

ABR | 2019



Gestão de investimento público: Questões centrais e proposta de um modelo

Gilberto Figueira | Consultor Sênior da Macroplan

Quais as finalidades do investimento público?

Os entes públicos nacionais e subnacionais costumam lançar mão de investimentos para contribuir com o desenvolvimento econômico, a melhora do capital humano, ou o aumento da qualidade de vida da população.¹ Investimentos também podem ser realizados para corrigir e complementar o sistema de mercado, reduzindo suas imperfeições.² Ou, ainda, em substituição ao mercado, quando o investimento decorre de iniciativas que materializam uma estrutura ou um ativo que irá entregar produtos e/ou serviços para a população.

A principal premissa de um governo que se decide por realizar um investimento é a de que este gere resultado econômico e externalidades positivas para a sociedade.³ Isso pode ocorrer por meio da regeneração de determinada localidade, da qualificação da mão de obra, da elevação da qualidade de vida local, da recuperação do meio ambiente, da melhoria da infraestrutura, de investimentos na defesa nacional, entre outros.⁴

Contudo, em alguns casos, pode não ser necessário para um governo realizar ou promover o investimento. É o que acontece quando o setor privado tem interesse em concretizar esse investimento,⁵ caso dos projetos que podem apresentar retorno financeiro positivo.⁶ O governo pode também estabelecer e fomentar a parceria com o setor privado, principalmente em projetos cuja atratividade para o setor privado é baixa e o benefício social é positivo.

Nessas situações, sugere-se a preparação de dois projetos: um formatado como uma parceria entre os setores público e privado; outro formatado como projeto público (Figura 1). O ideal é que a decisão sobre a melhor opção seja dada por uma terceira parte, independente. Esta avaliará a melhor combinação (entre as duas opções) tendo em vista a obtenção do maior benefício perante o investimento a ser realizado e a melhor mitigação dos riscos. A análise deve considerar efeitos diretos e indiretos do projeto nos usuários e nas suas redes de valor.

Texto produzido tendo por base os conhecimentos acumulados pela Macroplan – Prospectiva, Estratégia e Gestão, na execução de projetos para os três níveis de governo ao longo de seus mais de 30 anos de experiência.

¹ HM Treasury, The Green Book: Appraisal and Evaluation in Central Government. Evaluation, 2003.

² Anand Rajaram, Tuan Minh Le, Kai Kaiser, et al.. The Power of Public Investment Management: Transforming Resources into Assets for Growth. World Bank. 2014.

³ HM Treasury. Op. Cit.

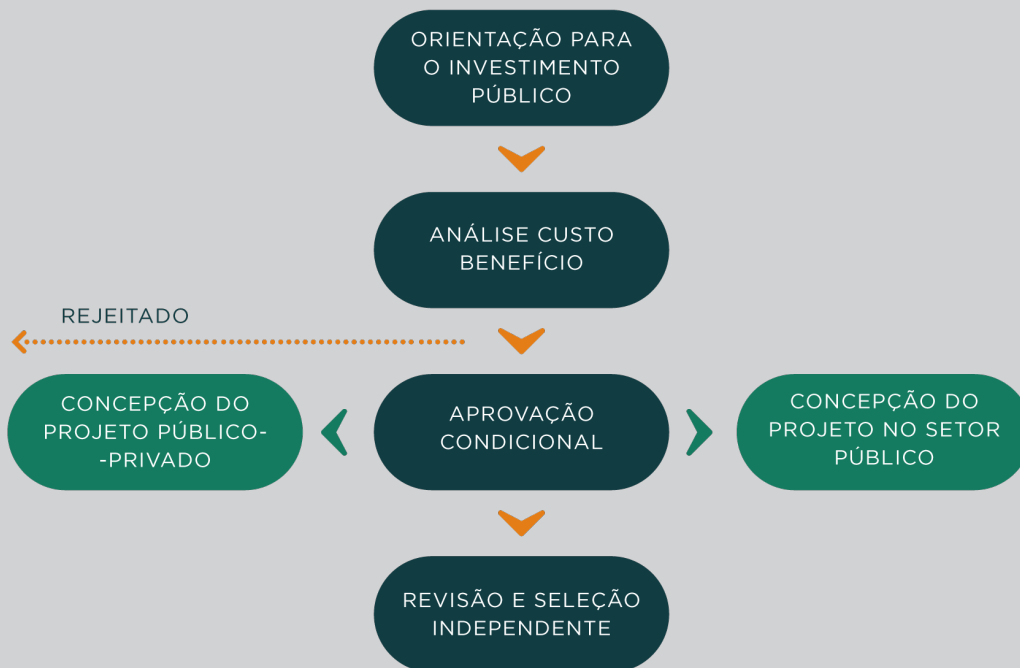
⁴ HM Treasury. Op. Cit.

⁵ European Commission, “Guide to Cost-Benefit Analysis of Investment Projects: Structural Funds and Instrument for Pre-Accession”, DG Regional Policy, 2008, 1-259.

⁶ European Commission. Op. Cit.

Figura 1.

Concepção de um projeto



Fonte: Anand Rajaram, Tuan Minh Le, Kai Kaiser, et al. The Power of Public Investment Management: Transforming Resources into Assets for Growth. World Bank, 2014.

O que é gestão do investimento público?

Os entes públicos nacionais ou subnacionais têm em comum a necessidade de promover o desenvolvimento de políticas para aplicar com eficiência os recursos disponíveis, seja de forma autônoma, seja em parceria com o setor privado, seja com o terceiro setor. A sistemática que visa assegurar os resultados esperados – eficácia – e maior eficiência no emprego dos recursos disponíveis ao investimento denomina-se Gestão do Investimento Público (GIP).

Uma boa sistemática de GIP contempla tanto as capacidades de conceber, avaliar previamente e selecionar o projeto de in-

vestimento (sem que essa escolha seja afetada negativamente por questões políticas) quanto as capacidades de monitorar a execução, avaliar se os resultados foram alcançados e gerar informações que permitam o aprimoramento de novos projetos.

A sistemática que visa assegurar os resultados esperados e maior eficiência no emprego dos recursos disponíveis ao investimento denomina-se Gestão do Investimento Público (GIP).

Qual a importância e quais os benefícios de uma boa gestão do investimento público?

A análise retrospectiva das experiências no mundo indica que há espaço para melhorar a eficiência do investimento público em diversos países.⁷ Muitas vezes, é a baixa eficiência na GIP que impede o alcance dos resultados almejados, originando, ainda, novos problemas para o gestor público.⁸ O resultado será uma baixa eficiência na execução do investimento, o que pode fazer com que a qualidade do serviço entregue à população fique aquém do previsto e/ou que sejam necessários mais recursos para se alcançar determinado nível de serviço.⁹

Outros motivos recorrentes que materializam a ineficiência de um governo ao gerir os investimentos públicos são: a ocorrência de projetos chamados de “elefantes brancos”; atrasos na execução dos empreendimentos; superestimação nos orçamentos dos projetos; falta de recursos e de supervisão em sua fase operacional; fraco monitoramento; limitações na previsão, atual e futura, da demanda para os serviços a serem oferecidos para a sociedade; e falta de capacidade técnica para avaliar as propostas apresentadas.¹⁰

Benefícios da boa gestão do investimento público

- ▶ Aumentar a eficiência dos investimentos públicos
- ▶ Melhorar a qualidade dos produtos e serviços entregues à sociedade
- ▶ Reduzir os riscos de atraso nos projetos, realização de “elefantes brancos” e duplicidade de propostas de projeto
- ▶ Garantir a sustentabilidade financeira dos projetos: consideração de recursos para financiar o investimento e a operação

Há ainda razões exógenas à gestão que contribuem para a ineficiência do investimento público: projetos oriundos de motivações políticas e sem viabilidade econômica comprovada; descasamento temporal entre orçamentos públicos e necessidade multianual de recursos para um projeto de inves-

⁷ Making Public Investment More Efficient, International Monetary Fund, 2015.

⁸ Anand Rajaram, Tuan Minh Le, Natalya Biletska, and others, A Diagnostic Framework for Assessing Public Investment Management, Policy Research Working Paper, 2010; Paulo Marques, ‘Ciclo de Gestão Do Investimento Público’, Fundação Escola Nacional de Administração Pública, 2015, p. 53.

⁹ Rajaram, Minh Le, Kaiser, and others; MPOG, ‘Manual de Apresentação de Estudos de Pré-Viabilidade de Projetos de Grande Vulto Para Empresas Estatais de Capital Aberto e Suas Subsidiárias’ (Brasília, 2006), pp. 1-34.

¹⁰ Rajaram, Minh Le, Biletska, and others. Op. Cit.

¹¹ Rajaram, Minh Le, Kaiser, and others; MPOG. Op. Cit.

timento; e o fato de que investimentos vultosos em infraestrutura envolvem questões como aquisição de terras, especificação de garantias ambientais e desafios complexos de engenharia.¹¹ Além disso, na maior parte das vezes há falta de coordenação entre o órgão proponente e o órgão responsável por planejamento, controle e finanças, ocasionando atrasos na avaliação do projeto e no início da operação do empreendimento.¹²

Em todos esses casos, é recomendada a implantação (ou o aprimoramento) da sistemática e das ferramentas de GIP. Uma vez implantada, a GIP deve priorizar a melhoria da eficiência do investimento público, seja escolhendo o projeto mais adequado, seja aumentando a eficiência durante sua execução, seja aumentando a eficiência operacional dos ativos entregues.

A GIP no atual contexto brasileiro

Em momento de restrição fiscal,¹³ como ora enfrentado no Brasil pelos governos federal, estaduais e municipais, um modelo eficaz de GIP torna-se fundamental por dar mais robustez, transparência e eficiência ao emprego dos recursos públicos. Segundo o Fundo Monetário Internacional (FMI),¹⁴ o Brasil tem um hiato de eficiência de investimento público em relação a países com níveis comparáveis de estoque de capital público per capita, de 39%, mais elevado do que a média das EME (27%) e que a média da AL (29%).¹⁵

Entre as 15 áreas avaliadas pela instituição no Brasil, as prioritárias para aprimorar a GIP são: planejamento (nacional ou setorial); regras fiscais; coordenação central-local; implantação de orçamento plurianual; avaliação e seleção de projetos; disponibilidade de recursos do orçamento para investimento; e gestão de projetos (Figura 2).

Conforme o mesmo relatório, o aprimoramento das sistemáticas de GIP contribuiria também para melhorar o estoque e o fluxo de investimentos no Brasil, hoje muito abaixo da média dos demais países da América Latina e dos países emergentes em geral.

- ▶ No período de 1995 a 2015, o investimento público foi de, em média, 2% do PIB no Brasil, em comparação com 6,4% nas economias emergentes (EME) e 5,5% nos países da América Latina (AL).
- ▶ Em 2015 o estoque de capital público era de apenas 35% do PIB, em comparação com uma média de 92% nas EME e de 86% na AL.

Fonte: FMI Brasil, Avaliação da Gestão do Investimento Público. FMI, 2018.

¹² Korea Development Institute, Public Investment Management Reform in Korea: Efforts for Enhancing Efficiency and Sustainability of Public Expenditure, 2012.

¹³ Rajaram, Minh Le, Biletska, and others. Op. Cit.

¹⁴ Curristine, T.; et al. Brasil, Avaliação da Gestão do Investimento Público. Fundo Monetário Internacional, 2018.

¹⁵ FMI, Op. Cit., 2018, p. 22.

Avaliação da solidez institucional, da eficiência da GIP e das prioridades de reforma no Brasil

Figura 2



Fonte: FMI Brasil, Avaliação da Gestão do Investimento Público. FMI, 2018.

Uma proposta de modelo de GIP

A Macroplan desenvolveu conhecimento sobre GIP por meio do levantamento de práticas e metodologias de referência em entes subnacionais, organismos multilaterais e países diversos.¹⁶ A análise das práticas e das metodologias de GIP serviu de base para a

formulação de um novo modelo para o governo do Ceará,¹⁷ inovador e único em sua completude no cenário nacional. O modelo foi formalizado por meio do Decreto nº 32.216, de 8 de maio de 2017, e vem sendo gradualmente implementado pelo Estado.

Etapas do modelo de GIP

A partir de sua experiência em gestão pública e, mais especificamente, sua expertise em GIP, a Macroplan propõe uma sistemática composta por cinco etapas (Figura 3).

Figura 3.

Etapas do modelo de GIP



Fonte: Elaborado pelo consórcio Macroplan/Transplan.

¹⁶Silva, G.; Coelho, L; Cupertino, B. Dimensões da Gestão do Investimento Público: uma Análise de Práticas Nacionais e Internacionais. In: Anais do XLII Encontro da ANPAD – ENAnpad 2018. Curitiba: Anpad, 2018.

¹⁷O modelo foi elaborado pelo consórcio formado por Macroplan Prospectiva, Estratégia e Gestão e Transplan Planejamento e Projetos.

1 Ideação e concepção de projetos



OBJETIVO

Elaborar as propostas de projetos de investimento

Os projetos de investimento partem da identificação de uma demanda social não atendida que pode estar formalizada em documento de planejamento ou provir de levantamento realizado de forma *ad hoc*. Em todos os casos, deve-se mapear a transformação que se quer empreender e as opções viáveis do ponto de vista técnico, econômico e socioambiental.

Outras questões relevantes referentes à concepção das propostas são o nível de complexidade do projeto e a existência de experiência anterior. Ambos os quesitos afetam o esforço e o processo de ideação e concepção. No final do processo deve ser concebido, de forma preliminar, um modelo de projeto que permita ao ente público avançar de forma segura para a etapa seguinte.

2 Avaliação prévia



OBJETIVO

Analisar e validar os estudos de viabilidade do projeto de investimento

Durante a avaliação prévia são realizados estudos de viabilidade técnica, econômica e ambiental, com níveis distintos de detalhamento, conforme a complexidade e a urgência do projeto. Destaca-se nessa etapa a importância da avaliação do modelo concebido na etapa anterior em relação a concorrentes e à alternativa de não se efetuar o investimento, a fim de identificar a melhor opção para criar os resultados e os impactos desejados para a sociedade.

O principal método proposto compara os benefícios aos custos econômicos incorridos ao longo do ciclo de vida do projeto. Contudo, em alguns casos, como nos projetos sociais das áreas de saúde e educação, esse tipo de avaliação é de difícil aplicação. Realizam-se, então, avaliação do custo total de investimento e operação contra a eficácia dos resultados, ou uma avaliação multicritério, que inclui tanto variáveis quantitativas quanto qualitativas. O resultado final dessa etapa é a concepção de proposta detalhada de projeto com o resultado da avaliação de sua viabilidade.

3 Priorização e seleção



OBJETIVO

Priorizar os projetos de investimento para submetê-los à aprovação do governo

Em geral, para se executar a totalidade dos projetos concebidos na etapa anterior há necessidade de emprego de recursos técnicos, financeiros, físicos e humanos em volume superior ao disponível. Essa competição por recursos pode ocorrer tanto dentro do órgão, como também entre os diferentes órgãos do governo. Por isso é necessária uma sistemática de priorização e seleção entre as diferentes propostas. Dada a natureza distinta dos projetos que disputam os recursos, a priorização e a seleção devem considerar múltiplos critérios, tais como: aderência às prioridades das políticas públicas; e variáveis que impactam a capacidade de execução e entrega dos resultados esperados pela sociedade.

No final do processo, o governo terá em mãos os dados referentes à viabilidade técnica, econômica e ambiental dos projetos, a relação entre o custo e o benefício a ser entregue à sociedade e a classificação de prioridade do projeto quanto aos demais propostos. Com isso, a decisão por realizar, ou não, o investimento pode ser tomada de forma mais segura.

Outra vantagem dessa sistemática é a possibilidade de rastreamento e de consulta, pela sociedade, dos motivos que levaram à tomada de decisão a favor do investimento. Os projetos não aprovados devem permanecer arquivados em um banco de projetos para consulta posterior, caso se tornem prioridade.

4 Execução do investimento



OBJETIVO

Implementar o projeto de investimento aprovado pelo governo

Durante a execução, a sistemática de GIP deve incluir métodos e ferramentas que permitam o monitoramento e o gerenciamento do projeto. Outra questão importante refere-se à capacidade da sistemática de avaliar a necessidade de ajustes na execução, em face de desvios não previstos. Um bom modelo de GIP deve prever o grau de liberdade e as respectivas instân-

cias de aprovação dos ajustes pleiteados pelo executor do projeto.

A etapa de execução termina com a entrega do ativo, pela executora da obra, ao responsável por sua operação. Isso inclui o comissionamento, a transferência de responsabilidade e o início da operação dentro das especificações predefinidas.

5 Avaliação *ex post* do investimento



OBJETIVO

Comparar os resultados reais com os planejados e proporcionar aprendizado para o aprimoramento de projetos futuros

A avaliação *ex post* inicia ao longo da execução do projeto, checando-se se cada etapa do projeto está sendo entregue conforme o acordado. A avaliação deve comparar os resultados e os impactos previstos no planejamento do projeto com os resultados e os impactos que estão sendo observados. Devem ser avaliados ainda: se os parâmetros técnicos estão sendo atendidos; se os benefícios estão sendo entregues à população as-

sistida; e se está havendo contribuição para a melhoria dos indicadores socioeconômicos.

Todos os resultados da avaliação devem ser registrados e arquivados com o conjunto de lições aprendidas ao longo da execução do projeto e de sua operação. Essa parte da sistemática permite o aperfeiçoamento dos projetos mediante consulta às experiências anteriores.

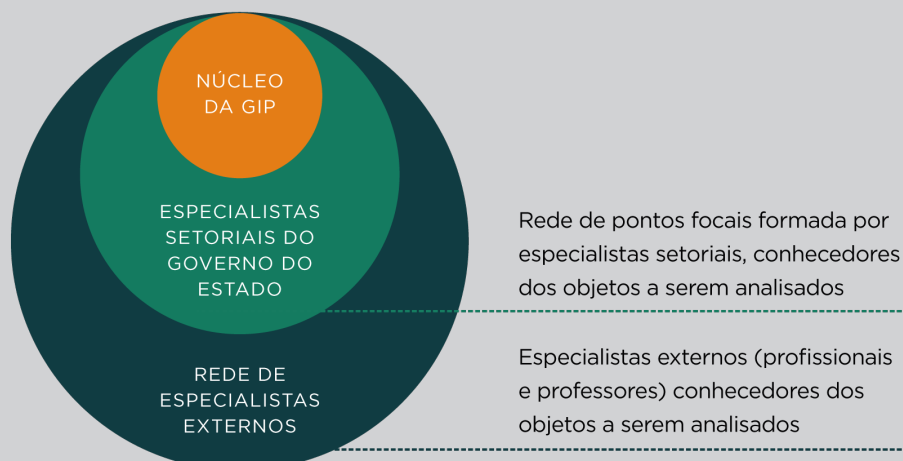
Modelo de governança

Para o bom funcionamento de um modelo de GIP, é preciso haver um modelo de governança com arranjo institucional adap-

tado às características do governo. Esse modelo contempla duas vertentes de articulação necessárias a uma operação eficaz

Figura 4.

Rede articulada de especialistas internos e externos



da GIP: a articulação interna ao governo no que tange às questões fiscais e financeiras; e a articulação interna e externa, relacionada às questões técnicas dos projetos de investimento (Figura 4).






Por fim, cabe destacar a importância da criação de um núcleo de GIP, que deverá ser o guardião do modelo, respondendo por sua implementação, pela atualização da metodologia e pela promoção de sua operacionalização de forma ampla nos órgãos de um governo.

Para o bom funcionamento de um modelo de GIP, é preciso haver um modelo de governança com arranjo institucional adaptado às características do governo.

Elaboração

- **Gilberto Figueira** | Autoria
- **Adriana Fontes** | Revisão técnica
- **Kathia Ferreira** | Revisão de texto
- **Luiza Raj** | Projeto gráfico
- **Tatiane Limani** | Projeto gráfico

Os Policy Papers da série Gestão Pública:

-  Novas formas de concertação estado-município para acelerar a produção de resultados
FEV/2019 | *Disponível para download*
-  Gestão para resultados, quais os principais desafios?
MAR/2019 | *Disponível para download*
-  Gestão de investimento público
ABRIL/2019 | *Disponível para download*
-  Do escritório de projetos à central de resultados
MAIO/2019 | *Lançamento em breve*
-  Plano de longo prazo em governos. Por que fazer?
JUN/2019 | *Lançamento em breve*

Acesse em:

www.macroplan.com.br/policypaper

A Macroplan

A Macroplan Prospectiva Estratégia & Gestão é uma empresa brasileira de consultoria especializada em estudos prospectivos, administração estratégica e gestão orientada para resultados. Com 30 anos de atuação, a Macroplan é uma das mais antigas e experientes empresas nacionais de consul-

toria na construção de cenários prospectivos do Brasil. Além disso, é a mais antiga empresa brasileira em operação a trabalhar com visões e estratégias de longo prazo articuladas a agendas de médio e curto prazos para governos, instituições públicas e empresas estatais.



EXPERIÊNCIA NO SETOR PÚBLICO

Expressiva atuação nacional



76

Projetos realizados

34

Governos atendidos (esferas federal, estadual e municipal)

Alguns projetos de destaque

- ✓ Plano Estratégico e Operacional da Educação Profissional do Piauí (2018)
- ✓ Concepção e Estratégia de Atuação no Brasil Central (2017)
- ✓ Plano Estadual de Ciência, Tecnologia e Inovação para o Ceará (2017)
- ✓ Modelo de Gestão da Secretaria de Educação de Florianópolis (2017)
- ✓ Plano de Desenvolvimento Econômico do Rio Grande do Norte 2016-2035
- ✓ Plano de Desenvolvimento Econômico de Goiás 2038
- ✓ Plano Estratégico de Desenvolvimento de Pernambuco 2035
- ✓ Plano de Desenvolvimento de Campina Grande 2035
- ✓ Plano Estratégico de Niterói 2033
- ✓ Plano de Desenvolvimento Recife 500 anos 2017-2037
- ✓ Cenários Prospectivos de São José dos Campos 2016-2035
- ✓ Cenários e Plano Estratégico de São Luís 2033
- ✓ Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (2003-2020); (2007-2023) e (2011-2030)
- ✓ Plano de Desenvolvimento do Espírito Santo 2025 e Plano Estratégico do Espírito Santo (2007-2010) e (2015-2018)



MacroPlan

Rua Visconde de Pirajá, 351/718
Ipanema, Rio de Janeiro / RJ
(21) 2287-3293

macroplan@macroplan.com.br

www.macroplan.com.br