

Capítulo 5

Aspectos Institucionais Ligados a Desenvolvimento, Análise, Contratação e Supervisão dos Projetos



5. Aspectos Institucionais Ligados a Desenvolvimento, Análise, Contratação e Supervisão dos Projetos

5.1 Introdução

Nos capítulos anteriores apresentaram-se os resultados de um conjunto de estudos que levaram a identificar um elenco de intervenções no sistema de transportes do Estado, assim como a apresentar os impactos esperados de cada intervenção sobre um conjunto amplo de dimensões relevantes para a decisão. Apontou-se para a necessidade de ponderar essas várias dimensões no processo decisório, tendo em vista a amplitude das necessidades e a limitação dos recursos necessários para sua implementação. Neste capítulo desenvolve-se uma reflexão sobre aspectos institucionais ligados a implantação e administração dos projetos, buscando explorar alternativas interessantes para tanto.

A concepção e implantação de projetos de desenvolvimento logístico, no contexto das políticas de desenvolvimento na esfera do Estado do Pará, apresentam desafios nos aspectos físicos e econômicos muito particulares, que demandam soluções específicas no âmbito da organização institucional. A grande extensão territorial, riqueza ambiental e mineral colocam o Estado como uma das principais áreas objeto de projetos de investimentos de grande porte do País na próxima década.

Os projetos de exploração mineral, de geração de energia e produção agrícola têm no Pará uma das mais importantes áreas de expansão e implantação. O montante de investimento e a produção física representam estatísticas relevantes para o desenvolvimento, não só regional, como de todo o País. Como resultado, as necessidades logísticas são também de grande porte, exigindo recursos elevados.

Dadas as características físicas, o modal hidroviário destaca-se para o atendimento do transporte dos projetos em implantação. Como em poucos momentos históricos, está prevista no Pará a construção de diversos novos grandes portos, bem como a modernização de terminais já existentes, somados às necessárias melhorias à navegação, incluindo implantação de novas hidrovias. Os modais rodoviário e ferroviário apresentam-se essenciais, não só para atender à necessidade de integração com outras regiões, bem como, para atender ao transporte intraestadual. Os investimentos projetados como necessários nestes modais mostram-se também vultosos.

Dessa maneira o Pará apresenta-se como local de grandes necessidades e oportunidades para a implantação de projetos de investimento e logísticos. Por outro lado, o Estado do Pará apresenta aspectos que qualificam e dificultam a implantação destes mesmos projetos, bem como a ação do governo estadual. A necessidade ambiental e social de manutenção de grandes áreas do Estado preservadas e restritas à ocupação econômica e viária impõe dificuldades únicas à implantação e à atratividade dos projetos logísticos. Além disso, as características do desenvolvimento econômico fortemente baseado no extrativismo, principalmente quando baseado na grande empresa mineral localizada, impõem limitações à capacidade do poder estadual interferir no processo de desenvolvimento.

Com economia muito dependente das atividades voltadas a recursos naturais, o Estado do Pará tem relativamente baixa capacidade de geração de receitas próprias, bem como de atuação proativa do poder público estadual como elemento articulador e indutor de ações. Esta desproporção acentua-se quando contraposta às necessidades de investimentos logísticos e sociais. Os grandes projetos dependem de recursos e iniciativa federal para a sua consecução, bem como para a infraestrutura de transporte a eles associada. Estes projetos impõem pressões adicionais à infraestrutura do Estado, que enfrenta limitada capacidade de propor e executar tais projetos. Um traço importante no Estado é que o controle e a execução de grandes projetos de transporte encontram-se em poder do Governo Federal.

Por outro lado, há baixa densidade de ocupação humana, dispersa em uma grande quantidade de comunidades, relativamente isoladas pela distância, pelas características dos meios de transporte e comunicação disponíveis. Como resultado, há necessidade de um grande número de pequenos projetos, com relativamente baixo impacto na geração valor econômico, mas com elevado impacto social. Esses projetos podem ser identificados pelo grande número de trechos de interligação rodoviária, melhorias e manutenção de vias, melhorias de atracadouros em terminais hidroviários e construção e manutenção de aeroportos. Projetos com esse perfil, individualmente, não despertam a atenção da União, não são atrativos para a iniciativa privada e, com frequência, são executados e mantidos pelos municípios, em condições insatisfatórias.

O desafio que se coloca ao governo do Estado é criar capacidade de intervenção para implantar grande quantidade de projetos, enfrentando as limitações geográficas, climáticas e ambientais, bem como envolver ativamente a união e os municípios nesse esforço.

Dado que esta realidade não deve se alterar de forma significativa no horizonte projetado para o planejamento logístico, coloca-se a necessidade de uma postura ativa, que deve envolver, de maneira não excludente:

- A identificação e proposição de projetos;
- A agregação e a estruturação de projetos para atração de parceiros privados;
- A interação colaborativa para abrigar e apoiar projetos de iniciativa privada;
- A interação colaborativa para coordenar convênios e projetos que envolvam as três esferas de governo;
- A busca ativa e articulada de recursos para o financiamento de projetos de cunho local;
- A articulação dos grandes projetos de cunho nacional com o atendimento de projetos de desenvolvimento local e regional.
- A promoção da capacidade de gestão pública, da esfera estadual em parceria com a municipal e da esfera estadual em parceria com a federal, oferecendo, o poder estadual, como alternativa não só promotora como gestora para os projetos que envolvam o Estado do Pará.

O desenvolvimento econômico e social deve considerar a articulação de projetos logísticos em diversos modais, atendendo às características regionais. Mas deve considerar também a capacitação, a promoção e a articulação de interesses em torno de grupos de intervenções que sejam de prioridade do Estado.

Este conjunto de ações, tanto quanto capacidade de execução de projetos, demanda a capacidade de articulação de interesses públicos e privados de maneira inovadora, profissional e sistemática. Este capítulo discute os instrumentos institucionais, organizacionais e contratuais que possam facilitar a implantação e gestão dos projetos do PELT-Pará, mas que neles não se esgotam. As proposições podem, eventualmente, aplicar-se às ações de planejamento, execução e gestão de projetos do Estado, como um todo, nas suas diversas áreas de atuação que não somente transportes.

Na próxima seção define-se o marco institucional de atuação da Secretaria de Estado de Transportes – SETRAN-PA, discute-se a divisão federativa de competências e os principais órgãos relacionados aos transportes, para apontar para os instrumentos de cooperação que poderão ser empregados e aperfeiçoados. A seção 3 emprega uma abordagem de ciclo de vida dos projetos, conceituando as condições para o melhor uso dos recursos públicos na implementação de projetos de infraestrutura, incluindo aspectos referentes aos processos de contratação, licitação, fiscalização e regulação de serviços privados por parte do setor público. A seção 4 traz sugestões para a organização das atividades de gestão e acompanhamento dos projetos em infraestrutura de transportes por parte da Secretaria de Estado de Transportes – SETRAN-PA no sentido de promover o melhor uso dos recursos públicos.

5.2 O marco de atuação da SETRAN-PA

A possibilidade de promoção do melhor uso dos recursos públicos na gestão e execução de projetos de transportes no Estado do Pará exige o entendimento e a articulação de competências dos entes federativos envolvidos e das possíveis formas de cooperação entre eles.

5.2.1 Divisão Federativa de Competências

Os projetos no setor de transportes estratégicos no Estado do Pará mostram a necessidade de portos, aeroportos, rodovias e ferrovias para o atendimento das necessidades de um território com grande extensão, cortado por rios e composto por muitas áreas de uso limitado ou especial.

O regime constitucional brasileiro outorga ao Estado do Pará competência residual¹, ou seja, são permitidas a ele as atribuições que não lhe são, em tese, vedadas, como as privativas ou exclusivas da União ou dos Municípios. No âmbito dos serviços de transporte, a Constituição conferiu à União (art. 21, inciso XII), em caráter exclusivo, a exploração, direta ou mediante autorização, concessão ou permissão: 1) da navegação aérea, aeroespacial e da infraestrutura aeroportuária; 2) dos serviços de transporte ferroviário e aquaviário entre portos brasileiros e fronteiras nacionais, ou que transponham os limites de Estado ou Território; 3) dos serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros e; 4) dos portos marítimos, fluviais e lacustres.

Por outro lado, aos Municípios a CF atribuiu a competência para organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, por seu caráter essencial². O Estado do Pará, por exclusão das competências federais e municipais, portanto, está autorizado a organizar o transporte coletivo intermunicipal – rodoviário, aquaviário, de travessias, ferroviário, etc.

Quanto à gestão da infraestrutura, a CF (art. 20, incisos III, IV e VI) estabelece como bens da União: 1) “os lagos, rios e quaisquer correntes de água em terrenos de seu domínio, ou que banhem mais de um Estado, sirvam de limites com outros países, ou se estendam a território estrangeiro ou dele provenham, bem como os terrenos marginais e as praias fluviais”; 2) as ilhas fluviais e lacustres nas zonas limítrofes com outros países; as praias marítimas; as ilhas oceânicas

1 Constituição Federal, Art. 25. “Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.

§ 1º. São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição.”

2 Constituição Federal, Art. 30, inciso V.

e as costeiras, excluídas, destas, as que contenham a sede de Municípios, exceto aquelas áreas afetadas ao serviço público e a unidade ambiental federal, e as de competência dos Estados; 3) o mar territorial.

Por outro lado, o Estado tem como bens: 1) “as águas superficiais ou subterrâneas, fluentes, emergentes e em depósito, ressalvadas, neste caso, as decorrentes de obras da União”; 2) “as áreas, nas ilhas oceânicas e costeiras, que estiverem no seu domínio, excluídas aquelas sob domínio da União, Municípios ou terceiros”; 3) “as ilhas fluviais e lacustres não pertencentes à União”; 4) “os lagos e quaisquer correntes de água em terrenos de seu domínio e os rios que têm nascente e foz em seu território, bem como os terrenos marginais, manguezais e as praias respectivas” (art. 26, da CF).

Em termos práticos, a União detém a atividade de exploração dos portos organizados, que compreendem os terminais de uso público e terminais de uso privativo. Os terminais de uso público são sempre localizados em áreas de portos organizados, que são explorados pela União ou pelas concessionárias. Já os terminais de uso privativo, podem ser implantados em área de porto organizado ou não, mediante autorização administrativa à pessoa jurídica que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco (art. 4º, inciso II, da Lei nº 8.630/1993). Caso o terminal esteja situado dentro da área do porto organizado, a execução de serviços portuários é da competência dos respectivos titulares, competindo à autoridade portuária fiscalizar as operações (art. 47, Decreto nº 6.620/2008).

Dispõe a lei que “as autorizações de exploração de Instalações Portuárias Públicas de Pequeno Porte somente serão concedidas aos Estados ou Municípios, os quais poderão, com prévia autorização do órgão competente e mediante licitação, transferir a atividade para a iniciativa privada”; desta forma, o Estado do Pará ou seus municípios não estão impedidos de manter instalações portuárias de uso público, como, de fato, corriqueiramente fazem.

Além de serem responsáveis por terminais destinados à movimentação de carga geral e de passageiros, os Municípios e alguns Estados³ têm construído e mantido aeroportos.

5.2.2 Principais Órgãos Públicos Relacionados aos Transportes

Na esfera federal, o setor dos transportes é afeto à atuação do Ministério dos Transportes – ao qual se vinculam o DNIT (Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes), a ANTT (Agência Nacional de Transportes Terrestres) e a ANTAQ (Agência Nacional de Transportes Aquaviários) –, da Secretaria Especial de Portos da Presidência da República – à qual se vincula a Companhia Docas do Pará (CDP) – e do Ministério da Defesa – especialmente quanto ao transporte aéreo. Na esfera do Estado do Pará, destacam-se as atribuições da Secretaria Executiva de Transportes do Pará (SETRAN-PA), da Agência de Regulação e Controle de Serviços Públicos do Estado do Pará (ARCON) e da Companhia Portos e Hidrovias do Estado do Pará (CPH). As principais atribuições e competências destes órgãos e entidades encontram-se no Anexo 2.

3 O Estado de São Paulo planeja realizar um contrato de PPP administrativa para manutenção de aeroportos. Em Minas Gerais há um programa específico para aeroportos em áreas distantes.

5.2.3 Formas de Cooperação

A realidade nos força a analisar as possibilidades de cooperação entre os entes federativos para o atendimento das necessidades quanto à logística e aos transportes no Estado do Pará.

Em prol do interesse público, a Constituição previu em seu artigo 241 a gestão associada na prestação de serviços públicos, a ser implementada por convênios de cooperação e consórcios públicos. As normas gerais para a contratação de consórcios públicos são fixadas, no âmbito federal, pela Lei 11.107, de 6 de abril de 2005, e no âmbito do Estado do Pará, pela Lei nº 7.088, de 16 de janeiro de 2008, regulamentada pelo Decreto nº 1.117, de 1º de julho de 2008.

A gestão associada de serviços públicos envolve o compartilhamento das responsabilidades por planejamento, execução, regulação e fiscalização de serviços públicos, conforme instrumentos de consórcio público ou de convênio de cooperação celebrados entre os entes federados interessados.

Em princípio, dever-se-á buscar a instituição de regimes de cooperação entre os entes federativos quando a execução de projetos de transportes exigir a participação de mais de um ente federativo. Dentre os instrumentos possíveis de utilização estão o consórcio público e o convênio de cooperação, por meio dos quais se autoriza a “gestão associada” do serviço público, bem ou obra em questão.

Se a operacionalização de atividade relativa a projetos implementados pela União for mais adequada com a participação do Estado do Pará ou de seus Municípios, é conveniente que os entes se consorciem; o mesmo ocorre em relação a serviços de competência do Estado do Pará, quando a gestão associada – ainda que parcial – for a alternativa mais viável, como, por exemplo, aquela eventualmente celebrada com os Municípios para a construção e manutenção de terminais hidroviários, rodoviários e aeroportos no Município, ou com a União, no caso de construção de rodovias estaduais que possuam algum relevante interesse federal.

Vale notar que o Estado do Pará já está autorizado a: prestar cooperação técnica e financeira aos consórcios intermunicipais; figurar como ente consorciado nos consórcios intermunicipais ou; integrar consórcio interestadual para realização de objetivos comuns.

Cada instrumento de cooperação deve explicitar as competências cuja responsabilidade será compartilhada, as tarefas eventualmente transferidas a consórcio criado, os serviços objeto da gestão associada, a área em que serão prestados, se o consórcio poderá outorgar concessão, permissão e autorização, etc.

A formação de consórcio entre Estado e Municípios já havia sido prevista na Lei nº 9.277, de 10 de maio de 1996, que autorizou a União a delegar, pelo prazo de vinte e cinco anos, prorrogáveis por igual período, aos Municípios, Estados ou ao Distrito Federal, ou a consórcio entre eles, mediante Convênio, a administração de rodovias e exploração de trechos de rodovia ou obras rodoviárias federais, bem como a exploração dos portos situados nos respectivos territórios que se encontram sob responsabilidade da União ou de entidades federais.

Se houvesse interesse pela assunção de portos federais, por exemplo, o Estado do Pará, desde que assumisse as obrigações estabelecidas – inclusive no Decreto nº 2.184, de 24 de março de 1997 – poderia constituir a CPH como entidade responsável pelo desempenho das atribuições de autoridade portuária, conforme previsto pela lei que a criou (Lei estadual nº 6.308, de 17 de julho de 2000).

Contudo, dados os investimentos necessários, é mais provável que os portos organizados explorados pela Companhia Docas do Pará permaneçam sob sua administração e responsabilidade.

Quando for o caso, poderá ser estabelecido nos instrumentos de cooperação que caberá à ARCON a regulação, controle e fiscalização da prestação dos serviços públicos, pois já constam

como atribuição desta Agência os serviços de competência do Estado do Pará, cuja exploração tenha sido delegada a terceiros, por concessão, permissão e autorização, bem como dos serviços públicos de outras esferas do Governo, desde que lhe sejam delegados tais poderes. Nesta hipótese, deverá ser dada especial atenção à necessidade de atuação conjunta desta Agência com outros órgãos e entidades da União e dos Municípios responsáveis pela regulação e/ou pelo planejamento nas áreas de interface e de interesse comum para os serviços públicos, visando garantir ações integradas e econômicas.

Há que se inovar na criação de possibilidades de articulação entre as diversas esferas de governo responsáveis pelo gerenciamento e controle das operações de transporte ou que lhes afetam diretamente, nos mais diversos modais. Além da cooperação entre as esferas federativas, há a necessidade de se aprimorar constantemente os critérios de seleção de projetos e de parceiros e os instrumentos utilizados para regular essas relações.

5.3 O Ciclo de Vida dos Projetos de Infraestrutura de Transportes

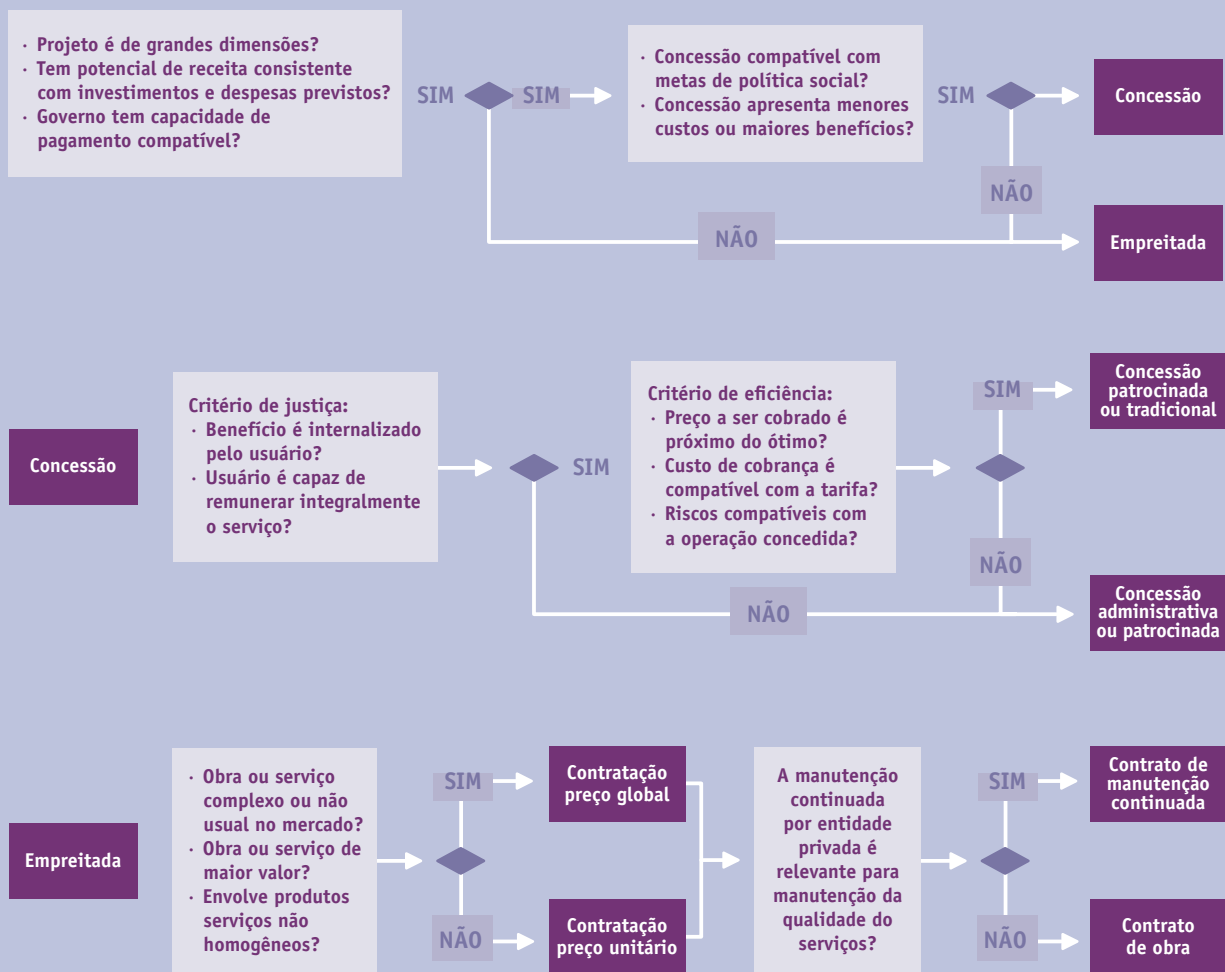
A contratação e execução de projetos de infraestrutura relacionados à área de transportes constituem-se em processo que se inicia com a identificação de necessidades não atendidas ou atendidas precariamente, passa pela identificação de soluções para a contratação de projetos que atenderão às necessidades. Após a implantação os projetos terão de ser mantidos e atualizados requerendo permanente fiscalização e regulação das relações com os prestadores privados de serviços. Esta seção discute conceitualmente essas funções.

5.3.1 Da Identificação das Necessidades à Carteira de Projetos

As necessidades públicas por infraestrutura de transportes podem ser atendidas na sua totalidade ou parcialmente por diferentes meios. A escolha entre os meios envolve análises técnicas e de recursos a serem empregados. As soluções para atender às necessidades identificadas formam uma lista de intervenções – ações com finalidades bem delimitadas, tais como, a construção de uma ponte, a recuperação da camada asfáltica de um trecho de rodovia, etc. As intervenções agrupadas constituem um projeto, como os que constam da carteira apresentada no Capítulo 3.

Um projeto de infraestrutura de transportes poderá ser realizado por meio de um conjunto amplo de arranjos contratuais envolvendo a administração pública e agentes privados. A Figura 5.1 mostra um diagrama ilustrando as principais etapas na elaboração e contratação de projetos públicos. Nessa figura, os retângulos correspondem a processos e os paralelogramos não retangulares correspondem a insumos e/ou resultados do processo. Esse diagrama destaca a importância da aplicação do princípio do melhor uso dos recursos públicos em diversas etapas da decisão de gasto público.

Figura 5.1: Etapas de Elaboração e Execução de Projetos de Infraestrutura de Transportes



A depender da forma pela qual a iniciativa privada é chamada para participar do projeto, essas etapas podem ser percorridas, repetidamente, um número diferente de vezes. Por exemplo, no caso de uma contratação de obras tradicional, pode ser que o total de vezes nas quais essas etapas são percorridas chegue a quatro: a primeira relacionada à contratação da elaboração de um projeto executivo, a segunda relacionada à contratação da construção da infraestrutura, a terceira relacionada à contratação dos serviços de manutenção e a quarta relacionada à contratação dos serviços de operação da infraestrutura. Num outro extremo, temos um contrato de concessão tradicional. Nesse caso, as etapas descritas na Figura 5.1 serão repetidas apenas uma vez: na contratação dos serviços de elaboração do projeto executivo e na contratação da concessionária.

Qualquer que seja o projeto cabe ao setor público:

- Promover a coordenação com outros projetos buscando, principalmente, garantir que as obras sejam executadas de modo a gerar um mínimo de tempo ocioso para as novas infraestruturas;
- Definir como o setor privado será contratado para executar o projeto (contratos de empreita, contratos de concessão, etc.);
- Definir o mecanismo de licitação (tomada de preços, pregão, etc.);

- d) Prover previsão orçamentária para eventuais gastos com o projeto e captar recursos para sua execução;
- e) Realizar o processo licitatório e anunciar a proposta vitoriosa;
- f) Fiscalizar a execução do projeto com bases em metas de qualidade previamente estabelecidas;
- g) Efetuar os pagamentos contratualmente devidos à empresa privada responsável pela execução do projeto e aplicar eventuais multas decorrentes de atrasos ou de não atendimento de metas de qualidade. No caso de longa duração, o poder público deve ainda instituir um órgão regulador que se responsabilizará por aplicar os termos do contrato.

Essas etapas devem ser executadas coordenadamente, tendo-se como objetivo o interesse público. Ocorre que, usualmente, cada uma dessas etapas é executada por diferentes pessoas em diferentes órgãos do Estado. Isso tende a dar margem a uma série de dificuldades que podem comprometer a eficiência da política pública. Entre as fontes dessas dificuldades, cabem citar:

- **Conflitos de visão:** por vezes, embora dois ou mais gestores públicos estejam empenhados na busca de um objetivo comum, pode ocorrer de eles não estarem de acordo sobre a forma como esse objetivo deva ser buscado e isso pode resultar em ações conflitantes.
- **Conflitos de metas:** gestores públicos em diferentes órgãos públicos podem privilegiar metas diferentes (ex. um gestor ligado à secretaria da fazenda deve dar maior prioridade à meta de equilíbrio orçamentário enquanto um gestor ligado à Secretaria dos Transportes deverá dar maior prioridade à execução de obras). Isso pode dificultar a coordenação desses gestores levando, por exemplo, a gastos inadequados ou a atrasos em cronogramas de execução de obras.
- **Disputas por recursos orçamentários:** é natural que cada gestor público tenda a privilegiar itens orçamentários sob seus cuidados em detrimento de itens orçamentários sob os cuidados de outros gestores. Nesse sentido, existe a possibilidade de uma “guerra” de informações na qual cada gestor procura, através do controle de informações, aumentar a fatia de recursos que serão destinados a projetos sob sua responsabilidade. Isso pode levar a um excesso de gastos públicos.

Essas disputas não se aplicam apenas a recursos orçamentários, mas também a recursos humanos, de equipamentos, etc. A mitigação dessas disputas permite que esses recursos sejam empregados com maior eficiência, aproveitando-se potenciais economias de escala e de escopo em seu uso.

Visando reduzir ao máximo tais conflitos, cabe à administração pública prover mecanismos para:

1. Homogeneizar visões acerca dos objetivos da gestão pública;
2. Definir claramente as metas a serem cumpridas pelos gestores públicos, em geral, e pelos gestores de projetos do PELT-Pará em particular;
3. Criar mecanismos de incentivo que garantam que os interesses do gestor público sejam compatíveis com essas metas; e
4. Eliminar fontes de conflito entre os diversos gestores públicos, harmonizando as metas atribuídas a cada um desses gestores.

Um instrumento para se alcançarem esses objetivos é a criação de um núcleo de gerenciamento intensivo de projetos no âmbito da Secretaria de Estado de Transportes – SETRAN-PA, discutido na última seção desse capítulo.

5.3.2 Dos Fundamentos e das Formas de Contratação dos Projetos de Infraestrutura de Transportes

Os contratos de construção, manutenção e/ou operação de infraestrutura de transportes envolvem diretamente o governo e uma ou mais empresas privadas e, indiretamente a sociedade como um todo e os usuários dos serviços de infraestrutura, em particular. As pessoas mais imediatamente afetadas pelo projeto são os usuários diretos dos serviços de infraestrutura que se beneficiam da disponibilidade deste. A sociedade, como um todo, também é afetada, seja por benefícios indiretos da provisão de serviços de infraestrutura, seja por impactos (externalidades) negativos decorrentes da construção e da operação da infraestrutura. É papel do setor público zelar para que esses contratos gerem o máximo de proveito possível para a sociedade.

Nesse sentido, o setor público deve procurar:

- Reduzir ao mínimo o ônus imposto à sociedade, na forma de gastos públicos, em virtude da necessidade de se financiar a construção, operação e manutenção da infraestrutura.
- Buscar o máximo de qualidade e quantidade nos serviços finais oferecidos.

Um contrato bem desenhado é um poderoso instrumento para a consecução dessas metas. Basicamente, o contrato deve contemplar as possibilidades de redução de custos através de uma alocação adequada de riscos e de escolhas apropriadas de mecanismos de incentivo. Conforme veremos na próxima seção, esses dois aspectos estão intimamente relacionados.

5.3.2.1 Riscos e Incentivos

Um elemento importante do custo de um empreendimento é o seu chamado custo de capital. Este corresponde à remuneração esperada mínima que esse empreendimento deve oferecer aos seus investidores para ser capaz de atrair o volume de capital necessário à sua operação. O custo de capital possui dois componentes. O primeiro deles corresponde à remuneração alternativa que o capital teria caso fosse aplicado não no empreendimento, mas em um ativo livre de risco, usualmente uma taxa de juros básica. O segundo componente corresponde a um prêmio pelo risco do investimento. Quanto maior a taxa de juros básica, maior o custo do capital. Quanto maior o risco do empreendimento, maior também será o custo do capital.

Nesse sentido, pode-se concluir, em um primeiro momento, que o custo de um projeto será tanto menor quanto menor for o seu risco. Desse modo, se para conseguir condições mais vantajosas de contratar empresas privadas, for necessário reduzir o custo de determinado projeto, então medidas capazes de mitigar o risco percebido pelo setor privado podem ser desejáveis.

Há, contudo, um limite para a aplicação dessas recomendações. De fato, riscos significam custos de capital para o setor privado, mas também significam custos para a sociedade. Desse modo, ao assumir, em nome da sociedade, parte dos riscos de um contrato, o governo estará impondo à sociedade os custos desse risco. É necessário avaliar se a redução nos custos de uma contratação justifica esse aumento nos custos do risco adicional imposto à sociedade. Usualmente, a solução ótima deverá requerer que parte dos riscos seja arcada pelo setor público e parte dos riscos seja arcada pelo setor privado. Cabe, portanto, uma discussão sobre a distribuição ótima de riscos. Uma classificação dos riscos ligados a contratos de infraestrutura, todavia, será útil para essa discussão.

Há duas fontes diferentes de risco no que tange um contrato de infraestrutura. A primeira dessas fontes é a existência de assimetria de informação entre as partes contratantes. Existe assimetria de informação quando uma das partes do contrato detém informações relevantes que

não estão disponíveis para a outra parte. Essa assimetria de informação pode redundar em dois tipos de riscos, quais sejam:

1. **Risco de seleção:** trata-se de um risco de que uma parte do contrato escolha, equivocadamente, a outra parte. Por exemplo, em um processo licitatório, o vencedor pode ser uma empresa que não seria escolhida, caso o licitador tivesse informações mais detalhadas acerca dessa empresa;
2. **Riscos morais:** tratam-se de riscos de que uma das partes do contrato, em busca de interesses próprios, venha a agir em desarmonia com os termos do contrato, mas de modo não verificável pela outra parte. Por exemplo, em um contrato de empreitada, a empresa vencedora pode empregar um material mais barato e menos resistente do que o previsto contratualmente.

A segunda fonte de riscos associados a um contrato de infraestrutura são os riscos associados a eventos que são igualmente incertos para as duas partes contratadas. O risco de ocorrência de fortes chuvas no período previsto para a construção de uma obra, é um exemplo desse tipo de risco. Podemos chamar esses riscos de riscos puros.

As duas fontes de risco acima discutidas dão origem a uma série de riscos que podem ser classificados conforme se segue:

Riscos de construção

São todos os riscos associados a construção, restauração, recuperação e manutenção da infraestrutura. Os riscos de construção podem ser divididos nos seguintes subgrupos:

- **Risco de atraso:** como o nome sugere, são os riscos de que o cronograma de obras não seja cumprido.
- **Riscos de danos a terceiros:** são os riscos de que a obra gere danos a partes não envolvidas no contrato. Um exemplo é a danificação da estrutura de um imóvel decorrente de vibrações ou deslocamentos de terra provocados pela execução da obra.
- **Riscos ambientais:** são riscos associados a impactos ambientais da obra, não previstos.
- **Riscos de qualidade:** são riscos de que a obra não seja concluída com a qualidade prevista contratualmente.

Riscos comerciais

São riscos ligados às possibilidades de mudanças em condições relevantes de preço, oferta e demanda, durante a vigência do contrato. Estes riscos são de maior importância em contratos de longa duração, tais como contratos de concessão.

Os três principais riscos comerciais são:

- **Risco de demanda** em contratos de concessão, qual seja, o risco de que a demanda pelo serviço prestado e, portanto, a receita da concessionária, não correspondam às estimativas iniciais;
- **Risco de custo**, ou seja, o risco de que os preços dos insumos do serviço se diferenciem, ao longo do período do contrato, dos preços inicialmente previstos; e
- **Risco de financiamento**, qual seja, risco associado às condições de custo de obtenção de capital para o cumprimento do contrato.

Riscos regulatórios

São os riscos associados à possibilidade de que o poder público exerça uma política regulatória recorrentemente lesiva aos interesses dos agentes privados por ele contratados.

Riscos de inadimplência

São riscos associados a qualquer causa que possa levar ao não pagamento, ou ao pagamento em atraso, de valores devidos pelo governo.

Riscos políticos

São os riscos de perdas para investimentos em um determinado país causadas por mudanças em sua estrutura política, tais como leis fiscais, expropriação de ativos ou limitações à repatriação de capital.

Riscos de força maior

São riscos associados a eventos fora do controle humano, tais como, grandes inundações, terremotos, etc.

O ganho total de um contrato é composto da soma dos benefícios gerados para as partes envolvidas menos a soma dos custos a elas impostos. Redução de risco significa uma redução no custo do contrato e, portanto, um aumento em seu ganho líquido. Desse modo, um contrato ótimo deve alocar cada risco à parte que lhe atribui menor custo. O custo de um risco específico para uma parte do contrato está associado, por um lado, à sua aversão a risco e, por outro lado, à sua capacidade em mitigar e proteger-se desse risco. Caso julgemos que a aversão ao risco por parte do poder público é equivalente à aversão ao risco das empresas contratadas, segue uma regra simples para a alocação do risco: *cada risco específico deve ser alocado àquela parte que é capaz de mitigá-lo ou proteger-se contra ele a um menor custo.*

Por exemplo, quem tem maior facilidade em controlar os riscos de construção, não associados ao projeto contratado, é a empreiteira. Nesse sentido, é recomendável que ela seja punida, caso haja atraso de construção e que seja responsável por danos causados a terceiros e ao meio ambiente. Por outro lado, alguns riscos políticos e os riscos regulatórios são mais facilmente administrados pelo poder público e seria desejável (embora nem sempre possível) que os custos desses riscos fossem arcados por esse poder.

É importante ressaltar que a distribuição de riscos de acordo com a regra ora proposta também gera mecanismos de incentivos para que os objetivos finais do contrato sejam atingidos. Por exemplo, a alocação dos riscos de construção à empreiteira por ela responsável gera o incentivo adequado para que esta busque cumprir prazos, não gerar danos a terceiros, etc.

5.3.2.2 Das Modalidades de Contratação

Cabe agora considerar as alternativas existentes para a contratação de empresas privadas, por parte do setor público, à luz do que foi dito acima com respeito a riscos, sua alocação e estruturas de incentivos. Serão consideradas sete modalidades de contrato, divididas em dois grupos: o grupo

dos contratos de empreita, composto por contratos de empreita de obras por preço unitário e por preço global, contratos de empreita de serviços por preço unitário e por preço global, regidos pela Lei Federal 8.666 de 1993 e o grupo dos contratos de concessão, composto por contratos de concessão tradicional, contratos de concessão patrocinada e contratos de concessão administrativa. Para ilustrar o escopo dos contratos que a Administração tem de realizar, pode-se percorrer os elementos apresentados no Quadro 5.1, que tratam de objetos do setor rodoviário.

Quadro 5.1: Escopo dos objetos de contratação Rodoviária

Obras	Estudos
Terraplenagem;	Estudos de viabilidade técnica e econômica de rodovias;
Drenagem;	Estudos para adequação da capacidade e segurança de rodovias existentes;
Obras de arte (correntes e especiais);	Projeto básico para reabilitação de rodovia;
Pavimentação;	Projeto de engenharia para construção ou duplicação de rodovias;
Relocação de serviços públicos locais;	Projeto de engenharia para reabilitação do pavimento de rodovia incluindo melhoramentos físicos e operacionais;
Elementos de proteção e segurança:	Estudos para exploração de concessões rodoviárias
Sinalização	
Iluminação	
Contenção	
Defensas e dispositivos de segurança;	
Balanças	
Obras complementares;	
Paisagismo e urbanização;	
Obras temporárias para a manutenção do tráfego durante a construção	
Outros Investimentos Necessários	Níveis de Serviços
Desapropriação da faixa de domínio e compra de direitos de acesso;	Conservação da rodovia: ações rotineiras e permanentes que garantem as condições operacionais .
Medidas de proteção ambiental e recuperação do Passivo Ambiental;	Manutenção da rodovia: ações periódicas para manter padrão de segurança, conforto e economia oferecido ao usuário.
Reassentamento de população afetada pelo empreendimento;	Monitoração da rodovia: ações permanentes voltadas à qualidade dos serviços prestados ao usuário.
Outros	

Enquanto algumas contratações envolvem produtos e serviços padronizados e são realizadas com frequência, outras são de elevada especificidade e requerem maiores esforços de preparação por parte da Administração. Uma característica presente também é o elevado grau de conexão entre alguns escopos, como é caso dos estudos para exploração de concessão de rodovias, que podem incluir quase todos os outros estudos associados num único contrato. Conforme cresce a complexidade e conectividade esses serviços tornam-se mais incertos quanto a seus resultados, sem que existam instrumentos à disposição da Administração para se precaver quanto ao insucesso.

O Quadro 5.2 apresenta resumidamente as alternativas de modalidades contratuais, que podem ser empregadas na contratação de projetos.

Quadro 5.2: Modalidades de Contratação Consideradas

Modalidade	Objeto	Prazos	Regime de Remuneração
Empreitada	Serviços	Até 60 meses, prorrogável, em caráter excepcional, por mais 12 meses	Por preço unitário Por preço global
	Obras	Prazo da obra	Por preço unitário Por preço global
Concessão Tradicional	Obras ou Serviços	Definido no contrato + EEF ⁴ (até a amortização)	Tarifa do usuário
		Definido no contrato + EEF	Tarifa do usuário
PPP - Concessão Patrocinada	Obras e Serviços*	De 5 a 35 anos	Tarifa mais contraprestação (complementação)
PPP - Concessão Administrativa**	Obras e Serviços*	De 5 a 35 anos	Contraprestação (unidades de uso e desempenho)

(*) Valor mínimo obrigatório limitado a vinte milhões de reais.

(**) Em regra, as concessões (patrocinada ou tradicional) mostrar-se-ão mais adequadas para o setor de transportes, mas pode haver situações nas quais a concessão administrativa poderá ser utilizada.

5.3.3 Contratos de Concessão

Um contrato de concessão é um contrato de longo prazo entre um poder concedente (um nível de governo) e uma empresa privada, a concessionária, no qual a concessionária se compromete a realizar investimentos e prestar serviços públicos em troca de uma remuneração periódica. O contrato pode estabelecer que essa remuneração seja suspensa ou reduzida caso a concessionária não cumpra satisfatoriamente um elenco mínimo de exigências contratuais, ou ainda que a concessionária seja obrigada a pagar multa por atrasos não justificados de obras e outros descumprimentos do contrato.

Um elemento interessante dos contratos de concessão é que o responsável por levantar capital para a execução das obras de investimento do contrato é a concessionária e não o Estado. Desta sorte, é possível atrair capital privado para investimento em infraestrutura por outras vias que não o endividamento direto do Estado.

No caso mais comum, o contrato de concessão requer que a concessionária:

- Realize investimentos iniciais de construção, restauração e/ou reparação de infraestrutura;
- Responsabilize-se pela manutenção da infraestrutura;
- Opere a infraestrutura garantindo a provisão adequada de serviços públicos a seus usuários.

4 EEF é Equilíbrio Econômico-Financeiro do contrato. O conceito de Equilíbrio Econômico-Financeiro não está definido na legislação, cabendo ao contrato defini-lo e ao regulador do contrato interpretá-lo de modo coerente. Um dos pontos fundamentais associado a esse conceito é a admissão de que ao se firmar voluntariamente um contrato as partes o admitem como equilibrado. Como os contratos preveem as circunstâncias que podem alterar a situação inicial e repartem riscos entre as partes, cabe ao regulador avaliar se os desvios afetam ou não o EEF.

Entre os pontos positivos desse tipo de contrato, podem-se destacar:

1. Por exigir da concessionária a ação integrada de investir, manter e operar a infraestrutura, o contrato gera o incentivo adequado para que cada uma dessas atividades seja planejada e executada, tendo em vista seu impacto sobre o custo das outras atividades. Por exemplo, uma concessionária de rodovia deve, em interesse próprio, buscar a melhor relação entre qualidade dos investimentos e custo de manutenção.
2. Isso implica que um risco importante de obras, que é o risco da qualidade da obra, é quase integralmente alocado à concessionária. Cláusulas contratuais adicionais podem alocar outros riscos de obra a ela.
3. A população é capaz de identificar com facilidade o prestador do serviço e cobrar que este seja prestado de forma adequada. Em certa medida, todo usuário passa a ser um fiscal a serviço do poder concedente.
4. Como o produto final da concessão é a prestação de serviços ao público, o contrato pode associar as cláusulas de remuneração da concessionária ao cumprimento de metas de qualidade desse serviço, ao invés de cumprimento de metas de obras. Isso permite uma maior flexibilidade ao contrato e um incentivo adicional para que a concessionária busque formas inovadoras de oferecer seus serviços com qualidade.
5. Em um país no qual o custo da infraestrutura existente é acerbado pela frequência irregular com a qual os serviços de manutenção são realizados, um contrato de concessão oferece a vantagem adicional da certeza de que a infraestrutura concedida será mantida, de modo adequado.

Contratos de concessões também possuem características potencialmente negativas, entre as quais se destacam:

1. Por ser um contrato de longo prazo, os riscos político, comercial e regulatório tendem a ser mais elevados. Isso tende a aumentar o custo do capital para o negócio da concessão e, conseqüentemente, o custo da concessão para a sociedade.
2. Embora o risco de escolha da empresa privada errada não seja maior do que o mesmo risco em outras modalidades de contratação, o custo desse risco tende a ser mais elevado, visto que a relação entre o poder concedente e a concessionária tem um período de duração maior.

Para reduzir esses impactos negativos, o poder concedente deve:

1. Atribuir a regulação dos contratos de concessão a um organismo independentemente do poder concedente, cuja única finalidade seja essa regulação de contratos.
2. Procurar sinalizar que está empenhado no sucesso de longo prazo dos contratos de concessão, por exemplo, oferecendo garantias a organizações financeiras que financiem esses contratos.

Quem Paga os Serviços da Concessionária

Podem-se comparar as três modalidades de concessão de acordo com a forma pela qual a concessionária é remunerada:

1. A *concessão tradicional*, na qual a concessionária é remunerada integralmente, pela arrecadação de uma tarifa paga diretamente pelos usuários do serviço de infraestrutura;
2. A *concessão patrocinada*, na qual a concessionária é remunerada parcialmente pela arrecadação dessa tarifa e parcialmente por uma contrapartida do poder concedente; e

3. A *concessão administrativa*, na qual a concessionária é remunerada integralmente por pagamentos periódicos, por parte do poder concedente.

A escolha da modalidade de concessão adequada dependerá do julgamento de critérios de justiça e de critérios de eficiência.

Crêterios de Justiça

Dois critérios de justiça, por vezes conflitantes, devem ser levados em consideração na definição da modalidade de concessão.

O primeiro desses critérios é a aplicação do chamado princípio do usuário pagador. Esse princípio diz que é justo que quem se beneficia da provisão de determinado serviço pague por essa provisão. Nesse sentido, caso a grande parte dos benefícios dos serviços prestados pela concessionária seja incorporada pelos usuários dessa concessionária, nada mais justo do que fazer com que esses usuários paguem por esse serviço, ou seja, que a concessão seja uma concessão tradicional.

O segundo critério de justiça diz respeito à capacidade de pagamento do usuário. Se um serviço de uma concessionária beneficia uma população muito pobre, pode-se considerar que esse serviço deva ser subsidiado, de modo a não onerar essa população.

Crêterios de Eficiência

No que tange ao aspecto da eficiência econ mica na provisão e no uso de um serviço de infraestrutura, podem-se colocar os seguintes argumentos:

1. A princípio, a instituição de uma cobrança pelo acesso a um serviço de infraestrutura tende a racionalizar o uso dessa infraestrutura, isto é, estimular os agentes a economizar nesse uso, o que pode aumentar sua eficiência.
2. Porém, o preço ótimo a ser cobrado para que a infraestrutura seja usada de modo eficiente pela população é o preço correspondente ao *custo marginal* de seu uso. Frequentemente, esse custo é inferior ao preço necessário para equilibrar econ mica e financeiramente a concessionária. Desse modo, o preço cobrado em uma concessão tradicional tende a ser superior ao preço ótimo, o que faz com que a infraestrutura seja subutilizada pela população.
3. Há que se levar em conta o custo da cobrança de tarifas em concessões tradicionais ou patrocinadas. Caso esse custo seja muito elevado em relação ao potencial de arrecadação de tarifas, a concessão administrativa pode ser a solução.
4. A receita decorrente da cobrança de uma tarifa está sujeita a um risco de demanda que encarece o custo do capital da concessionária e, por tabela, o custo da concessão para a sociedade. Nesse caso, pode-se justificar uma redução nesse risco garantindo   concessionária uma receita mínima, fixa, correspondente à contrapartida do setor público num contrato de concessão patrocinada. Outros mecanismos podem fazer com que essa parcela fixa seja reduzida, caso a demanda fique superior a um determinado limite, ou aumentada, caso essa demanda seja inferior a outro limite preestabelecido, minimizando-se assim o risco de demanda para a concessionária.
5. Há, ainda, que se considerar a possibilidade de evasão no pagamento da tarifa, como ocorre, por exemplo, em rodovias pedagiadas com "rotas de fuga", que permitem o uso da rodovia em trechos sem praça de pedágio e o uso de rodovias alternativas em trechos com praças de pedágio.

De um modo geral, a opção por cobrança de tarifas fará sentido caso: a) os benefícios dos serviços sejam fortemente apropriados pelos usuários; b) a demanda seja relativamente inelástica; e c) os custos de arrecadação sejam relativamente baixos em comparação com o valor da arrecadação prevista.

Aplicação dessa Modalidade à Carteira de Projetos

Na carteira de projetos foram identificados alguns projetos com potencial para cobrança dos usuários. Para que se defina se a modalidade contratual será uma concessão comum ou uma concessão patrocinada são necessários estudos adicionais de modelagem econômica, financeira e institucional.

Dentre os projetos rodoviários, em função do volume de carga transportada, foram apontados com potencial para concessão os projetos PR2, PR28 e PR29. Esses projetos envolvem ampliações de capacidade em um conjunto de trechos em rodovias estaduais e federais e poderão ser parte de um programa piloto estadual de concessões rodoviárias. Para isso é necessário negociar com o governo federal a delegação ao Estado do Pará dos trechos das seguintes rodovias envolvidas: no caso do projeto PR2, as rodovias BR-155, BR-153 e BR-230; no caso do PR28, BR-222 e BR-010; no caso do PR29, BR-316. A institucionalização de um programa de concessões rodoviárias em âmbito estadual permitirá a colaboração privada na melhoria continuada do sistema estadual de transportes.

Há que se destacar ainda a possibilidade de desenvolvimento de modelagem específica de **concessão administrativa** para projetos de terminais hidroviários. Podem ser destacados dois projetos, PH2 (Capim-Guamá) e PH3 (Tapajós-Teles Pires), que podem se constituir como projetos piloto para concessão de construção e manutenção continuada de infraestrutura pública com características de uso público e com potencial de exploração de atividades econômicas auxiliares.

5.3.4 Contratos de Empreita

Os contratos de concessão são contratos adequados a grandes obras associadas a serviços de manutenção e operação volumosos. Adicionalmente, contratos de concessão tradicional requerem volumes de demanda significativos para se mostrarem vantajosos. Para a contratação de obras e serviços de menor monta, os contratos de empreita se fazem mais adequados.

Tais contratos caracterizam-se pela contratação de obras e serviços com pagamentos dos custos incorridos no mesmo exercício, isto é, sem a possibilidade de que a empresa privada contratada seja responsável pelo financiamento da obra ou serviço.

Os contratos de empreita, por serem de prazo mais reduzido, tendem a reduzir os riscos políticos e comerciais. Todavia, alguns riscos tendem a ser maiores nos contratos de empreita do que nos contratos de concessão. São eles:

1. O risco de inadimplência do setor público, visto que esse tipo de contrato prevê pagamentos de grande monta (relativamente ao serviço prestado), em um curto período de tempo; e
2. O risco de qualidade da construção, visto que a empresa contratada para uma empreita de obras não tem incentivo para buscar uma obra de qualidade, mas sim uma obra barata, desde que seja capaz de ser aprovada pela fiscalização.

Adicionalmente, um contrato de empreita não possui outras vantagens de contratos de concessão: a empresa contratada não tem interesse em otimizar a ação integrada de investir, manter e operar a infraestrutura existente, visto que ela só se ocupa de uma dessas ações. É mais difícil, nesse caso, associar a remuneração da empresa contratada à qualidade do serviço final prestado ao usuário, especialmente no caso de empreita de obras, e uma contratação de empreita de obras isolada não garante que as atividades necessárias de manutenção e operação, que se seguem, sejam executadas.

Contratação por Preço Unitário e Contratação por Preço Global

A contratação de empreita de obras ou de serviços pode se dar por preço unitário ou por preço global. A contratação por preço global é vantajosa quando se trata de contratar uma obra ou serviço de complexidade relativamente elevada. Nesse caso, o poder público, após elaborar o projeto a ser executado, licita-o de modo a encontrar a empresa privada capaz de executá-lo com o menor custo. A contratação por preço global não é adequada, para as contratações menores e de serviços e bens genéricos para fins de manutenção, reposição de estoques, etc., em virtude dos custos incorridos em processos de licitação individuais. Nesse caso, a contratação por preço unitário se faz mais adequada.

Uma recomendação importante para esse tipo de contratação é que se licite apenas um produto ou serviço homogêneo a fim de se evitar um risco desnecessário de seleção da empresa errada. Por exemplo, imagine que seja feita uma licitação de contratação por preço unitário para os serviços A e B, conjuntamente, pressupondo-se que esses serviços sejam usados em igual medida. A empresa I oferece o serviço A ao preço unitário de R\$ 1.000,00 e o serviço B ao preço unitário de R\$ 10,00. Já a empresa II oferece o serviço A ao preço unitário de R\$ 1.100,00 e o serviço B ao preço unitário de R\$ 5,00. Como se prevê que os dois serviços sejam usados em igual medida, a empresa A será a vencedora da licitação. Nesse caso, a menos que haja uma complementaridade grande na execução desses serviços, o governo acaba comprando o serviço B pelo dobro do preço que ele pagaria caso licitasse os dois serviços separadamente.

Contratos de Manutenção Continuada

Quando a construção e restauração da infraestrutura são realizadas através de um contrato de empreita, é necessário garantir que essa infraestrutura seja mantida em bom estado, seja para garantir os benefícios esperados à população, seja para reduzir custos futuros de restauração da mesma. Os chamados contratos de manutenção continuada podem ser firmados para atender a essa necessidade.

Trata-se de contratos de empreita de serviços de manutenção de médio prazo (4 anos) nos quais a empresa contratada se compromete a manter um trecho da infraestrutura de transportes em bom estado. Esses contratos não especificam as intervenções a serem realizadas, mas sim a qualidade que a infraestrutura deve apresentar. Nesse sentido, a contratada tem liberdade para buscar as melhores soluções para a obtenção do nível de qualidade requerido.

A ampliação do uso desses contratos tende a fazer com que os benefícios dos investimentos em infraestrutura se prolonguem por mais tempo, a um custo relativamente baixo. Esse tipo de contrato poderá ter grande relevância no planejamento estratégico da execução de obras previstas no PELT-Pará.

Nos contratos de obras e serviços há sempre o risco de os custos se multiplicarem no curso do prazo contratual. Para se evitarem desperdícios e contratações desnecessárias é que a lei 8.666/93 dá grande importância ao Projeto Executivo, devido ao fato de ser nele que se identifica o conjunto de elementos necessários e suficientes à realização do empreendimento a ser executado, com nível máximo de detalhamento possível de suas etapas.

Nele, também, consolidar-se-ão todas as previsões de custos e detalhamentos previstos no projeto básico, o qual foi aprovado por autoridade da competente e vinculado ao edital da licitação.

Projetos executivos bem-elaborados permitem a melhor distribuição de riscos em contratos de construção de rodovias, principalmente pela possibilidade de contratação de obras por preço global e não por preços unitários.

Aplicação dessa Modalidade à Carteira de Projetos

A grande maioria da carteira de projetos deve empregar procedimentos licitatórios na modalidade de empreita de obras e serviços. Um problema recorrente em diversos projetos analisados foi a falta de um plano de operação, manutenção e conservação da infraestrutura a ser construída. Essa carência é mais notável nos projetos do setor rodoviário. A Secretaria de Estado de Transportes – SETRAN-PA estuda alternativas de programas de operação e manutenção de rodovias.

Cabe aqui destacar o potencial para o desenvolvimento de um programa estadual de manutenção continuada de rodovias. Os projetos da carteira PELT-Pará, que poderiam ser beneficiados por essa modalidade de contratação seriam os PR1, PR7, PR26 e o PR30, sendo que esse último representa um programa amplo de manutenção, destacando-se o PR30 como uma oportunidade para desenvolvimento de uma modelagem contratual de manutenção continuada.

Em projetos de terminais hidroviários e de aeroportos, as carências em ações de manutenção decorrem do fato de que as atividades de operação são muitas vezes atribuídas aos municípios. Nesse caso, deve-se considerar um programa de convênios de delegação em que os municípios transfiram a responsabilidade ao Estado e esse desenvolva um programa de manutenção continuada e, eventualmente, de operações dos terminais hidroviários e aeroportos.

5.4 Aspectos da Gestão dos Projetos

As experiências no gerenciamento sistemático e padronizada de acompanhamento de projetos, que são consolidadas em uma base de dados digital compartilhada, já desenvolvidas no âmbito do governo do Estado do Pará, devem servir de referência para que a Secretaria de Estado de Transportes – SETRAN-PA supere as limitações existentes no desenvolvimento de projetos de transportes.

Existem exemplos também da importância de coordenação de projetos, como aqueles que visam aumentar a mobilidade por meio de transporte público de qualidade, como a construção de terminais hidroviários na Região Metropolitana de Belém sob responsabilidade da CPH e o projeto Ação Metrópole, conduzido pela SEPE, que tem aspectos de complementaridade em que não podem competir entre si, com o risco de mau uso dos recursos públicos.

Para atender às necessidades de aperfeiçoamento das funções de planejamento, execução, controle e coordenação do desenvolvimento de projetos, recomenda-se a constituição de um núcleo de inteligência, reunindo competências variadas, para a formulação estratégica das ações da Secretaria de Estado de Transportes – SETRAN-PA. Esse Núcleo de Gerenciamento Intensivo de Projetos teria por objetivo prestar assessoramento em assuntos políticos e administrativos,

promovendo a articulação do fornecimento de apoio técnico especializado entre as diversas unidades, por meio das seguintes atividades:

1. Elaboração e Análise do Planejamento do Setor de Transporte;
2. Desenvolvimento direto dos Projetos prioritários do PELT-Pará;
3. Acompanhamento e Monitoramento dos Projetos do PELT-Pará.

O Anexo 3 apresenta um conjunto de recomendações específicas para a fase de elaboração e análise de projetos.

5.4.1 Elaboração e Análise do Planejamento do Setor de Transporte

Para a concretização dessa atividade serão necessárias as seguintes ações:

1. Definição e análise das diretrizes políticas e administrativas do Setor de Transportes;
2. Acompanhamento do PELT-Pará e do desempenho de um Plano Anual de Licitações, por meio de:
 - a) Contratação de fluxos de demanda e destino de transporte, nos quais deverá ser observado o mapeamento das zonas de produção, com a identificação dos principais fluxos de carga e passageiros, e caracterização física, operacional, tecnológica e de gestão pública e privada dos sistemas de transporte e logística.
 - b) Avaliação contínua, proposição de alterações e definição da política e das prioridades delineadas no PELT-Pará, que deverá ser pensado observando-se o grau de exequibilidade política (convergências dos interesses dos *stakeholders*) e ambiental, os custos relativos à construção, manutenção e operação, bem como o perfil de maturação no tempo e a sinergia com outros projetos de investimento.
 - c) Obtenção de informações oriundas de outras secretarias sobre outros projetos do Estado que afetarão as políticas de transporte.
3. Aprovação de projetos a serem executados, tendo em vista os objetivos e prioridades traçadas no PELT-Pará.

5.4.2 Desenvolvimento Direto dos Projetos Prioritários

Alguns projetos estabelecidos no PELT-Pará, além de pertencerem ao rol de prioritários, também guardam em si a característica de urgência. Tais projetos não devem apenas sofrer monitoramento por parte do Núcleo, mas, sim, sempre que possível, devem por ele ser desenvolvidos. Desta forma, para a concretização dessa atividade serão necessárias as seguintes ações:

1. Análise das condições específicas para execução do projeto por meio da análise dos projetos básico e executivo;⁵
2. Análise das formas de contratação de projetos prioritários, fazendo-se a opção pela forma que privilegia os indicadores de qualidade dos resultados ao invés de somente o processo de engenharia e aqueles que podem ser contratados no menor espaço de tempo.

5 “Deverá ser verificado o custo-benefício da obra. Isto é fundamental para justificar a prioridade da edificação proposta, em relação a outras obras públicas que poderiam ser realizadas pela administração. Se não dispuser de pessoal capacitado para execução desse estudo, pode contratar empresa especializada que deverá se basear no programa de necessidades já elaborado”. TCU. **Obras Públicas: Recomendações básicas para a contratação e fiscalização de obras de edificações públicas**”. Brasília/ TCU, 2002, p. 13.

5.4.3 Acompanhamento e Monitoramento de Projetos de Transportes

Os projetos de transportes executados pela Secretaria de Estado de Transportes – SETRAN-PA deverão ser constantemente acompanhados e continuamente monitorados para que se possa aferir a real eficácia e bom andamento dos projetos.

Para a concretização dessa atividade serão necessárias as seguintes ações:

1. Definição de relatórios a serem recebidos;
2. Ritmo de obras, estágio de projetos;
3. Contratação de auditorias e serviços de supervisão das rodovias mantidas;
4. Requisitos para aprovação de projetos a serem executados.