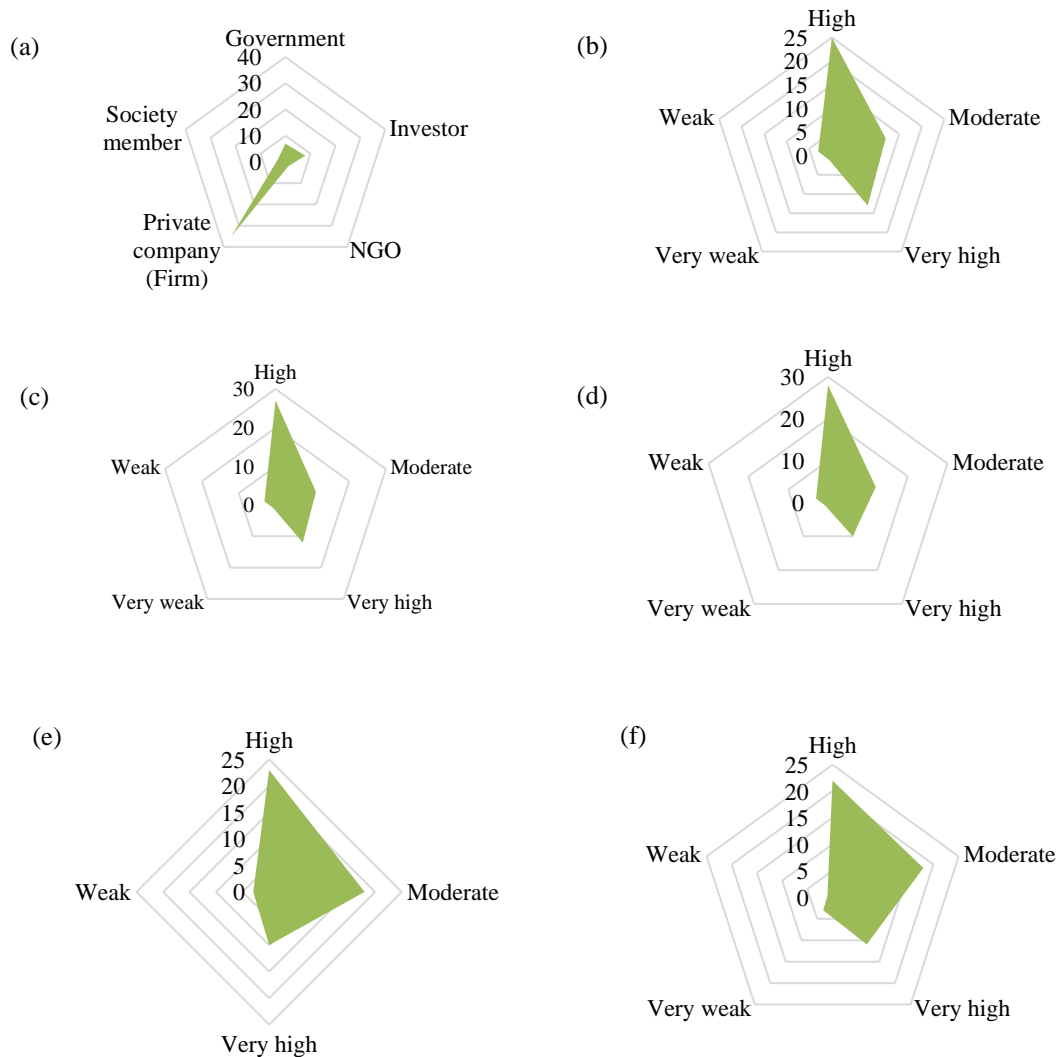
Com relação aos princípios centrais de governança adotados nesse trabalho, em especial, com relação ao *accountability*, para 70% dos *stakeholders*, o Programa impacta de forma alta ou muito alta e, apenas 30 % entendem que o impacto é moderado, baixo ou muito baixo (Figura 3b), resultado esse que demonstra uma perspectiva de que o poder de decisão que o PPI carrega para o ambiente abre espaço para a responsabilização efetiva reduzindo a frustração das expectativas da contraparte.

Resultado semelhante se observa no que diz respeito a extensão da contribuição do PPI para a melhoria da capacidade administrativa e da qualidade da decisão do Governo em seus processos de parceria de investimentos. Cerca de 72% e 71 %, respectivamente dos consultados entendem que o Programa gera um impacto alto ou muito alto para este quesito, conforme verificado nas Figuras 3 (c) e 3 (d). Com relação a capacidade administrativa, vislumbra-se que o PPI melhora esse princípio na medida em atua na articulação junto às entidades públicas em torno de um objetivo comum promovendo o ganho da coletividade institucional. Com relação a qualidade da

⁷ Disponível em: <https://goo.gl/117b8s>

decisão, verifica-se que o PPI tem espaço para melhorar através de definição de critérios comuns que permitam uma comparação entre os projetos avaliando a estratégia e coerência com as políticas setoriais em torno de um desenvolvimento sustentável de médio e longo prazo.

Figura 3 Contribuição do PPI para o ambiente de governança a partir de consulta aos stakeholders



Já com relação aos quesitos basilares de *open government* e *rule of law* (Figuras (e) e (f)), percebe-se que, respectivamente 62% e 60%, entendem que a extensão do PPI tem impacto alto ou muito alto para esses quesitos, o que leva a crer que ainda há espaço para uma melhoria nos procedimentos de transparência na tomada das decisões do Conselho do PPI e na clareza dos instrumentos regulamentares do Programa e da propagação desses princípios para os órgãos formuladores de políticas e agências reguladoras envolvidas nos processos de parcerias com investidores privados.



CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com base nas análises quer seja no ambiente governamental quer seja decorrente de consulta aos *stakeholders* verifica-se que o PPI agrega valor a construção de uma agenda de parceria com o privado na medida em que o mérito está associado a:

- Melhora no ambiente de planejamento buscando alinhar as instituições em torno dos objetivos setoriais, resguardando os poderes técnicos dos Ministérios e das entidades reguladoras;
- Melhora na relação entre o ambiente público e privado através de um processo de articulação e de transparência quer seja na formação do portfólio quer seja na viabilização dos projetos qualificados;
- Melhora na relação com o controle interno e externo na medida em que esses estão inseridos no fluxo de viabilização dos leilões dos ativos qualificados buscando a construção de uma relação de confiança;
- Melhora na relação com os financiadores na medida em que busca aproximar os projetos qualificados e suas características de financiabilidade junto a inovações na modelagem como o Hedge Cambial e outras alternativas sinalizadas por instituições de governo e não governo;
- Melhora na articulação para fins de coordenação de assuntos interministeriais para ganho de desempenho nas parcerias; e somado a todos os pontos acima
- Melhora na capacidade do Governo em viabilizar investimentos num cenário de restrição econômica.

Por outro lado, há que registrar que desafios se tornam complexos na medida em que a busca pela qualificação começa a ser iniciada pelos setores, sobretudo setores que ainda apresentam baixa maturidade institucional e regulatória com evidências de captura pelo mercado. Nesse contexto, há que se ponderar para que a vontade não atrapalhe as conquistas e contamine o *pipeline* de projetos e a relação com o privado. Isto posto, a manutenção e ampliação da transparência, a garantia da previsibilidade, a permanente inovação nas modelagens econômica e jurídicas ainda se apresentam sensíveis ao mercado requerendo do PPI atenção e dedicação para que, embora tenha surgido num contexto de força tarefa, permaneça perene, pois, afinal não há um único modelo de delegação na relação do Estado como provedor de serviços, há sim um modelo adequado e específico a cada caso que ganha relevância a depender dos contextos externos e econômicos.



REFERÊNCIAS

- BERG S V (2013) Best practices in regulating State-owned and municipal water utilities.
- CARVALHO BEC, RONDON, MARQUES RC, CORDEIRO ON (2017) New regulatory governance & Regulatory Impact Assessment (RIA): merits and implications. Working paper.
- COOPER H (2010) Research synthesis and meta-analysis. A step-by-step approach (3rd ed). Thousand Oaks, CA: Sage.
- MAJONE G (1999) "The Regulatory State and Its Legitimacy Problems," West European Politics 22, no. 1.
- GORDON TJ (1994). "The delphi method." United Nations University, USA.
- KIRKPATRICK C (2006) 'Regulatory Impact Assessment' in M. Crew and D. Parker (eds) International Handbook on Economic Regulation, Cheltenham, UK & Northampton, MA: Edward Elgar.
- LOBEL O (2012) New Governance as Regulatory Governance.
- OECD (2012) "OECD Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance."
- QUESADA M G (2011) Water and sanitation services in Europe: do legal frameworks provide for "good governance"? UNESCO
- RUSSEL K, TILMANS S, KRAMER S, SKLAR R., TILLIAS D & DAVIS, J (2015) User perceptions of and willingness to pay for household container-based sanitation services: experience from Cap Haitien, Haiti. Environment and Urbanization, 27(2), 525–540. <https://doi.org/10.1177/0956247815596522>
- VERGARA S (2005) Métodos de pesquisa em administração. Atlas. São Paulo.
- WILLIAMSON OE (1996) The mechanisms of governance. New York: Oxford University Press.
- WORLD BANK (2017) Governance and the Law.
- WRIGHT JTC, GIOVINAZZO RA (2000) Delphi: uma ferramenta de apoio ao planejamento prospectivo (Delphi: a support tool for prospective planning), 1st Report in Administration research, v.01, nº12, p.12-16.