



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

**DILEMAS INTERTEMPORAIS EM POLÍTICAS DE INVESTIMENTO EM
INFRAESTRUTURA.**

DANIEL RAMOS LONGO

**BRASÍLIA
2024**

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

DANIEL RAMOS LONGO

**DILEMAS INTERTEMPORAIS EM POLÍTICAS DE INVESTIMENTO EM
INFRAESTRUTURA.**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em
Ciência Política do Instituto de Ciência Política da
Universidade de Brasília como requisito parcial para a
obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Área de Concentração: Política e Instituições

Linha de Pesquisa: Instituições Políticas

Orientador: Paulo du Pin Calmon

**BRASÍLIA
2024**

DANIEL RAMOS LONGO

**DILEMAS INTERTEMPORAIS EM POLÍTICAS DE INVESTIMENTO EM
INFRAESTRUTURA.**

Tese apresentada como requisito parcial para a
obtenção do título de Mestre em Ciência Política
pela Universidade de Brasília e avaliada pela
seguinte banca examinadora:

Prof. Dr. Paulo Carlos Du Pin Calmon (Orientador)
Universidade de Brasília (IPOL/UnB)

Prof. Dr. Arnaldo Mauerberg Junior
Universidade de Brasília (IPOL-UnB)

Prof. Dr. Rafael Silveira e Silva
Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP)

AGRADECIMENTOS

Gostaria de agradecer inicialmente ao meu orientador, Professor Paulo Du Pin Calmon, por todo o apoio dado ao longo da pesquisa. Sua capacidade de conjugar rigor acadêmico e uma postura afável e didática foram fundamentais para tornar menos árdua essa caminhada.

Agradeço também aos Professores Arnaldo Mauerberg (UnB) e Rafael Silveira (IdP), que compuseram a banca de qualificação e ajudaram a aperfeiçoar o projeto de pesquisa.

Faço um reconhecimento especial à colega do Instituto de Ciência Política (IPol/UnB), Júlia Rodrigues, com quem tive a oportunidade de compartilhar e discutir o modelo analítico utilizado nessa pesquisa.

Estendo o reconhecimento aos demais colegas e professores do IPol/UnB, destacando, em particular, os membros do Grupo de Pesquisa sobre Instituições e Políticas Públicas (GIPP).

Deixo ainda um agradecimento aos colegas Jacqueline Azevedo, Adriano Miranda, Fábio Rogério, Renan Brandão, Fernando Camacho, Gustavo Albuquerque e Renata Nogueira. Seus esforços têm sido fundamentais para transformar a infraestrutura brasileira e impulsionar investimentos no desenvolvimento do nosso país.

Aos meus pais, Rafa, Bira e Laura, agradeço por fornecerem o refúgio familiar tão necessário nos momentos difíceis. Por fim, agradeço a Marcela, minha parceira de vida que ajuda a dar sentido a tudo!

RESUMO

A pesquisa tem por objetivo compreender como a dimensão temporal influencia o processo decisório de uma política pública de investimento em infraestrutura. A partir do arcabouço teórico proposto por Jacobs (2011, 2016a), buscou-se avaliar quais são os mecanismos causais que influenciaram o êxito ou o fracasso das políticas de investimento selecionadas. Os casos analisados são projetos de parceria público-privada, na modalidade concessão onerosa, propostos pelo Governo Federal brasileiro entre os anos 2016 e 2022 – Bloco Sul de aeroportos, sistema rodoviário BR-116/101/SP/RJ e EF-170 (Ferrogrão). A partir da comparação entre os casos, pôde-se identificar como os mecanismos causais moldaram a influência exercida pelos obstáculos às políticas de investimento (vieses informacionais de curto prazo, credibilidade dos compromissos políticos de longo prazo e atuação dos grupos de interesse). Embora os mecanismos analisados tenham se comportado de maneira condizente com as hipóteses levantadas por Jacobs (2016a), identificou-se pelo menos uma divergência significativa em relação ao modelo teórico. A pesquisa permite concluir que a maior visibilidade de tentativas futuras de reversão (*reneging*) não necessariamente irá atuar como condição facilitadora da política de investimento. Em se tratando de projetos de PPP, a visibilidade da reversão, expressa no risco futuro de renegociação contratual, pode servir para acentuar a percepção de baixa credibilidade do compromisso político e suscitar dúvidas quanto aos benefícios de longo prazo prometidos pelo empreendimento, diminuindo, assim, suas perspectivas de êxito.

Palavras-chave: dilemas intertemporais; políticas públicas; investimento; infraestrutura; parcerias público-privadas (PPP).

ABSTRACT.

The research aims to understand how the temporal dimension influences the decision-making process of an infrastructure policy investment. Based on the theoretical framework proposed by Jacobs (2011, 2016a), we sought to evaluate the conditions that influenced the success or failure of the selected investment policies. The selected cases are public-private partnership projects proposed by the Brazilian Federal Government between 2016 and 2022 – airports' Southern Cluster, BR-116/101/SP/RJ highway system and EF-170 (*Ferrogrão*). In comparing the cases, we were able to identify how the conditions shaped each of the obstacles to investment policies (information about long-term outcomes, the fragility of political commitments and the opposition of organized cost bearers). Although the conditions analyzed behaved in a manner consistent with the hypotheses raised by Jacobs (2016a), at least one significant divergence in relation to the theoretical framework was identified. The research allows us to conclude that greater visibility of future attempts at reversion will not necessarily work as an enabling condition for investment policy. In the case of PPP projects, the visibility of reversion, expressed in the risk of future contract renegotiations, may underline the low credibility of the political commitment and raise doubts about the long-term benefits promised by the project, thus reducing its prospects of success.

Keywords: intertemporal dilemmas; public policies; investments; infrastructure; public-private partnerships (PPP).

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Dilema intertemporal em política pública – 1º exemplo.	36
Figura 2 - Dilema intertemporal em política pública – 2º exemplo.	37
Figura 3 - Dilema intertemporal em política pública – 3º exemplo.	37
Figura 4 - Dilemas distributivos transversais e intertemporais.	39
Figura 5 - Processo administrativo para a concessão de um ativo de infraestrutura de transportes pelo Governo Federal – período: 2016 a 2022.	71
Figura 6 - 6ª rodada de concessões aeroportuárias: Bloco Sul.	80
Figura 7 - Rodovias BR-116/101/RJ/SP.	85
Figura 8 - Traçado proposto para a EF-170 - Ferrogrão.	89
Figura 9 - Modelo Analítico da Pesquisa.	97
Figura 10 - Custos gerados pela concessão dos aeroportos do Bloco Sul – perspectiva dos funcionários da Infraero.	125
Figura 11 - Custos gerados pela concessão dos aeroportos do Bloco Sul – perspectiva dos concessionários de áreas nos aeroportos concedidos.	127
Figura 12 - Custos gerados pela concessão dos aeroportos do Bloco Sul – perspectiva dos líderes políticos que pretendiam incluir investimentos prescritivos no contrato.	132
Figura 13 - Comparação EVTEA x PDIR/Infraero – o caso de Navegantes/SC (SBNF).	133
Figura 14 - Comparação EVTEA x PDIR/Infraero – o caso de Tefé/AM (SBTF).	133
Figura 15 - Custos gerados pela concessão dos aeroportos do Bloco Sul – perspectiva dos agentes econômicos que seriam beneficiados pela execução do PDIR elaborado pela Infraero.	134
Figura 16 - Custos gerados pela concessão do sistema rodoviário BR-116/101/RJ/SP – perspectiva dos líderes políticos que pretendiam alterar a modelagem regulatória do contrato.	142
Figura 17 - Custos gerados pela concessão do sistema rodoviário BR-116/101/RJ/SP – perspectiva da incumbente.	144
Figura 18 - Efeito espinha de peixe de uma rodovia – BR-163.	149
Figura 19 - Custos e benefícios ambientais gerados pela concessão da EF-170 (Ferrogrão) – perspectiva do Governo Federal e dos grupos de defesa ambiental.	150
Figura 20 - Terras indígenas demarcadas e o traçado proposto para a EF-170 (Ferrogrão). .	151
Figura 21 - Custos e benefícios gerados pela concessão da EF-170 (Ferrogrão) – perspectiva dos grupos transportadores (caminhoneiros e incumbente ferroviário).	152

Figura 22 - Custos e benefícios gerados pela concessão da EF-170 (Ferrogrão) – perspectiva do Governo Federal. 154

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Resumo dos efeitos que operam nos vieses informacionais favoráveis ao curto prazo.	45
Quadro 2 - Resumo dos efeitos que operam sobre a incerteza política de longo prazo.	47
Quadro 3 - Resumo dos efeitos que operam sobre a oposição de grupos organizados que suportam os custos de curto prazo.	49
Quadro 4 - Diferença entre renegociações contratuais e ajustes contratuais alinhados com o originalmente pactuado.	62
Quadro 5 - Rodadas de concessões aeroportuárias realizadas pelo Governo Federal.	81
Quadro 6 - Modelo regulatório: concessão dos aeroportos do Bloco Sul.	84
Quadro 7 - Modelo regulatório: concessão da BR-116/101/RJ/SP.	87
Quadro 8 - Modelo regulatório: concessão da EF-170.	92
Quadro 9 - Proposições relacionadas aos vieses informacionais favoráveis ao curto prazo. .	102
Quadro 10 - Proposições relacionadas à incerteza política de longo prazo (fragilidade dos compromissos políticos).	104
Quadro 11 - Proposições relacionadas à atuação dos grupos de interesse organizados.	107
Quadro 12 - Roteiro para entrevista: perguntas selecionadas.	113
Quadro 13 - Codificação qualitativa das informações coletadas nas entrevistas semi-estruturadas e nos EVTEA.	116
Quadro 14 - Aplicação do rastreamento de processo orientado pela teoria para as políticas de investimento selecionadas.	118
Quadro 15 - Grupos sociais que suportaram os custos de curto prazo da política de investimento - Bloco Sul de aeroportos.	122
Quadro 16 - Grupos sociais que receberão os benefícios de longo prazo da política de investimento - Bloco Sul de aeroportos.	135
Quadro 17 - Argumentos contra e a favor da concessão do Bloco Sul de aeroportos.	140
Quadro 18 - Grupos sociais que suportaram os custos de curto prazo da política de investimento - sistema rodoviário BR-116/101/RJ/SP.	141
Quadro 19 - Grupos sociais que deverão receber os benefícios de longo prazo da política de investimento - sistema rodoviário BR-116/101/RJ/SP.	141
Quadro 20 - Argumentos contra e a favor da concessão da BR-116/101/RJ/SP.	146
Quadro 21 - Grupos sociais que suportariam os custos da política de investimento - Ferrogrão.	155

Quadro 22 - Grupos sociais que receberiam os benefícios de longo prazo da política de investimento - Ferrogrão.	155
Quadro 23 - Argumentos contra e a favor da concessão da EF-170 (Ferrogrão).....	156
Quadro 24 - Percepção <i>ex ante</i> quanto ao risco de renegociação futura do contrato de concessão - Bloco Sul de aeroportos.	159
Quadro 25 - Percepção <i>ex ante</i> quanto ao risco de renegociação futura do contrato de concessão - sistema rodoviário BR-116/101/RJ/SP.....	162
Quadro 26 - Percepção <i>ex ante</i> quanto ao risco de renegociação futura do contrato de concessão - Ferrogrão.	166
Quadro 27 - Matriz de grupos de interesse beneficiados e prejudicados pela política de investimento – Bloco Sul de aeroportos.	172
Quadro 28 - Matriz de grupos de interesse beneficiados e prejudicados pela política de investimento - sistema rodoviário BR-116/101/RJ/SP.....	175
Quadro 29 - Matriz de grupos de interesse beneficiados e prejudicados pela política de investimento – EF-170 (Ferrogrão).	177
Quadro 30 - Mecanismos causais identificados para cada um dos casos selecionados.	180

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Histórico de renegociações em contratos de parceria público-privada (PPP).....	63
Tabela 2 - Contratos de concessão rodoviária celebrados pelo Governo Federal submetidos a processos de renegociação.....	163

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Fluxo de caixa: Bloco Sul de aeroportos (R\$).....	76
Gráfico 2 - Fluxo de caixa: Rodovias BR-116/101/RJ/SP (R\$).....	76
Gráfico 3 - Fluxo de caixa: Ferrogrão (R\$).....	76

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABDIB	Associação Brasileira de Infraestrutura e Indústrias de Base
ACO	Ação Civil Originária
ANAC	Agência Nacional de Aviação Civil
ANTT	Agência Nacional de Transportes Terrestres
Aprosoja	Associação Brasileira dos Produtores de Soja
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIM	<i>Building Information Modeling</i>
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CAPEX	<i>Capital Expenditure</i>
CBI	<i>Climate Bond Initiative</i>
CC	Casa Civil
CGU	Controladoria-Geral da União
CODESA	Companhia Docas do Espírito Santo
CPPI	Conselho do Programa de Parcerias e Investimentos
DNIT	Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes
EFVM	Estrada de Ferro Vitória-Minas
EPL	Empresa de Planejamento e Logística S/A
EVTEA	Estudos de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental
FICO	Ferrovia de Integração Centro-Oeste
FIOL	Ferrovia de Integração Oeste-Leste
FNAC	Fundo Nacional de Aviação Civil
FUNAI	Fundação Nacional do Índio
IATA	<i>International Air Transport Association</i>
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ICMBio	Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
IFC	<i>International Finance Corporation</i>
ILS	<i>Instrument Landing System</i>
Infraero	Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária
IPHAN	Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
MInfra	Ministério da Infraestrutura
MT	Ministério dos Transportes
MTPA	Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil
MPor	Ministério dos Portos e Aeroportos
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OPEX	<i>Operational Expenditure</i>
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PAE	Programa de Adequação do Efetivo
PDIR	Plano Diretor Aeroportuário
PIB	Produto Interno Bruto
PND	Programa Nacional de Desestatização
PNL	Plano Nacional de Logística
PPD	Pista de pouso e decolagem
PPI/PR	Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República
PPP	Parcerias público-privadas
PR	Presidência da República
PSOL	Partido Socialismo e Liberdade
SAC	Secretaria Nacional de Aviação Civil
SBBG	Aeroporto Internacional de Bagé - Comandante Gustavo Kraemer
SBBI	Aeroporto de Bacacheri

SBCT	Aeroporto Internacional de Curitiba – Afonso Pena
SBEG	Aeroporto Internacional de Manaus - Eduardo Gomes
SBFI	Aeroporto Internacional de Foz do Iguaçu – Cataratas
SBGR	Aeroporto Internacional de São Paulo/Guarulhos – Governador André Franco Montoro
SBLO	Aeroporto de Londrina - Governador José Richa
SBJV	Aeroporto de Joinville - Lauro Carneiro de Loyola
SBMG	Aeroporto Regional de Maringá – Silvio Name Júnior
SBNF	Aeroporto Internacional de Navegantes - Ministro Victor Konder
SBPK	Aeroporto Internacional de Pelotas - João Simões Lopes Neto
SBUG	Aeroporto Internacional de Uruguaiana - Rubem Berta
SGP	Sistema de Gerenciamento de Pavimentos
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
TCU	Tribunal de Contas da União
TGPT	<i>theory-guided process tracing</i>
Valec	Valec - Engenharia, Construções e Ferrovias

SUMÁRIO:

1. INTRODUÇÃO.....	18
2. REVISÃO DE LITERATURA:	25
2.1. PROCESSO DECISÓRIO E VIESES DE CURTO PRAZO NOS SISTEMAS DEMOCRÁTICOS.....	25
2.2. DILEMAS INTERTEMPORAIS E REDISTRIBUTIVOS: OBSTÁCULOS ÀS POLÍTICAS PÚBLICAS DE INVESTIMENTO.	34
2.2.1. Vieses informacionais favoráveis ao curto prazo.	43
2.2.2. Incerteza política: fragilidade dos compromissos políticos de longo prazo.	45
2.2.3. Oportunismo distributivo: atuação dos grupos de interesse.	47
2.2.4. Estudos aplicados.	49
2.3. INFRAESTRUTURA E PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS (PPP).....	53
2.3.1. Fatores que influenciam os investimentos em infraestrutura.	53
2.3.2. Participação privada no setor de infraestrutura: projetos de PPP.	54
2.3.3. PPP e países em desenvolvimento.	58
2.3.4. PPP: avaliação dos impactos.	60
3. POLÍTICAS PÚBLICAS PARA INFRAESTRUTURA NO BRASIL: OS CASOS SELECIONADOS.	65
3.1. POLÍTICAS PÚBLICAS PARA INFRAESTRUTURA NO BRASIL: CONTEXTO HISTÓRICO E TENDÊNCIAS RECENTES.	65
3.2. PARCERIAS-PÚBLICO PRIVADAS NO SETOR DE TRANSPORTES: OS CASOS SELECIONADOS.	68
4. MÉTODO, DESENHO DE PESQUISA E DADOS.....	93
4.1. PERGUNTA DE PESQUISA.....	93
4.2. DELIMITAÇÃO DA PESQUISA E VARIÁVEIS DE INTERESSE.	94
4.3. PROPOSIÇÕES DA PESQUISA.	98
4.4. SELEÇÃO DOS CASOS.....	108

4.5. COLETA E ANÁLISE DOS DADOS.....	111
5. ANÁLISE DOS CASOS SELECIONADOS.....	120
5.1. VIESES INFORMACIONAIS DE CURTO PRAZO.....	120
5.1.1. Política de investimento no setor de infraestrutura aeroportuária: o caso do Bloco Sul de aeroportos.	121
5.1.2. Política de investimento no setor de infraestrutura rodoviária: o caso do sistema rodoviário BR-116/101/RJ/SP.....	140
5.1.3. Política de investimento no setor de infraestrutura ferroviária: o caso da EF-170 (Ferrogrão).	147
5.2. CREDIBILIDADE DOS COMPROMISSOS POLÍTICOS.....	157
5.2.1. Política de investimento no setor de infraestrutura aeroportuária: o caso do Bloco Sul de aeroportos.	158
5.2.2. Política de investimento no setor de infraestrutura rodoviária: o caso do sistema rodoviário BR-116/101/RJ/SP.....	162
5.2.3. Política de investimento no setor de infraestrutura ferroviária: o caso da EF-170 (Ferrogrão).	165
5.3. ATUAÇÃO DE GRUPOS DE INTERESSE.....	169
5.3.1. Política de investimento no setor de infraestrutura aeroportuária: o caso do Bloco Sul de aeroportos.	170
5.3.2. Política de investimento no setor de infraestrutura rodoviária: o caso do sistema rodoviário BR-116/101/RJ/SP.....	174
5.3.3. Política de investimento no setor de infraestrutura ferroviária: o caso da EF-170 (Ferrogrão).	176
5.4. ANÁLISE COMPARATIVA.....	179
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS.	182
BIBLIOGRAFIA.	189

1. INTRODUÇÃO.

Escolhas intertemporais são decisões tomadas a partir de cálculos que ponderam o valor de custos e benefícios distribuídos ao longo do tempo. Cotidianamente, indivíduos são confrontados com escolhas intertemporais. Essas escolhas envolvem, em regra, uma decisão entre duas alternativas: o consumo imediato de um determinado recurso (*i.e.* bem ou serviço), que produzirá uma certa utilidade para o consumidor; ou o adiamento do consumo, com a potencial obtenção de uma utilidade superior no futuro, quando o recurso vier a ser consumido.

Na literatura econômica, escolhas temporais costumam ser modeladas a partir de uma taxa de desconto, que reflete a preferência do indivíduo pelo consumo presente em relação ao consumo futuro¹. Embora cada indivíduo possua uma taxa de preferência temporal específica, assume-se, de maneira geral, que os seres humanos são naturalmente impacientes ou míopes, o que indica que teriam uma preferência intrínseca por consumir mais cedo, em vez de fazê-lo mais tarde no futuro (Zhuang *et al*, 2007, p. 02). A preferência pelo consumo no presente também pode ser explicada com base no risco que cada indivíduo enfrenta de não estar vivo no futuro. Uma vez que os indivíduos podem não sobreviver para usufruir a utilidade futura, eles teriam preferência por consumir mais cedo do que mais tarde (Zhuang *et al*, 2007, p. 03).

Os modelos formais de escolhas intertemporais possuem implicações cruciais para o entendimento sobre o comportamento político e o funcionamento da democracia (Wang, 2018, p. 03). A partir da constatação de que as pessoas valorizam de modo diferente a utilidade recebida no futuro, torna-se possível fazer algumas suposições a respeito de como elas enfrentam questões de natureza política. Por exemplo, como pessoas com fatores de desconto mais elevados (menores taxas de desconto) atribuem maior valor à utilidade futura, pode-se supor que elas teriam maior disposição a fazer sacrifícios no presente para atingir um benefício temporalmente distante. Logo, elas teriam maior propensão a privilegiar soluções que priorizem o provimento de bens públicos, escapando, assim, da tragédia dos comuns (Wang, 2018, p. 03).

Inúmeras questões relevantes do debate público contemporâneo podem ser abordadas a partir de uma perspectiva intertemporal. Alguns exemplos são os seguintes: a sustentabilidade atuarial de sistemas públicos de pensão diante do envelhecimento da população; a viabilidade e a eficácia de medidas de combate às mudanças climáticas; a trajetória da dívida pública e a dimensão do *superávit* primário exigido no exercício fiscal corrente *etc.* Cada um dos temas

¹ Optou-se nesta introdução pela explicação da taxa de desconto que se baseia na perspectiva do consumidor. Segundo essa explicação, a taxa de desconto pode ser entendida como uma “taxa de preferência no tempo” (ou “taxa de preferência temporal”). Uma outra abordagem possível explica a taxa de desconto sob a prisma do investidor. De acordo com essa abordagem, a taxa de desconto reflete o custo de oportunidade do investimento considerado (ZHUANG *et al*, 2007).

citados possui profundas implicações intertemporais e exige políticas públicas específicas para seu adequado endereçamento. A maneira como os governos lidam com os dilemas intertemporais em políticas públicas e ponderam a distribuição de custos e benefícios ao longo do tempo é o tema da pesquisa aqui apresentada.

Apesar da relevância do componente temporal, a literatura sobre políticas públicas tende a negligenciá-lo como uma dimensão relevante das escolhas de política pública. A maior parte das análises sobre a política das políticas públicas (*politics of policy making*) não faz distinções analíticas relevantes entre as consequências que ocorrerão no curto prazo e aquelas que aparecerão apenas muito tempo depois. Ao invés disso, as análises tipicamente se limitam a comparar e explicar as escolhas políticas à luz do volume de custos e benefícios sociais gerados e da distribuição desses custos e benefícios entre diferentes grupos de interesse (*cross-sectional distributions*) (Jacobs, 2016a, p. 437).

Embora existam estudos dedicados à análise dos *trade-offs* intertemporais e seus efeitos sobre o comportamento dos atores², em geral, a literatura sobre políticas públicas e processo decisório atribui ao longo prazo uma função politicamente irrelevante (Jacobs, 2011, p. 12). No entanto, para que seja possível desenvolver explicações sistemáticas sobre como os governos lidam com escolhas intertemporais, é indispensável que a relevância política do longo prazo seja tratada como uma variável e não como uma constante (Jacobs, 2011, p. 17). Ao fazê-lo, os aspectos do longo prazo que afetam as interações políticas precisariam ser considerados – ou seja, sob a perspectiva de políticos e eleitores, faz-se indispensável estar atento à maneira como as consequências de longo prazo se diferenciam das consequências de curto prazo.

Com base nessas considerações, Jacobs (2011) desenvolve um arcabouço analítico para avaliar quais são as condições que permitem que governos eleitos imponham custos de curto prazo à sociedade com o objetivo de viabilizar investimentos em benefícios sociais de longo prazo. O ponto de partida desse trabalho é a definição do que seja uma política pública de investimento. Para o autor, uma política pública de investimento possui dois aspectos distintivos: (i) a extração de recursos no curto prazo, impondo à sociedade um custo decorrente da restrição das oportunidades de consumo agregado; e (ii) a aplicação desses recursos em um mecanismo de transferência intertemporal.

A utilização do arcabouço teórico proposto por Jacobs (2011, 2016a) permite explorar de maneira sistemática como os governos enfrentam questões de interesse público que possuem consequências intertemporais. Para além disso, a abordagem sugerida pelo autor oferece

² Exemplos: Kraft, 2017b; Kraft, 2018; Jacques, 2021; Finnegan, 2022; McGowan; Pope; Kropf; Mohr, 2021.

explicações consistentes que ajudam a explicar a variação nas decisões de investimento em diferentes governos. Por que alguns governos priorizam mais a utilidade futura que outros? Por que algumas políticas de investimento são adotadas por alguns governos e não por outros? Como os governos lidam com as consequências políticas de longo prazo das políticas propostas? Essas são algumas questões que o modelo teórico criado por Jacobs (2011, 2016a) ajuda a responder.

Na estudo ora apresentado, o foco analítico se concentra na dimensão temporal das políticas públicas de investimento em infraestrutura. Em particular, a pesquisa se propõe a compreender como a dimensão temporal influencia o processo decisório de políticas públicas de investimento em infraestrutura. Para tanto, analisa-se a execução de três políticas implementadas no Brasil pelo Governo Federal a partir de 2016, quais sejam:

- (i) a concessão da ferrovia EF-170, também conhecida como Ferrogrão, entre as cidades de Sinop-MT e Itaituba-PA;
- (ii) a concessão conjunta das rodovias BR-116 (“Dutra”), entre as cidades de São Paulo-SP e Rio de Janeiro-RJ, e BR-101 (“Rio-Santos”), no trecho entre Ubatuba-SP e Rio de Janeiro-RJ; e
- (iii) a concessão da infraestrutura aeroportuária do bloco Sul, que é formado pelos aeroportos dos municípios de Curitiba-PR (Afonso Pena e Bacacheri), Foz do Iguaçu-PR, Londrina-PR, Joinville-SC, Navegantes-SC, Pelotas-RS, Uruguaiana-RS e Bagé-RS.

Entre os três projetos mencionados, o único que não teve êxito foi a concessão da ferrovia EF-170. Os demais processos de concessão foram concluídos, tendo sido os empreendimentos devidamente concedidos aos entes privados por meio de contratos de parceria público-privada (PPP), na modalidade concessão onerosa, celebrados com as agências reguladoras setoriais (Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT e Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC). A pesquisa investiga os elementos que explicam os diferentes resultados obtidos pelo Governo Federal na execução dos projetos citados.

Utiliza-se como modelo analítico uma adaptação do arcabouço teórico proposto por Jacobs (2011) e Jacobs (2016a). Segundo esse modelo, o êxito das políticas de investimento depende da superação de três obstáculos, a saber, (i) vieses informacionais pró-curto prazo, (ii) incerteza política de longo prazo e (iii) atuação de grupos de interesse. A influência desses obstáculos sobre o processo decisório varia de acordo com dois fatores, que interagem entre si: o contexto institucional e a estrutura da política pública (*trade-offs* intertemporais e redistributivos). A estratégia de pesquisa assume que os obstáculos identificados pelo modelo

analítico de Jacobs (2011, 2016a) funcionam como variáveis independentes que influenciam o resultado de interesse para a pesquisa. A variável dependente, por sua vez, é uma variável categórica binária que pode assumir apenas dois valores: êxito ou fracasso.

O esforço analítico se concentrou no rastreamento dos processos administrativos executados pelo Governo Federal com o intuito de conceder à iniciativa privada o direito de exploração das infraestruturas de transportes analisadas. Na definição sugerida por Di Pietro (2016), o processo administrativo pode ser concebido como uma série de atos coordenados voltados à promoção das finalidades estatais disciplinadas em lei. A ênfase da pesquisa esteve na discricionariedade de que dispõe o Poder Executivo na condução dos processos administrativos de concessão de infraestrutura. Assume-se que o modo como é exercido o poder discricionário da Administração possui repercussões sobre os *trade-offs* intertemporais e redistributivos dos projetos, impactando, assim, as probabilidades de êxito ou fracasso da política pública.

A título ilustrativo, cita-se como exemplo uma decisão do Governo Federal de incluir em uma concessão onerosa que esteja em fase de modelagem obrigações de investimento prescritivas descasadas da projeção de demanda estimada para o projeto. Por um lado, uma decisão nesse sentido tende a reduzir a atratividade do projeto para o setor privado, visto que diminui o valor presente líquido do empreendimento. Por outro, essa mesma decisão pode servir para mitigar resistências de lideranças políticas locais à concessão, dado que aumenta o estoque de capital investido na localidade onde se situa o ativo concedido. Ao longo de um projeto de concessão de infraestrutura, uma série de decisões discricionárias precisam ser tomadas pelo Governo Federal e a pesquisa ora apresentada se debruçou sobre os efeitos dessas decisões para as chances de sucesso da política. Buscou-se entender, em especial, a relação entre as decisões tomadas pelo Poder Executivo e os obstáculos às políticas de investimento previstos no arcabouço teórico de Jacobs (2016a).

Convém enfatizar que a pesquisa não se propôs a examinar os fatores que influenciaram a decisão do Governo brasileiro de conceder os ativos selecionados. Isto é, o trabalho não endereça os motivos que explicam a definição da agenda de políticas públicas no período abrangido pelo estudo, assumindo como pressuposto que as decisões de se implementar as políticas de investimento analisadas já haviam sido tomadas. Como mencionado anteriormente, o foco da pesquisa esteve direcionado para os obstáculos aos investimentos e os elementos que influenciam o êxito ou o fracasso das políticas selecionadas.

A pesquisa pode ser definida como um estudo de caso comparado. As unidades de análise – isto é, as observações selecionadas – são as políticas públicas propostas pelo Governo

Federal brasileiro com o objetivo de promover investimentos na infraestrutura física de transportes nos modais rodoviário, ferroviário e aeroportuário. Como já mencionado, duas dessas políticas tiveram êxito e estão sendo devidamente implementadas (BR-116/101/RJ/SP e bloco Sul), ao passo que a terceira foi interrompida e pode ser considerada fracassada (Ferrogrão). Em consonância com a orientação de Flyvbjerg (2011), o trabalho se propõe a fazer uma descrição densa dos casos selecionados, analisando-os à luz do arcabouço teórico proposto por Jacobs (2016a) (Flyvbjerg, 2011, p. 301).

Há de se ressaltar, ainda, que a pesquisa se concentra nos mecanismos causais ligados à estrutura da política pública e à interação dessa estrutura com o ambiente institucional. Os fatores causais exclusivamente relacionados ao ambiente institucional não são analisados, o que, em termos práticos, gera uma simplificação do modelo analítico original de Jacobs (2011, 2016a). A escolha por essa abordagem decorre da constatação de que os casos selecionados incluem políticas de investimento executadas sob arcabouço institucional idêntico durante o mesmo período histórico (anos 2016-2022). Portanto, para fins de identificação dos mecanismos que influenciaram o êxito ou o fracasso das políticas selecionadas, os elementos exclusivamente ligados ao cenário institucional não seriam relevantes.

Acredita-se que pesquisa ora apresentada contribua para a literatura sobre políticas públicas e processos decisórios, colaborando para que se aperfeiçoe o entendimento a respeito de como a dimensão temporal influencia as políticas de investimento. Durante a revisão de literatura realizada para o trabalho, foram identificadas publicações recentes que abordam os impactos das escolhas temporais sobre o processo de formulação e execução de políticas públicas (*policy-making process*). No entanto, à exceção de um, todos os estudos revisados têm como objeto de pesquisa políticas públicas implementadas em países de economia avançada. Assim, uma contribuição particularmente relevante para a literatura se refere à aplicação do arcabouço teórico elaborado por Jacobs (2011, 2016a) em um país de economia emergente, como o Brasil.

Adicionalmente, avalia-se que o estudo traz uma contribuição importante para o entendimento das políticas de investimento em infraestrutura. Como amplamente documentado na literatura, existem evidências consistentes de que o investimento em infraestrutura possui efeitos positivos sobre a demanda agregada e a produtividade (Magalhães *et al*, 2022, p. 83). Considerando que a infraestrutura brasileira permanece marcada por fortes deficiências, uma melhor compreensão dos obstáculos que previnem uma expansão significativa dos investimentos no setor pode gerar repercussões positivas sobre as políticas públicas dedicadas ao tema.

Por fim, destaca-se que o estudo inova ao avaliar o componente temporal de projetos de parceria público-privada (PPP). Como mostrado na revisão de literatura sobre o assunto, embora fossem vistos nos anos 1990 como alternativa promissora para viabilizar investimentos em infraestrutura em países de renda média, os projetos de PPP não foram capazes de entregar os resultados esperados. Ainda assim, sua utilização permanece sendo bastante comum em diversos países. Ao se debruçar sobre os mecanismos que influenciam o êxito ou o sucesso dos projetos de PPP, o estudo pode contribuir para aprimorar o entendimento desse modelo de política pública e produzir recomendações que ajudarão a aperfeiçoar novos projetos.

Os resultados obtidos pela pesquisa apontam para a validação do modelo teórico proposto por Jacobs (2011, 2016a). De modo geral, não foram encontradas evidências significativas que permitam refutar a existência de um efeito causal gerado pelas variáveis explicativas do modelo. No entanto, em pelo menos um dos casos analisados, um dos mecanismos causais identificados no arcabouço teórico não se comportou conforme o esperado. Conforme detalhado no capítulo 05, supõe-se que o comportamento distinto do mecanismo causal em questão esteja relacionado à estrutura das políticas de investimento analisadas no presente estudo.

Além desta introdução, esta dissertação encontra-se dividida em cinco capítulos. No capítulo 02, apresenta-se a revisão de literatura. De início, este capítulo se concentra sobre as publicações que discorrem sobre os vieses de curto prazo nos sistemas democráticos. Na sequência, a atenção se volta para o modelo analítico desenvolvido por Jacobs (2011, 2016a), cuja versão adaptada serve como arcabouço para a pesquisa ora proposta. Finalmente, apresenta-se breve revisão dos trabalhos sobre políticas públicas de infraestrutura e parcerias público-privadas. No terceiro capítulo, o projeto se propõe a apresentar alguns achados da literatura a respeito do ambiente político-institucional brasileiro para os investimentos em infraestrutura. Neste capítulo, são também introduzidos detalhes adicionais sobre os projetos de investimento que serão analisados no decorrer da pesquisa.

No quarto capítulo, são expostos os procedimentos metodológicos que orientaram os trabalhos do pesquisador. O capítulo tem início com a apresentação da pergunta de pesquisa (*“quais são os mecanismos que influenciam o êxito ou o fracasso de políticas de investimento em infraestrutura?”*). Além disso, são apresentados os objetivos da pesquisa, conforme detalhado abaixo:

- Objetivo principal: compreender como a dimensão temporal influencia o processo decisório de uma política pública de investimento em infraestrutura;
- Objetivos específicos:

1. Analisar a estrutura das políticas públicas selecionadas e o modo como interagem com o cenário institucional durante o processo decisório;
2. Identificar os vieses informacionais com os quais os atores com poder de veto se deparam e investigar as condições que permitiriam superá-los, de modo a promover a execução das políticas de investimento;
3. Analisar de que maneira a incerteza política do longo prazo pode ser superada para a execução de políticas de investimento;
4. Investigar de que maneira os grupos de interesse se articulam para viabilizar (ou impedir) a execução de políticas de investimento.

O quarto capítulo aborda, ainda, o modelo analítico, as variáveis de interesse, as condições de escopo, as proposições teóricas e os elementos que justificam os casos selecionados. O quinto capítulo apresenta os resultados obtidos pelo estudo, detalhando a relevância de cada um dos mecanismos causais de interesse. Finalmente, o Capítulo 06 traz as considerações finais, nas quais são sumarizadas as principais conclusões do estudos e apresentados alguns caminhos futuros para novas pesquisas.

2. REVISÃO DE LITERATURA:

2.1. PROCESSO DECISÓRIO E VIESES DE CURTO PRAZO NOS SISTEMAS DEMOCRÁTICOS.

O estudo das escolhas intertemporais se consolidou como um campo de estudo distinto na literatura econômica a partir de 1834, com a publicação do livro *The sociological theory of capital*, do economista escocês Jon Rae. Com base nos estudos de Adam Smith, segundo o qual as escolhas intertemporais são relevantes para determinar a riqueza de uma nação, Rae investigou os fatores psicológicos e sociológicos que condicionam essas escolhas. Para o autor, o elemento fundamental para entender por que algumas nações são mais exitosas do que outras na promoção do desenvolvimento econômico decorre de um fator psicológico denominado “desejo efetivo de acumulação”. Na visão do autor, esse fator psicológico seria responsável por determinar o nível de poupança e investimento em um dado país (Frederick *et al*, 2013, p. 353).

Pouco mais de cem anos depois, em 1937, o estudo das escolhas intertemporais experimentou um avanço relevante com a divulgação do modelo de utilidade descontada de Paul Samuelson (*discounted-utility model – DU model*). Em que pese as inúmeras ressalvas feitas pelo próprio autor quanto à validade da formulação proposta, o modelo foi amplamente aceito pela comunidade internacional. Desde então, o modelo da utilidade descontada tem sido utilizado como padrão normativo para avaliação de políticas públicas (*i.e.* análise custo-benefício), sendo aceito também como uma representação acurada do comportamento decisório humano. Uma característica central do modelo reside no fato de que todos os elementos relevantes subjacentes à escolha intertemporal podem ser sintetizados em um único parâmetro: a taxa de desconto (Frederick *et al*, 2013, p. 351).

O modelo de utilidade descontada assume como premissa básica que o dinheiro possui valor no tempo. Um fluxo de custos e benefícios distribuídos ao longo de determinado período tem um valor diferente de outro fluxo de custos e benefícios com perfil temporal distinto. Em princípio, a menos que esses fluxos sejam descontados, não é possível compará-los. Por essa razão, o desconto de fluxos futuros é um componente fundamental das análises de custo-benefício de projetos de investimento. Trata-se do procedimento adequado para tornar comparáveis fluxos de custos e benefícios com diferentes perfis temporais (Zhuang *et al* 2007, p. 02). Existem duas abordagens possíveis que ajudam a entender por que custos e benefícios com diferentes perfis temporais podem não ser comparáveis se não são descontados. Uma característica essencial dessas abordagens está no fato de que ambas possuem um componente de custo de oportunidade inerente a elas (Young, 2002, p. 02).

A primeira abordagem tem como ponto de partida uma análise custo-benefício feita sob a perspectiva do consumidor. De acordo com esse argumento, indivíduos têm uma preferência por consumir mais cedo, em vez de fazê-lo mais tarde no futuro. Essa preferência pode derivar de uma expectativa de aumento da renda futura e, conseqüentemente, redução da utilidade extraída do consumo marginal. Se os consumidores esperam que o seu rendimento cresça no futuro, eles assumem que terão de consumir mais de R\$ 1 no futuro para terem a mesma utilidade que teriam com R\$ 1 de consumo presente. Logo, do ponto de vista do consumidor, o valor de R\$ 1 no presente é superior ao valor de R\$ 1 no futuro (Longo, 2015, p. 5-6).

Ainda sob a perspectiva do consumidor, outra forma possível de explicar a preferência pelo consumo presente baseia-se no conceito de taxa pura de preferência temporal. De acordo com este conceito, os consumidores preferirão o consumo atual independentemente de qualquer crescimento potencial dos seus rendimentos individuais. Essa preferência pode ser explicada com base na “impaciência” ou “miopia” do indivíduo. Como os seres humanos são naturalmente impacientes, teriam uma preferência intrínseca por consumir mais cedo, ao invés de fazê-lo mais tarde no futuro. A taxa pura de preferência temporal pode ser explicada com base no risco que cada indivíduo enfrenta de não estar vivo no futuro (Zhuang *et al*, 2007, p. 02). Uma vez que os indivíduos podem não estar vivos para usufruir da utilidade derivada do consumo futuro, teriam preferência por consumir mais cedo do que mais tarde.

Seguindo esta visão, a taxa de desconto a ser utilizada na análise custo-benefício de projetos de investimento seria determinada pela taxa de preferência temporal do indivíduo. Essa taxa reflete quanto do consumo atual o indivíduo estaria disposto a abdicar para aumentar o seu consumo no futuro. Dito de outra maneira, a taxa de preferência temporal mede o custo de oportunidade dos projetos de investimento em termos de consumo adiado. Por exemplo, uma taxa de preferência temporal igual a 10% ao ano significa que o indivíduo está disposto a trocar R\$ 100 de consumo no presente por R\$ 110 de consumo um ano depois. Portanto, qualquer projeto de investimento teria de produzir um benefício líquido positivo de pelo menos 10% ao ano para ser aceitável.

A segunda abordagem para explicar a necessidade de descontar fluxos futuros assume a perspectiva do investidor. Segundo esse argumento, o capital é produtivo e poderia ser alocado para usos alternativos, gerando retornos diferenciados. Essa possibilidade implica a existência de custos de oportunidade. Por esta razão, um investimento só valeria a pena se os retornos esperados forem pelo menos tão elevados quanto a melhor alternativa de investimento disponível para o investidor. Se não for este o caso, seria melhor para o investidor alocar o seu capital no investimento alternativo. Seguindo esta lógica, a taxa de desconto a ser utilizada na

análise custo-benefício dos projetos de investimento deve ter em conta os retornos gerados pela melhor alternativa de investimento disponível. Esta taxa é chamada de retorno sobre o investimento privado ou, alternativamente, custo marginal de oportunidade do capital.

Quando um indivíduo toma uma decisão a partir de cálculos que ponderam o valor de custos e benefícios no tempo, ele realiza uma escolha intertemporal. Embora a tomada de decisões com implicações temporais seja algo corriqueiro, as pessoas possuem fatores de desconto distintos e, portanto, valorizam de modo diferente a utilidade recebida no futuro (Wang, 2018, p. 02). A partir dessa constatação, torna-se possível fazer algumas suposições a respeito de como elas enfrentam questões de natureza política. Por exemplo, considerando que pessoas com menores taxas de desconto atribuem maior valor à utilidade futura, pode-se supor que elas teriam maior disposição a fazer sacrifícios no presente para atingir um benefício temporalmente distante. Logo, teriam maior propensão a privilegiar soluções que priorizem o provimento de bens públicos, escapando, assim, da tragédia dos comuns (Wang, 2018, p. 03).

Para que se possa avançar no entendimento sobre como a dimensão temporal influencia o comportamento político dos indivíduos, faz-se indispensável compreender como as pessoas assimilam e processam informações sobre o fluxo de custos e benefícios distribuídos no tempo. Dado que os processos políticos podem variar a depender do modo como os indivíduos enxergam a realidade em seu entorno, a Ciência Política tem recorrido com frequência aos achados da literatura em Psicologia para entender como os vieses cognitivos influenciam o processo decisório de indivíduos e organizações (Cairney, 2020, p. 115). No que tange especificamente ao processo de formulação e execução de políticas públicas, Cairney (2020) alega ser recomendável comparar dois paradigmas distintos que explicam como a informação e o conhecimento são processados durante as tomadas de decisão – o modelo da racionalidade abrangente (*comprehensive rationality*) e o modelo da racionalidade limitada (*bounded rationality*).

O modelo da racionalidade abrangente se baseia nas premissas de que os formuladores de políticas públicas (i) possuem suficiente capacidade organizacional e cognitiva para processar toda a informação relevante para a tomada de decisão; (ii) são capazes de selecionar suas preferências de maneira clara, consistente e transitiva; e (iii) controlam todas as etapas do processo de formulação de políticas públicas (Cairney, 2020, p. 116). O modelo sugere que os tomadores de decisão eleitos são capazes de separar “valores” e “fatos”, discriminando claramente aspectos objetivos e subjetivos do processo decisório. O modelo assume ainda que o processo de formulação de políticas públicas é auxiliado por organizações que operam de uma “maneira lógica, racional e neutra” (Cairney, 2020, p. 118).

Em que pese a relevância do paradigma, existem diversos problemas com o modelo da racionalidade abrangente. De início, ressalta-se que os formuladores de políticas possuem um conhecimento incompleto do ambiente político e das alternativas existentes para solucionar os problemas coletivos. Seja por restrições cognitivas, indisponibilidade de informações ou limitações de tempo, os tomadores de decisão não possuem a capacidade de considerar e compreender todas as soluções possíveis. Além disso, as preferências dos formuladores de políticas não são necessariamente “claras, consistentes e transitivas”. Os agentes políticos possuem objetivos múltiplos, os quais podem ser obscuros e de difícil classificação. Por fim, o processo político não é linear, sendo marcado por avanços e retrocessos, com as avaliações valorativas dos agentes se confundindo com elementos objetivos e factuais (Cairney, 2020, p. 119).

O paradigma alternativo, denominado modelo da racionalidade limitada (*bounded rationality*), oferece uma visão mais realista do comportamento dos agentes políticos. Segundo o modelo, indivíduos e organizações não têm capacidade nem inclinação para considerar todos os elementos relevantes para a tomada de decisão. Ao invés disso, eles combinam buscas por informações com aproximações eficientes que os permitam focar nos fatores mais importantes para a definição do curso de ação a ser adotado (Cairney, 2020, p. 120). Cairney (2020) destaca que as questões políticas mais prementes são caracterizadas por uma “radical incerteza”. A multiplicidade, a complexidade e a interdependência dos temas envolvidos nas questões de interesse público inviabilizam um exercício analítico que seja capaz de mapear todos os resultados possíveis. Para além disso, diante de preferências pouco claras, o acréscimo de informações e evidências ao processo político não necessariamente ajuda na identificação das alternativas mais vantajosas (Cairney, 2020, p. 120-121).

Em um modelo de racionalidade limitada (*bounded rationality*), os indivíduos se comportam como “avarentos cognitivos” ao tomar decisões, economizando de modo sistemático seus escassos recursos mentais na interpretação do mundo ao seu redor (Jacobs, 2011, p. 41; Cairney, 2020, p. 121-122). Quando confrontados com horizontes temporais de longo prazo, os agentes políticos são capazes de processar apenas uma pequena porção das informações e dados relevantes para a tomada de decisão. Portanto, um elemento crucial nas preferências temporais dos agentes diz respeito ao modo como alocam recursos cognitivos limitados na avaliação das diferentes alternativas existentes – em especial, quais dados e possibilidades causais são incluídos no cálculo e quais são ignorados (Jacobs, 2011, p. 40).

Para Jacobs (2011), a maneira como os indivíduos processam informações depende de suas motivações para se chegar a um julgamento acurado, bem como do tempo e das

capacidades cognitivas que eles são capazes de alocar à tarefa. Políticos profissionais, por exemplo, têm, em regra, acesso mais facilitado a informações relevantes, além de dispor de recursos cognitivos e organizacionais superiores aos do cidadão médio. De modo geral, isso inclui a existência de ideias bem desenvolvidas e uma visão de mundo sedimentada sobre políticas públicas e ação estatal. O cidadão médio, por sua vez, além de não ter tanta influência sobre o processo político, possui menos acesso a informação relevante e presta atenção apenas limitada aos assuntos públicos (Jacobs, 2011, p. 39).

A existência de vieses cognitivos na avaliação dos efeitos de longo prazo ajuda explicar a variação no comportamento dos agentes políticos que tomam decisões com repercussões no tempo. Embora o debate sobre escolhas temporais não esteja pacificado, inexistindo, inclusive, consenso acerca da metodologia mais adequada para definir com precisão a taxa de preferência temporal de um indivíduo ou de uma coletividade (Frederick *et al*, 2013), a Ciência Política tem se debruçado sobre os dilemas intertemporais enfrentados pelas democracias modernas. Em particular, a literatura tem investigado os potenciais vieses de curto prazo no regime democrático, os quais refletiriam uma suposta incapacidade das democracias contemporâneas de endereçar adequadamente os problemas de longo prazo (Nordhaus, 1975; Ogami, 2024; Thompson, 2010; Boston & Stuart, 2015; John, 2020; Mackenzie, 2016; Gajurel, 2020; Garri, 2010; Birch, 2023; Gersbach, 2005; Jacobs, 2011; Jacobs, 2016a; Kraft, 2017a; Kraft, 2017b; Jacques, 2021; Finnegan, 2022; McGowan *et Al*, 2021; Rodrigues, 2023).

Ogami (2024) faz uma abrangente revisão da literatura sobre as principais fontes de vieses de curto prazo nas democracias modernas. O autor utiliza o termo “*curto-prazismo político*” (*political short-termism*) para se referir aos fatores dos sistemas democráticos que geram a priorização de benefícios líquidos de curto prazo em detrimento dos benefícios líquidos de longo prazo (Ogami, 2024, p. 5-6). Segundo o autor, as primeiras abordagens sobre o assunto enxergavam os ciclos eleitorais como o principal indutor dos vieses de curto prazo no regime democrático. De acordo com essa interpretação, os incumbentes são incentivados a priorizar investimentos em bens públicos que geram retornos no curto prazo porque isso aumentaria suas chances de reeleição (Ogami, 2024, p. 3). Com efeito, Nordhaus (1975) argumenta que, antes das eleições, os governos tendem a adotar políticas monetárias que reduzem o desemprego e aumentam suas chances de reeleição. Contudo, o mesmo autor alega que, no período pós-eleitoral, os governos tendem a escolher políticas de austeridade para combater os efeitos inflacionários da expansão monetária.

Em seu trabalho, Ogami (2024) identifica na literatura uma associação entre os vieses de curto prazo dos sistemas democráticos e a atuação de políticos eleitos, eleitores e grupos de

interesse organizados. Em relação aos políticos eleitos, o autor pondera que existem evidências mistas na literatura sobre os efeitos provocados pela proximidade temporal com as eleições. Alguns estudos sugerem que a proximidade com as eleições torna os políticos relutantes à aplicação de medidas que geram custos de curto prazo. Outros estudos indicam que pode haver maior disposição à aprovação de algumas políticas de investimento (*i.e.* normas ambientais) nos momentos que antecedem uma eleição (Ogami, 2024, p. 4-5). Um ponto adicional destacado pelo autor diz respeito à intensidade da competição eleitoral vislumbrada pelo incumbente. A percepção de risco eleitoral pode influenciar a disposição dos políticos em impor custos de curto prazo para viabilizar benefícios no longo prazo (Ogami, 2024, p. 5; Jacobs, 2011).

No tocante aos eleitores, Ogami (2024) ressalta a influência exercida por fatores sociais, econômicos, demográficos e ideológicos. Segundo ele, existem evidências de que os indivíduos tendem a ser menos míopes na avaliação prospectiva das políticas públicas do que na avaliação retrospectiva. No entanto, fatores como incerteza e desconfiança condicionam as pessoas a manifestar menos apoio a determinadas políticas do que seria presumido tendo-se em conta sua preferência temporal (Ogami, 2024, p. 8-9; Jacobs & Matthews, 2015). Outro ponto relevante se refere aos efeitos distributivos das políticas de investimento. Segundo o autor, estudos experimentais sugerem que o apoio dos eleitores a políticas de investimento tende a diminuir quando a execução da política ocorre em detrimento do gasto público redistributivo (Ogami, 2024, p. 9).

Ao avaliar a influência exercida por interesses organizados, o autor destaca que os grupos que se beneficiam das políticas de investimento tendem a apoiá-las, mobilizando-se para superar eventuais obstáculos que possam se interpor durante o processo político. Mesmo grupos que suportam os custos de curto prazo podem apoiar políticas de investimento, caso identifiquem essa alternativa como sendo a menos gravosa entre aquelas disponíveis (Ogami, 2024, p. 11; Mackenzie, 2016, p. 28). No entanto, existem evidências na literatura indicando que grupos com interesses de curto prazo e considerável influência política podem obter vantagens distributivas em políticas com impactos intertemporais. Ou seja, mesmo que a política ofereça benefícios de longo prazo a um grupo específico, a tendência é que esse grupo compare os benefícios colhidos no futuro com alternativas de ganho mais imediatas (Mackenzie, 2016, p. 28; Jacobs, 2011). A atuação dos grupos de interesse e sua influência sobre as decisões com repercussões intertemporais será analisada em maior pormenor na próxima seção dessa dissertação.

Thompson (2010) utiliza o termo “*presentismo*” (*presentism*) para se referir aos vieses de curto prazo das democracias modernas. Para o autor, existe uma tendência legislativa nos governos democráticos a priorizar o presente em detrimento das futuras gerações. O autor ressalva, porém, que os vieses de curto prazo na democracia não são necessariamente ruins. Diferentemente de outros regimes políticos, a democracia não está disposta a sacrificar indivíduos em favor de um objetivo futuro distante. O regime democrático seria menos vulnerável aos chamamentos de “*idealistas utópicos, fanáticos religiosos ou revolucionários radicais*” que demandam grandes sacrifícios da geração atual a fim de viabilizar transformações significativas para o futuro da humanidade. Para Thompson (2010), trata-se de uma virtude da democracia o fato de os governantes concentrarem sua atenção nos atuais cidadãos (Thompson, 2010, p. 01).

Ainda assim, o autor pontua que existem quatro fontes distintas de vieses de curto prazo na democracia. A primeira fonte decorre da tendência natural dos indivíduos a preferir benefícios imediatos em relação aos mais distantes. Como os governos democráticos tendem a ser responsivos aos cidadãos, esse atributo psicológico se refletiria no processo político e se manifestaria na forma de leis e políticas públicas enviesadas ao presente (Thompson, 2010, p. 03). A segunda fonte deriva da própria essência de um governo representativo. Como a democracia é orientada ao atendimento das demandas dos atuais cidadãos, é natural que ela também esteja orientada ao presente. A terceira fonte advém do caráter *pro-tempore* dos governos democráticos. O governante exerce o poder por um período limitado, depois do qual ele deverá se apresentar para reeleição. Uma vez inseridos nessa dinâmica, mesmo governantes bem-intencionados são incentivados a gerar resultados no curto prazo. Por fim, a quarta fonte origina-se da tendência das democracias modernas a favorecer as gerações mais velhas em seus processos decisórios, negligenciando, assim, os interesses das futuras gerações (Thompson, 2010, p. 04).

Boston & Stuart (2015) apresentam uma visão similar, associando os vieses de curto prazo dos regimes democráticos aos seguintes elementos: preferência temporal dos eleitores (como regra geral, os eleitos são tidos como modestamente impacientes); ciclos eleitorais relativamente curtos, que incentivam os incumbentes a descontarem o futuro; peso desproporcional exercido pelos grupos com interesses no curto prazo; dificuldade de mitigar o risco de reversão das políticas de investimento adotadas no presente (problema da inconsistência no tempo); divisões ideológicas acerca das melhores soluções de política pública a serem adotadas; e ausência de influência política das gerações futuras no processo decisório (Boston & Stuart, 2015, p. 61; Mackenzie, 2016, p. 29). Em relação aos bens públicos globais,

como a atmosfera e os oceanos, os autores mencionam ainda os problemas de coordenação na esfera internacional como obstáculos relevantes para o adequado endereçamento dos interesses de longo prazo da humanidade.

Uma maneira didática de categorizar as fontes dos vieses de curto prazo foi proposta por John & Macaskill (2020). De acordo com os autores, as fontes de “*curto-prazismo*” podem ser segregadas em três categorias (John & Macaskill, 2020, p. 04), quais sejam:

- Determinantes epistêmicos: atributos do conhecimento detido pelos agentes políticos que os impedem de adotar políticas de longo prazo (os atributos agem mesmo sobre aqueles indivíduos motivados a implementar políticas favoráveis ao longo prazo). Como exemplo, os autores citam a tendência dos indivíduos a descontar o futuro nos casos em que se desconhecem todas as informações sobre o futuro. Quanto maior a incerteza sobre os benefícios futuros, maior a percepção de valor em relação aos benefícios obtidos no curto prazo;
- Determinantes motivacionais: atributos inerentes aos objetivos dos agentes políticos que os induzem a descontar o futuro. Entre os atributos citados pelos autores, menciona-se a taxa de preferência temporal positiva, o interesse próprio e os problemas da procrastinação e da invisibilidade (tendência dos indivíduos a ignorar problemas que estejam diretamente evidenciados a eles); e
- Determinantes institucionais: atributos do contexto institucional que retiram os meios adequados para a adoção de políticas de longo prazo (mesmo que agentes informados e motivados desejem implementar políticas de longo prazo, eles não dispõem dos meios necessários para fazê-lo).

Um fonte adicional de viés de curto prazo nos regimes democráticos modernos é identificada por Garrì (2009). Tendo como inspiração a redução nos investimentos públicos na Itália a partir da segunda metade dos anos 1990, logo após a eclosão da operação Mãos Limpas, o autor utiliza um modelo simplificado para replicar a dinâmica de alternância do poder em uma unidade política caracterizada por elevado nível de corrupção. Segundo o modelo, mesmo políticos bem-intencionados podem ser incentivados a fazer investimentos sub ótimos em bens públicos de longo prazo para não transmitir a impressão de que sejam corruptos (Garrì, 2009, p. 61). Em trabalho mais recente, Gajurel (2020) estende a literatura sobre o assunto para o comportamento das companhias de capital aberto. A partir da abordagem variedades de capitalismo (*varieties of capitalism*), o autor busca explicar em que medida os vieses de curto prazo de empresas privadas se coadunam com os atributos institucionais previstos das diferentes formas de capitalismo.

Como demonstrado, existem numerosos exemplos na literatura em Ciência Política que evidenciam a existência de vieses de curto prazo nos regimes democráticos (Ogami, 2024). Com base no reconhecimento dos efeitos negativos gerados por esses vieses, alguns autores propõem soluções prescritivas que poderiam, em tese, tornar o processo democrático mais responsivo às implicações de longo prazo. Birch (2023), por exemplo, recomenda alterações nas instituições eleitorais de modo a torná-las mais representativas das futuras gerações. Gersbach (2005), por sua vez, sugere uma combinação de contratos de incentivo e eleições democráticas. Segundo o autor, a vinculação da utilidade futura de um tomador de decisão eleito (ou que esteja pleiteando a reeleição) ao desenvolvimento futuro da sociedade poderia aliviar ineficiências do processo decisório sem, no entanto, afetar a essência da democracia (Gersbach, 2005, p. 3).

Boston & Stuart (2015) recomendam a constitucionalização de normas como meio de proteger as futuras gerações e mitigar o problema da inconsistência no tempo. Assumindo como premissa que as instituições democráticas tradicionais não são capazes de proteger efetivamente os interesses de longo prazo, os autores propõem as seguintes medidas:

- (i) Isolar o processo decisório das pressões democráticas inclinadas ao curto prazo (*i.e.* atribuir maior responsabilidade decisória a órgãos independentes, os quais, em tese, poderiam tomar decisões de maneira mais isenta);
- (ii) Incentivar os tomadores de decisão eleitos a atribuir maior prioridade aos temas de longo prazo (*i.e.* estabelecimento de uma instância adicional no processo legislativo que teria competência para atrasar a entrada em vigor de leis aprovadas pelo Parlamento ou até mesmo revisar seu conteúdo);
- (iii) Aprimorar a capacidade dos tomadores de decisão eleitos de avaliar as repercussões de longo prazo (*i.e.* criação de organizações públicas responsáveis por realizar atividades de projeção e se engajar em iniciativas de “governança antecipatória”); e
- (iv) Constranger as escolhas políticas disponíveis aos tomadores de decisão eleitos, de modo a limitar as alternativas que negligenciam os impactos de longo prazo.

Embora existam dúvidas quanto à efetividade dos aperfeiçoamentos institucionais propostos pelos autores mencionados, importa salientar a relevância atribuída pela literatura à temática envolvendo dilemas intertemporais nos regimes democráticos. Nesse contexto, destaca-se a contribuição trazida por Mackenzie (2020), segundo o qual existe um problema conceitual na própria diferenciação entre problemas de curto prazo e problemas de longo prazo. Ainda que o autor reconheça a necessidade de aprimoramentos nas instituições existentes, com

vistas a tornar o processo decisório mais sensível aos efeitos futuros das políticas introduzidas no presente, ele entende que as alterações institucionais não deveriam estar baseadas na premissa de que é possível distinguir com precisão problemas de curto e longo prazo (Mackenzie, 2020, p. 01).

O autor assume que o tempo, enquanto construto conceitual, é algo relativo. Logo, a definição de curto prazo ou longo prazo não pode ser feita sem alusão a contextos específicos. Mesmo que se consiga convencionar uma definição amplamente aceita do que seja curto prazo, não é simples encontrar exemplos de assuntos públicos que sejam facilmente enquadráveis na categoria “temas de curto prazo” (Mackenzie, 2020, p. 01). Migrações em massa, por exemplo, embora gerem perturbações de curto prazo nas regiões que recebem os migrantes, possuem causas (*i.e.* instabilidade política, desigualdade de renda, insegurança alimentar *etc*) e consequências de longo prazo (*i.e.* transformações culturais, étnicas, sociais, religiosas e políticas) (Mackenzie, 2020, p. 05). Para Mackenzie (2020), todos os assuntos públicos possuem efeitos de longo prazo, mesmo aqueles que são intuitivamente categorizados como sendo de curto prazo.

2.2. DILEMAS INTERTEMPORAIS E REDISTRIBUTIVOS: OBSTÁCULOS ÀS POLÍTICAS PÚBLICAS DE INVESTIMENTO.

Para Jacobs (2011), uma visão homogênea sobre os efeitos de longo prazo se mostra incapaz de explicar por que existe considerável variação nas decisões de governos quando confrontados com *trade-offs* políticos intertemporais. Segundo o autor, uma análise sistemática da política da intertemporalidade nas escolhas de políticas públicas precisa tratar a relevância política do longo prazo como uma variável e não como uma constante (Jacobs, 2011, p. 17). Ao fazê-lo, os aspectos do longo prazo que afetam as interações políticas precisariam ser considerados – ou seja, sob a perspectiva de políticos e eleitores, faz-se indispensável estar atento à maneira como as consequências de longo prazo se diferenciam das consequências de curto prazo.

Com base nessas considerações, Jacobs (2011) desenvolve um arcabouço analítico para avaliar quais são as condições que permitem que governos eleitos imponham custos de curto prazo à sociedade com o objetivo de viabilizar investimentos em benefícios sociais de longo prazo. O ponto de partida desse trabalho é a definição do que seja uma política pública de investimento. Para o autor, uma política pública de investimento possui dois aspectos distintivos: (i) envolve a extração de recursos no curto prazo, impondo à sociedade um custo

decorrente da restrição das oportunidades de consumo agregado; e (ii) promove a aplicação desses recursos em um mecanismo de transferência intertemporal.

Para que os benefícios de longo prazo sejam gerados, os recursos extraídos no curto prazo devem ser direcionados a um mecanismo identificável que aumente as possibilidades de consumo da sociedade no futuro. Existem três formas de transferência intertemporal para o futuro: a acumulação; a criação de bens de capital; e a produção de bens de consumo lentamente emergentes. Embora esses mecanismos sejam definidos por sua capacidade de transferir possibilidades de consumo do presente para o futuro, cada um deles representa também uma oportunidade de gerar uma melhoria social líquida de longo prazo – trata-se da capacidade de converter uma determinada quantidade de bem-estar atual em uma quantidade maior de bem-estar futuro (Jacobs, 2008, p. 205).

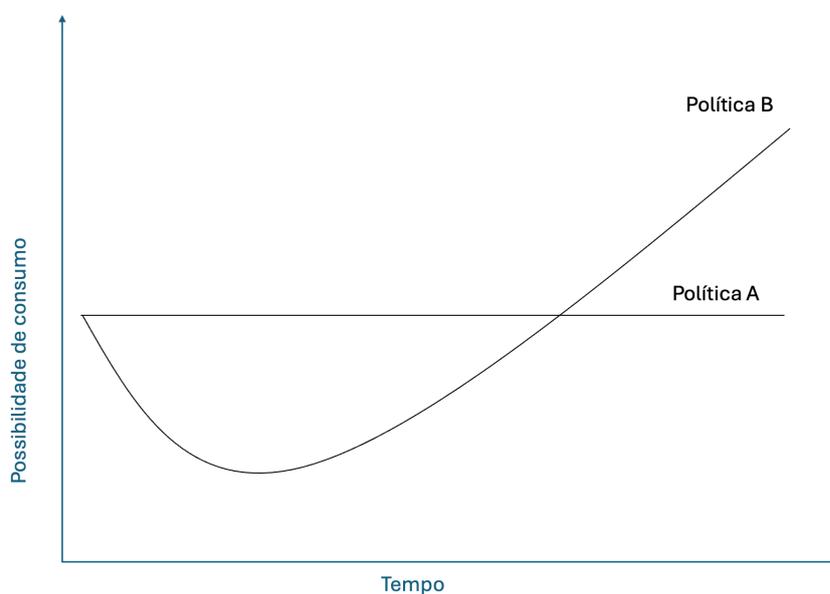
A acumulação de recursos implica colocar à parte os recursos imediatamente disponíveis no presente para que sejam consumidos no futuro. Trata-se, a rigor, da forma mais simples e direta de transferência intertemporal, que pode ser aplicável a bens escassos e descartáveis, assim como a recursos naturais. Um exemplo de política pública que se utiliza desse mecanismo seria a imposição de uma taxa ou regulação que reduz o uso de petróleo hoje para preservar o recurso para consumo futuro (Jacobs, 2011, p. 18).

Outro mecanismo de transferência intertemporal – criação de bens de capital – inclui o emprego dos recursos extraídos no curto prazo na produção de bens utilizados como insumos no processo produtivo de outros bens e serviços. Os bens de capital são bastante variados e podem abranger infraestrutura e equipamentos, recursos humanos, conhecimento científico, estruturas e relações sociais, ou mesmo condições ambientais que favoreçam o desenvolvimento de atividades produtivas. A aplicação de recursos na expansão e melhoria da infraestrutura física, como estradas, ferrovias e aeroportos, pode ser utilizada como exemplo de política pública que se utiliza desse mecanismo de transferência (Jacobs, 2011, p. 18).

Por fim, o último mecanismo de transferência intertemporal citado por Jacobs (2011) – produção de bens lentamente emergentes – envolve a conversão de recursos atuais em certos tipos de bens de consumo. Muitos bens de consumo são gerados por meio de transferências intertemporais por causa da natureza lenta dos processos causais que os geram (*i.e.* processos biológicos através dos quais os recursos naturais vivos se reproduzem). Em função disso, políticas públicas podem ser desenhadas para intervir no estágio inicial dos processos para estimular a formação de novos bens de consumo ou, ainda, para prevenir processos lentos que geram prejuízos à sociedade (*i.e.* políticas que visam reduzir a exposição a substâncias cancerígenas, como amianto) (Jacobs, 2011, p. 19).

Nos termos propostos por Jacobs (2016a), um dilema intertemporal em política pública significa que o tomador de decisão precisa escolher entre uma opção de política que entrega benefícios líquidos mais rapidamente para a sociedade, ainda que menores (decisão pelo curto prazo), ou outra opção que entrega benefícios líquidos mais demorados, porém maiores (decisão pelo longo prazo). A título ilustrativo, o autor expõe graficamente três formas distintas de dilemas intertemporais em políticas públicas. Em cada um dos gráficos apresentados abaixo, a alternativa *B* representa um exemplo de política pública de investimento (*policy investment*). Isto é, são políticas que traduzem uma certa quantidade de bem-estar no curto prazo em uma quantidade maior de bem-estar no longo prazo.

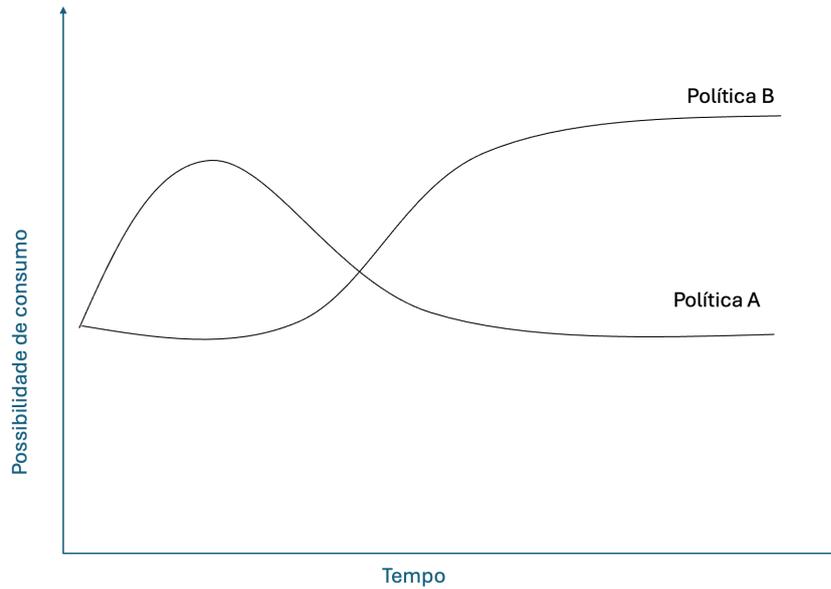
Figura 1 - Dilema intertemporal em política pública – 1º exemplo.



Fonte: Jacobs (2016a). Elaboração própria.

Na Figura 01, as opções descritas são a manutenção do *status quo* durante todo o horizonte temporal ou a geração de uma perda no curto prazo seguido de um posterior ganho no longo prazo. A *Política A* poderia representar a manutenção de um programa educacional que preserva a geração de mão de obra qualificada ao longo do tempo, enquanto a *Política B* poderia ser o aumento de impostos no curto prazo para financiar um novo programa que ampliaria a geração de mão de obra qualificada no longo prazo (o que, por sua vez, teria o potencial de produzir benefícios econômicos que excederiam os custos no curto prazo).

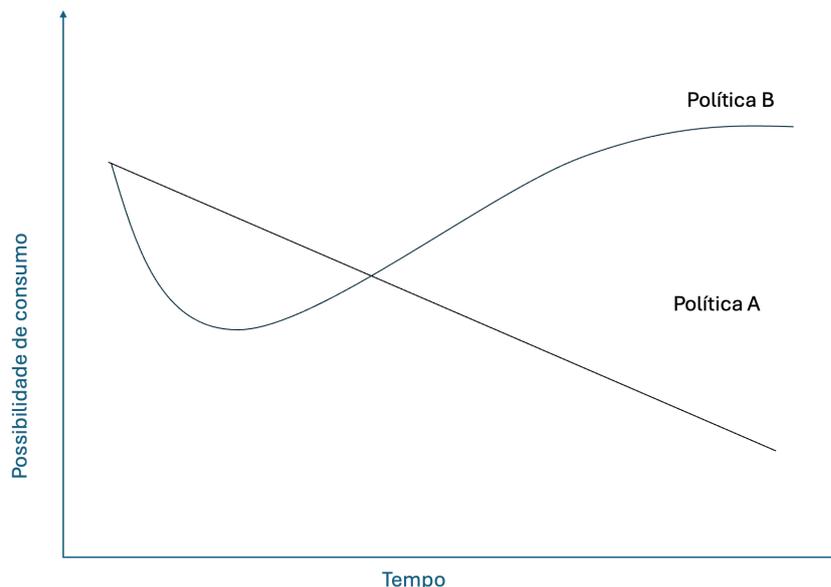
Figura 2 - Dilema intertemporal em política pública – 2º exemplo.



Fonte: Jacobs (2016a). Elaboração própria.

A Figura 02, por sua vez, ilustra uma decisão entre o consumo imediato de um determinado recurso ou a fruição diferida desse recurso. Segundo Jacobs (2016a), um exemplo da *Política A* seria a implementação imediata de um corte de impostos em função de um *superávit* orçamentário momentâneo (*i.e.* receita não recorrente causada por um fator circunstancial, como a privatização de um ativo estatal relevante). Já a *Política B* poderia ser exemplificada pela utilização do mesmo *superávit* para financiar investimentos em pesquisas científicas que irão gerar benefícios mais valiosos no longo prazo.

Figura 3 - Dilema intertemporal em política pública – 3º exemplo.



Fonte: Jacobs (2016a). Elaboração própria.

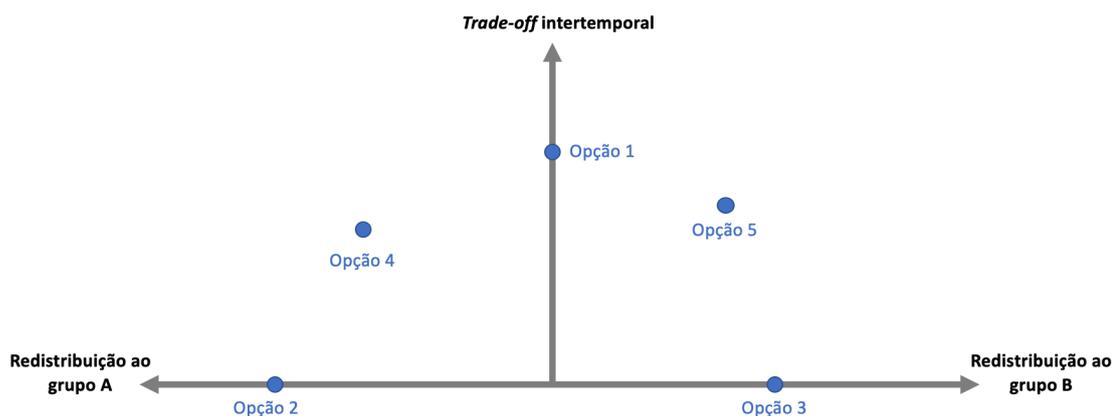
Na Figura 03, estão representadas duas alternativas: uma delas promove uma perda constante de bem-estar ao longo do tempo (*Política A*), ao passo que outra implica uma perda pequena no curto prazo, que pode ser revertida em maiores possibilidades de consumo no médio e longo prazo (*Política B*). A *Política A* pode ser exemplificada pelo adiamento de uma decisão de se investir em determinada infraestrutura de transportes que se encontra em situação precária. Por outro lado, a *Política B* pode representar uma decisão de aumentar impostos para manter a qualidade das estradas, ferrovias e pontes no longo prazo.

Em seu trabalho, Jacobs (2016a) procura desenvolver hipóteses testáveis a respeito das forças que moldam as escolhas políticas intertemporais. No entanto, ao fazê-lo, o autor reconhece que os efeitos distributivos das políticas públicas possuem importância fundamental para o entendimento da política intertemporal (Jacobs, 2008, p. 219; Jacobs, 2011, p. 253; Jacobs, 2016a, p. 450). Nos problemas políticos de longo prazo, os atores frequentemente se deparam com escolhas que geram, simultaneamente, repercussões intertemporais e redistributivas. Por isso, em seu estudo sobre as decisões de investimento público, Jacobs (2008) procura integrar as duas dimensões do problema – os efeitos intertemporais e redistributivos – em uma única abordagem.

Essa integração gera ganhos analíticos relevantes para o entendimento do processo de formulação de políticas públicas (Jacobs, 2008, p. 195). Em especial, a atenção aos efeitos intertemporais permite uma melhor captura dos *trade-offs* enfrentados pelos governos, refinando, assim, as abordagens comparativas (Jacobs, 2008, p. 195). Ademais, a integração da análise temporal e distributiva pode substancialmente aprimorar o entendimento causal dos processos de mudança política (Jacobs, 2008, p. 195).

A partir das consequências distributivas transversais e intertemporais, Jacobs (2016a) identifica diferentes tipos de políticas públicas de investimento. Na figura abaixo, as políticas situadas ao longo do eixo Y, como a opção 1, são aquelas que podem ser chamadas de políticas verticais de investimentos. Essas medidas mudam as oportunidades de consumo agregado do presente para o futuro sem afetar a distribuição de recursos entre os diversos segmentos da sociedade. As opções 4 e 5 são políticas que atuam em ambas as direções, expandindo os recursos da sociedade no longo prazo enquanto redistribuem parcelas desses recursos transversalmente (políticas horizontais de investimento). Finalmente, políticas públicas situadas no eixo X, como as opções 2 e 3, são formas de redistribuição no longo-prazo, que realocam recursos em âmbito transversal sem expandir o bem-estar agregado.

Figura 4 - Dilemas distributivos transversais e intertemporais.



Fonte: Jacobs (2016a). Elaboração própria.

Os *insights* teóricos desenvolvidos por Jacobs (2016a) ajudam a explicar a variação no comportamento decisório de governos democráticos quando confrontados com escolhas intertemporais de políticas públicas. Entre as premissas adotadas, o autor postula que os cidadãos e seus representantes possuem taxas de desconto modestas, valorizando, assim, objetivos futuros de longo prazo³ (Jacobs, 2016a, p. 438). O arcabouço teórico assume que os atores atribuem modestamente menos valor aos resultados de longo prazo comparativamente aos resultados de curto prazo. Além disso, assume-se que os políticos buscam alcançar a reeleição, o que significa que eles perseguem objetivos de política pública submetidos aos constrangimentos eleitorais (Jacobs, 2016a, p. 438).

Com base nessas premissas, o autor questiona por que sociedades lideradas por políticos que valorizam resultados de longo prazo, os quais prestam contas para eleitores modestamente impacientes, rejeitam políticas de investimento que poderiam converter uma perda presente em ganhos futuros muito maiores (Jacobs, 2016a, p. 438). Segundo Jacobs (2016a), a resposta pode ser encontrada na dinâmica do processo de formulação de políticas públicas e nas fontes de pressão para a tomada de decisões que privilegiam o curto prazo.

Em particular, o autor identifica três características do processo de elaboração de políticas públicas que funcionam como obstáculos às decisões de investimento públicos

³ Especificamente, o autor postula como premissa fundamental do seu modelo que a taxa de desconto de preferência temporal (*time-preference discount rate*) dos cidadãos e seus representantes é menor que a taxa de retorno de inúmeras políticas de investimento disponíveis (JACOBS, 2016a, p. 438): “*More specifically, the key analytical assumption is that time-preference discount rates are lower than the rates of return to many available policy investments; see Jacobs (2011) for empirical justification of this premise. Drawing on experimental measures and observed aggregate investment behavior, I suggest that average individual time-preference discount rates in advanced industrialized societies are likely below 4% per annum; studies of many available policy investments (like those cited above) indicate returns several times higher*”.

(Jacobs, 2016a, p. 438). Essas características são as seguintes: (i) pobreza da informação sobre os benefícios de longo prazo promovidos pelos investimentos; (ii) a fragilidade dos compromissos políticos de longo prazo, o que aumentaria a incerteza dos grupos afetados quanto aos benefícios futuros gerados pelos investimentos realizados; e (iii) os desafios de impor os custos de investimentos em grupos de interesses organizados (Jacobs, 2016a, p. 438).

Em relação ao primeiro obstáculo, Jacobs (2016a) destaca que o problema fundamental diz respeito à maior disponibilidade de informações sobre as consequências atuais das políticas adotadas do que sobre suas consequências futuras. Revisando a literatura sobre o assunto, o autor pontua a existência de duas abordagens possíveis para analisar o tema. A primeira abordagem é extraída da literatura sobre voto econômico retrospectivo e ciclos políticos. Segundo essa visão, os eleitores conseguem acessar facilmente informações sobre a performance econômica recente, mas não possuem informações qualificadas sobre o futuro. Por isso, o desempenho passado é usado como *proxy* para avaliar o futuro e orientar o comportamento eleitoral (Jacobs, 2016a, p. 439).

A segunda abordagem destaca os vieses cognitivos do comportamento eleitoral. Eleitores prestam pouca atenção aos assuntos públicos e tomam suas decisões economizando esforços cognitivos e informacionais. Como as informações sobre as consequências de curto prazo são mais vívidas e salientes que os efeitos de longo prazo, os eleitores tendem a prestar mais atenção aos impactos atuais das políticas. Se a saliência informacional está enviesada para o presente, existe maior probabilidade de que os incumbentes sejam julgados pelos efeitos de curto prazo das políticas escolhidas e não pelas repercussões de longo prazo (Jacobs, 2016a, p. 439).

Em função desse comportamento, os incumbentes têm maior incentivo a implementar políticas de curto prazo (*shortsighted policies*) em detrimento das políticas de investimento com horizontes temporais mais extensos. As informações mais escassas e menos salientes sobre os efeitos de longo prazo condicionam os eleitores e induzem os tomadores de decisão a fazer escolhas enviesadas ao presente, evitando, assim, investimentos de longo prazo com custos pré-eleitorais. Para Jacobs (2016a), essa situação persiste mesmo que os eleitores e seus representantes atribuam alto valor aos resultados de longo prazo.

Outro ponto ressaltado por Jacobs (2016a) se refere à seletividade da atenção das elites políticas que atuam na formulação das políticas públicas. A capacidade dos agentes públicos e do sistema político como um todo para lidar com os temas de interesse coletivo é limitada. Por isso, os assuntos mais salientes tendem a dominar a atenção dos incumbentes. Como esses assuntos são aqueles que possuem repercussão imediata, produzindo efeitos diretos sobre a vida

dos eleitores, é razoável supor que eles ocupam o espaço que seria destinado aos temas que possuem efeitos menos prementes. Conforme a explicação de Jacobs (2016a), “*problemas cujas consequências ainda não emergiram são menos prováveis de emitir sinais geradores de atenção e, por isso, estão em desvantagem na competição pelos investimentos cognitivos da elite*” (Jacobs, 2016a, p. 439).

Por fim, um elemento adicional relacionado à pobreza informacional sobre os efeitos de longo prazo diz respeito ao problema da incerteza. Mesmo que as elites políticas responsáveis pela tomada de decisão disponham de informação qualificada sobre as consequências de longo prazo, o processo decisório governamental é caracterizado por elevado nível de incerteza. Políticas que geram resultados no longo prazo tipicamente dependem de uma cadeia de fatores causais extensa e intrincada. Além disso, em horizontes temporais extensos, é razoável atribuir algum grau de imprecisão nas projeções existentes. Diante desse cenário, mesmo políticos que valorizam políticas de longo prazo podem priorizar soluções mais seguras de curto prazo em oposição a opções incertas de longo prazo.

Ao tratar do segundo obstáculo às políticas de investimento – *fragilidade dos compromissos políticos de longo prazo* – Jacobs (2016a) destaca a dinâmica política das democracias como fonte adicional de incerteza para as decisões de longo prazo. Um dos pontos fundamentais é o problema da inconsistência no tempo: depois de extrair recursos dos constituintes para um determinado objetivo de longo prazo, os políticos enfrentam incentivos para aplicar esses recursos em objetivos de curto prazo. Mesmo que esse problema não ocorra, como as democracias promovem alternância de poder, existe o risco de que os compromissos assumidos anteriormente possam ser substituídos por novos arranjos.

Além disso, o autor enfatiza que os cidadãos possuem menos incentivos a assumir os custos de políticas de longo prazo se existirem dúvidas quanto ao compromisso – ou mesmo à capacidade – do governo de entregar os benefícios prometidos. Sob o prisma do tomador de decisão, Jacobs (2016a) pontua ainda que a disposição de um incumbente em se engajar na implementação de políticas de longo prazo varia conforme o risco de que a política seja revertida no futuro. Caso se avalie que futuros governos possam reverter a política ou desviar os recursos coletados para outra finalidade, a disposição do incumbente em impor custos de curto prazo tende a diminuir.

Finalmente, o terceiro obstáculo às políticas de investimento ocorre quando a implementação da política pública gera custos de curto prazo para grupos sociais organizados. Ao discorrer sobre o assunto, Jacobs (2016a) cita a literatura sobre os efeitos distributivos das políticas públicas, que detalha as dificuldades de se impor custos sobre grupos sociais

organizados politicamente. De maneira geral, a atuação dos grupos de interesse não seria caracterizada por um comportamento míope. Grupos organizados tendem a ser atentos à implementação de novas políticas, examinando, inclusive, as consequências políticas de longo prazo que podem impactar os membros do grupo. Sempre que necessário, esses grupos organizados se mobilizam para se contrapor a políticas que conflitem com seus interesses.

No que concerne à atuação dos grupos de interesse organizados, a peculiaridade das políticas de investimento resulta das situações em que há alguma interseção entre política intertemporal e política redistributiva. Mesmo quando confrontados com uma escolha intertemporal positiva, grupos organizados tendem a reagir em defesa de uma solução redistributiva. Na visão desses grupos, seria preferível colher benefícios futuros advindos de uma política redistributiva do que de uma política que imponha custos de curto prazo (Jacobs, 2016a, p. 441). Por exemplo, uma política que imponha uma taxa sobre determinadas empresas para financiar programas de treinamento vocacional tende a estimular a produtividade de longo prazo. No entanto, sob o ponto de vista das empresas, a solução preferível seria a socialização dos custos do programa (*i.e.* financiamento via impostos) ou mesmo a importação de mão de obra qualificada.

No exemplo citado, as alternativas colocadas implicam a substituição de uma política de investimento por alternativas que possuem características redistributivas. Na política de investimento, cabe às empresas assumir os custos de curto prazo (pagamento da taxa que financiará o programa de treinamento). Embora tenham que arcar com os custos de curto prazo, elas próprias serão beneficiadas no futuro com os ganhos de produtividade advindos da qualificação da força de trabalho. Nas alternativas redistributivas, os custos de curto prazo serão suportados por outros grupos (a sociedade como um todo, no caso da socialização dos custos, ou os trabalhadores do setor, no caso da migração de mão de obra qualificada). Ainda assim, os benefícios da política pública continuarão a ser usufruídos pelas empresas. Esse exemplo mostra que grupos de interesse organizados podem se opor mesmo às políticas de investimento que lhes sejam vantajosas caso exista a oportunidade de colher benefícios equivalentes por meio de políticas redistributivas (Jacobs, 2016a, p. 442).

Com base nessas considerações, Jacobs (2016a) foca sua análise nos fatores que modulam os três obstáculos às políticas de investimento. A partir desse exercício, o autor levanta hipóteses capazes de explicar a variação nas decisões governamentais sobre investimento. A análise se concentra no contexto estrutural da escolha de política pública, que abrange tanto a configuração institucional na qual a política é formulada quanto a estrutura dos *trade-offs* da política pública sendo contemplada. A partir desses dois fatores – cenário

institucional e estrutura da política pública – o autor busca avaliar (a) as condições que podem aprimorar a qualidade da informação sobre os efeitos de longo prazo das políticas de investimento, (b) estabilizar os compromissos políticos ao longo do tempo e (c) minimizar o oportunismo distributivo dos grupos organizados (Jacobs, 2016a, p. 442).

2.2.1. Vieses informacionais favoráveis ao curto prazo.

Para Jacobs (2016a), os obstáculos informacionais às políticas de investimentos são compostos por dois elementos: a saliência informacional sobre os custos de curto prazo e baixa qualidade das informações sobre os benefícios de longo prazo. Ao discorrer sobre os custos de curto prazo, o autor destaca que a qualidade informacional sobre as perdas geradas pelas políticas de investimentos deve ser tratada como uma variável e não como uma constante. Com base nos achados da literatura sobre política distributiva, o autor assume que os tomadores de decisão podem implementar estratégias específicas com o intuito de ofuscar os custos impostos aos eleitores como decorrência de determinadas políticas (Jacobs, 2016a, p. 442). A partir dessa constatação, o ponto central da análise passa a ser a identificação dos fatores que determinam o alcance e a efetividade das estratégias de ofuscação.

De início, a autor ressalta que as estratégias de ofuscação dos custos dependem do montante dos custos a serem impostos. Quanto maiores os custos, maior tende a ser sua visibilidade e mais difícil tende a ser a tarefa de escondê-los (Jacobs, 2016a, p. 442). Além disso, a imposição de custos sobre grupos organizados tende a ser mais complexa e difícil de ser implementada (Jacobs, 2016a, p. 442-443), visto que esses grupos tendem a reagir contrariamente. A partir dessa premissa, assume-se que a imposição de custos decorrentes de investimentos que possuem natureza de dispêndio (*i.e.* empreendimentos de infraestrutura) tende a ser mais simples do que custos derivados de políticas que buscam promover uma mudança no comportamento econômico (*i.e.* taxa sobre emissões de carbono) (Jacobs, 2016a, p. 443).

O autor cita trabalhos em Psicologia para afirmar que as pessoas tendem a atribuir mais importância às perdas imediatas do que aos ganhos adiados (*endowment effect*). Em tese, portanto, seria mais fácil para os governos realizar investimentos que dependam da imposição de custos de oportunidade – por exemplo, financiar investimentos a partir de *superávits* existentes – do que aqueles que dependam da imposição de perdas efetivas. Uma lógica similar se aplicaria aos investimentos que dependem de medidas regulatórias ao invés de medidas fiscais. Por exemplo, supõe-se que seja politicamente mais fácil banir exploração de petróleo antes de sua realização do que proibir atividades que já são realizadas (Jacobs, 2016a, p. 443).

Outro ponto relevante diz respeito à responsabilização dos tomadores de decisão. Instituições podem moldar as condições informacionais a partir das quais os eleitores responsabilizam os agentes públicos, modulando o comportamento dos eleitores e como eles atribuem responsabilidade. Para Jacobs (2016a), instituições que dispersam poder auxiliam a imposição de perdas ao difundir ou deslocar a responsabilidade por medidas impopulares. Nesse caso, a maior fragmentação institucional da autoridade – *i.e.* separação de poderes, bicameralismo, representação proporcional *etc* – deveria tornar mais fácil para os governos impor custos de curto prazo com vistas a produção de benefícios no longo prazo (Jacobs, 2016a, p. 443-444).

Ao endereçar a baixa qualidade das informações sobre os benefícios de longo prazo, Jacobs (2016a) procura identificar os elementos capazes de superar os obstáculos informacionais. Versando especificamente sobre a estrutura da política pública, o autor destaca que, assim como a estrutura do *trade-off* intertemporal pode modular a saliência informacional sobre os custos de curto prazo, pode também afetar a percepção sobre os benefícios de longo prazo. Em particular, há de se atentar para o momento em que ocorre a percepção do benefício futuro gerado pelo investimento (Jacobs, 2016a, p. 444).

Como diferentes políticas de investimentos geram diferentes fluxos de benefícios futuros, aqueles investimentos que produzem resultados mais concretos em um horizonte temporal mais curto tendem a ser mais simples de serem implementados. Por exemplo, um investimento em infraestrutura gera a percepção de benefícios futuros tão logo se iniciem as obras. Por sua vez, investimentos na solvência de um sistema de pensão e aposentadoria podem levar décadas para se materializar e serem notados pelos eleitores (Jacobs, 2016a, p. 444).

Uma hipótese adicional levantada pelo autor como decorrência do *endowment effect* propõe que os eleitores tenderiam a atribuir maior peso aos benefícios de investimentos que constituem a prevenção de perdas de longo prazo (*i.e.* investimentos na manutenção da infraestrutura existente) do que a melhorias no *status quo* atual (*i.e.* investimentos em projetos *greenfield* para o estabelecimento de novos equipamentos de infraestrutura).

No que tange à relação com os ciclos eleitorais, Jacobs (2016a) recorda que os vieses informacionais que favorecem o curto prazo tendem a assumir relevância quando os incumbentes estão submetidos a uma lógica competitiva (eleições). Motivações baseadas no interesse em obter a reeleição, por exemplo, podem ser atenuadas por mandatos eletivos que sejam limitados temporalmente. Para o autor, mandatos com prazo determinado podem liberar os políticos eleitos para adotarem políticas de investimento que privilegiem benefícios de longo prazo com baixa saliência informacional. Alternativamente, mandatos com prazo determinado

podem contribuir para tornar os políticos eleitos responsáveis às demandas de outros atores, que não apenas eleitores (*i.e.* partidos e interesses organizados) (Jacobs, 2016a, p. 445).

O Quadro 01 sumariza os efeitos gerados pela configuração institucional e pela estrutura da política pública que operam sobre os vieses informacionais favoráveis ao curto prazo no processo decisório.

Quadro 1 - Resumo dos efeitos que operam nos vieses informacionais favoráveis ao curto prazo.

Tipo de efeito causal	Condição facilitadora do investimento	Lógica causal
Configuração institucional	Autoridade fragmentada	Promove o compartilhamento da responsabilidade (<i>accountability</i>) pelas perdas
	Instituições deliberativas	Aprimora as considerações sobre o longo prazo
	Mandatos eletivos com limites temporais	Neutraliza as considerações eleitorais de curto prazo
	Instituições eleitorais favoráveis ao incumbente	Protege o incumbente dos riscos eleitorais de curto prazo; aumenta as oportunidades de reivindicar a autoria dos benefícios de longo prazo
Estrutura da política pública	Imposição de perdas indiretamente ou por meio de fórmulas complexas de impostos/benefícios; Custos na forma de ganhos adiados (ao invés de perdas absolutas)	Reduz a saliência dos custos de curto prazo
	Rápido início do fluxo de benefícios; Investimento em capital físico visível; Benefícios na forma de perdas evitadas (ao invés de ganhos absolutos)	Aumenta a saliência dos benefícios de longo prazo

Fonte: Jacobs (2016a). Elaboração própria.

2.2.2. Incerteza política: fragilidade dos compromissos políticos de longo prazo.

Assim como na discussão sobre vieses informacionais, o autor parte do pressuposto de que o contexto estrutural do processo de formulação de políticas públicas – configuração institucional e estrutura da política pública – pode modular a incerteza inerente aos compromissos políticos que prometem entregar os benefícios no longo prazo. Para Jacobs (2016a), as instituições podem aprimorar a credibilidade de investimentos de longo prazo em sentido motivacional e imperativo, tanto incentivando os futuros tomadores de decisão a manter

os compromissos políticos herdados quanto restringindo a discricionariedade de que dispõem os futuros decisores para alterar compromissos prévios (Jacobs, 2016a, p. 445).

Instituições podem gerar mais estabilidade por meio da imposição de obstáculos à mudança política. Alguns exemplos de artifícios institucionais que dificultam a implementação de mudanças políticas são os seguintes: atores com poder de veto; constitucionalização das políticas (supondo que a mudança constitucional exija um quórum parlamentar qualificado e procedimentos legislativos mais custosos que a mudança legislativa ordinária) e delegação de competências a uma agência independente (Jacobs, 2016a, p. 446). Com base nessa constatação, Jacobs (2016a) levanta a hipótese de que a fragmentação da autoridade tem o potencial de tornar mais crível as promessas de longo prazo.

Instituições também pode aprimorar a credibilidade de *trade-offs* intertemporais de políticas públicas de um modo distinto: outorgando poder de veto especificamente aos atores a quem foi prometido os benefícios da política. Nesse contexto, a credibilidade deriva não apenas da dificuldade de mudar decisões passadas, mas também da capacidade daqueles a quem foi prometido algum benefício de *fazer cumprir* essas promessas (Jacobs, 2016a, p. 446). Dito de outra maneira, trata-se de atribuir aos beneficiários a competência para garantir o *enforcement* dos compromissos políticos firmados previamente.

Para além das instituições, a estrutura da política pública também pode aumentar a credibilidade dos compromissos de longo prazo assumidos pelos políticos. Fundos fiduciários podem ser usados por legisladores como receptores de recursos orçamentários destinados a finalidades específicas (i.e. financiamento a educação). Nesse caso, uma eventual reversão da política se tornaria mais visível para os eleitores, aumentando, assim, a dificuldade a ser enfrentada pelos políticos encarregados de promover a mudança (Jacobs, 2016a, p. 446). Como evidência da hipótese levantada, Jacobs & Matthews (2015) constataram em estudo experimental que os cidadãos possuem maior propensão a pagar impostos quando os recursos arrecadados são utilizados para financiar políticas públicas através de um fundo fiduciário.

A estrutura política também pode influenciar a credibilidade os investimentos públicos através da criação de desafios de natureza técnica para sua revogação. Um elemento central para esse ponto diz respeito à fungibilidade dos ativos que um investimento acumula. Por exemplo, investimentos em sistemas de pensão são muito vulneráveis, pois durante toda sua duração os investimentos possuem alta liquidez (permanecem em forma de dinheiro). Em contraste, investimentos em infraestrutura não podem ser facilmente convertidos em outros ativos. Políticas de investimento caracterizadas por ativos não fungíveis tornam os

compromissos de longo prazo mais críveis no sentido mais imperativo, tornando praticamente impossível uma eventual reversão dos ativos (Jacobs, 2016a, p. 447).

Finalmente, Jacobs (2016a) destaca a interação existente entre a configuração institucional na qual se desenvolve o processo de formulação de políticas públicas e as estruturas das políticas de investimento. Para o autor, sob condições de incerteza, os atores tendem a enxergar o contexto institucional e o desenho da política como soluções substitutas para o problema do compromisso de longo prazo. Na ausência de recursos institucionais capazes de gerenciar com suficiente confiabilidade a incerteza, os formuladores de políticas públicas tendem a selecionar desenhos de política inflexíveis. Por sua vez, em um ambiente institucional facilita a cooperação intertemporal, o desenho das políticas tende a ser mais flexível (Jacobs, 2016a, p. 447). Com base nessa assunção, tem-se a hipótese de que formas rígidas de políticas de investimento tendem a surgir em ambientes institucionais que favorecem a cooperação.

O Quadro 02 sumariza os efeitos gerados pela configuração institucional e pela estrutura da política pública que operam sobre a incerteza política de longo prazo no processo decisório.

Quadro 2 - Resumo dos efeitos que operam sobre a incerteza política de longo prazo.

Tipo de efeito causal	Condição facilitadora do investimento	Lógica causal
Configuração institucional	Autoridade fragmentada	Impede reversão política
	Compartilhamento de poder institucionalizado (<i>i.e.</i> corporativismo)	Viabiliza o cumprimento (<i>enforcement</i>) de barganhas de longo prazo pelos beneficiários futuros; Cria custos reputacionais de renunciar à política (<i>reneging</i>)
Estrutura da política pública	Estruturas que aumentam a visibilidade da renúncia (<i>reneging</i>) (<i>i.e.</i> fundos fiduciários)	Torna a reversão da política eleitoralmente custosa
	Investimentos em formas não fungíveis de capital	Impende a renúncia (<i>reneging</i>)
Interação entre configuração institucional e estrutura da política pública	Formas menos rígidas de políticas de investimentos são mais factíveis em configurações institucionais mais cooperativas	Rigidez da política pública e cooperação institucionalizada servem como substitutos na geração de credibilidade política de longo prazo

Fonte: Jacobs (2016a). Elaboração própria.

2.2.3. Oportunismo distributivo: atuação dos grupos de interesse.

Jacobs (2016a) inicia a discussão sobre a atuação dos grupos de interesse indagando sobre como o contexto estrutural molda a força e a efetividade da oposição organizada às

políticas de investimento. As políticas de investimento variam conforme o grau de concentração dos custos de curto prazo que elas impõem aos interesses organizados. Enquanto algumas políticas impõem custos sobre grupos organizados, como sindicatos e associações de indústrias, outras difundem custos sobre grupos mais amplos, como pagadores de impostos ou consumidores (Jacobs, 2016a, p. 447). Para o autor, políticas financiadas a partir de uma base arrecadatória ampla – *i.e.* programas educacionais financiados por impostos – tendem a possuir maiores chances de êxito do que políticas cujos custos de financiamento se concentram em grupos coerentes e organizados (Jacobs, 2016a, p. 447-448).

Processos de formulação de política pública em um ambiente institucional com muitos atores de veto tendem a aumentar a influência de grupos de interesse nos resultados políticos. Grupos de interesse então se mobilizam com o propósito de acionar os atores com poder de veto e, assim, alinhar o resultado do processo de formulação da política pública aos seus interesses. No entanto, Jacobs (2016) ressalta que existem peculiaridades relevantes na dinâmica política intertemporal quando confrontada com os achados da literatura sobre política redistributiva. Tais diferenças, explica o autor, remontam à distinção abordada anteriormente entre as políticas horizontais (distributivas) e as políticas verticais (investimento).

Quando uma política de investimento impõe custos sobre interesses organizados e direciona os benefícios futuros para outros segmentos da sociedade, a lógica institucional da política distributiva predomina. Nesse caso, a tendência é que o grupo social sobre o qual recai o ônus da política se mobilize para bloquear o investimento. Portanto, a existência de uma multiplicidade de atores com poder de veto ao longo do processo de formulação da política pública tende a tornar mais difícil a aprovação do investimento (Jacobs, 2016a, p. 448).

Para uma política vertical, contudo, que gera benefícios de longo prazo ao mesmo grupo social que assume os custos de curto prazo, uma dinâmica distinta é observada. A atuação do grupo tende a se orientar pela seguinte escala de preferências: (i) política redistributiva, com alocação dos custos de curto prazo a outro grupo social; (ii) política de investimento vertical; e (iii) manutenção do *status quo*. Logo, a questão central passa a ser a seguinte: sob que condições, uma redistribuição de longo prazo a um determinado grupo social (grupo A) se torna institucionalmente viável de ser alcançada? Nesse caso, uma autoridade fragmentada com inúmeros atores com poder de veto pode funcionar em favor da política de investimento, pois ajuda a bloquear políticas redistributivas horizontais que venham a substituir a política de investimento vertical (Jacobs, 2016a, p. 448).

Contextos de autoridade centralizada, por sua vez, que reduzem as oportunidades de veto de potenciais perdedores, tendem a tornar as políticas de investimento menos prováveis,

pois as partes podem simplesmente redistribuir porções dos benefícios sociais de longo prazo entre seus constituintes. Em resumo, portanto, Jacobs (2016a) destaca as seguintes diferenças na lógica subjacente às escolhas intertemporais e redistributivas: (i) nos *trade-offs* intertemporais, os perdedores de curto prazo podem ganhar no longo prazo – e por isso podem escolher não utilizar oportunidades de veto para bloquear investimentos que imponham custos sobre eles; e (ii) soluções intertemporais e redistributivas são soluções parcialmente substitutivas para os problemas de longo prazo dos atores.

Outro ponto ressaltado pelo autor diz respeito à abrangência dos grupos de interesse organizados. Grupos muito representativos – isto é, com grande abrangência – tendem a ter maior propensão a se engajar na aprovação de políticas de investimento. Isso decorreria do fato de que grupos muito abrangentes tendem a dispor de menos oportunidades para ganhos redistributivos. Por fim, um último ponto a ser mencionado se refere à existência de vencedores de curto prazo (*short-term winners*). Políticas de investimento, em geral, dependem de intermediários que tendem a se beneficiar no curto prazo com a execução da política (*i.e.* construtores e empreiteiras no setor de infraestrutura). Quando bem organizados, esses grupos podem atuar no sentido de fazer avançar o processo de formulação de políticas públicas, colaborando, assim, para a execução do investimento.

Quadro 3 - Resumo dos efeitos que operam sobre a oposição de grupos organizados que suportam os custos de curto prazo.

Tipo de efeito causal	Condição facilitadora do investimento	Lógica causal
Interação entre configuração institucional e estrutura da política pública	<u>Para investimentos horizontais</u>	
	Autoridade concentrada	Minimiza a influência dos grupos que suportam os custos
	Organização abrangente com concertação política	Transforma perdedores de curto prazo em vencedores de longo prazo
	<u>Para investimentos verticais</u>	
	Autoridade fragmentada	Minimiza as oportunidades de ganhos redistributivos de longo prazo
	Organização abrangente	

Fonte: Jacobs (2016a). Elaboração própria.

2.2.4. Estudos aplicados.

A revisão de literatura feita para esta dissertação identificou alguns estudos aplicados que utilizam os *insights* fornecidos por Jacobs (2011, 2016a). Os trabalhos avaliados abarcam uma variedade considerável de temas no campo das políticas públicas (*i.e.* mudança do clima, equilíbrio fiscal, processo orçamentário, educação, pesquisa e desenvolvimento, administração

eleitoral, infraestrutura *etc*). Dada a diversidade de assuntos abarcados, entende-se oportuna uma breve discussão sobre as principais conclusões obtidas pelos trabalhos analisados.

Em sua tese de doutorado, Kraft (2017a) buscou compreender como as decisões governamentais sobre investimentos variam de acordo com a estrutura temporal da política pública. O autor assume como premissa que as diversas modalidades de políticas de investimento promovem a formação de diferentes tipos de capital – capital humano, inovador (*innovational capital*) e físico. Políticas educacionais e de qualificação profissional incentivam a formação de capital humano; políticas de financiamento às atividades de pesquisa e desenvolvimento viabilizam a formação de capital inovador; por fim, políticas de infraestrutura possibilitam a formação de capital físico. Kraft (2017a) assume que a variação nas estruturas temporais de cada uma dessas políticas de investimento decorre das diferenças na distribuição de custos e benefícios ao longo do tempo.

Em seu trabalho, o autor atribui particular ênfase aos benefícios de curto prazo produzidos pelos investimentos, avaliando, em especial, os efeitos políticos gerados por tais benefícios. Com base em dados extraídos de 21 países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), Kraft (2017a) conclui que os investimentos em capital humano produzem benefícios de curto prazo para uma parcela representativa da população, sendo, por isso, bastante relevantes politicamente. Por outro lado, os benefícios produzidos pelos investimentos em capital físico estariam limitados a um pequeno grupo de firmas e trabalhadores que atuam nesse setor. Em relação aos investimentos em pesquisa e desenvolvimento, os benefícios de curto prazo seriam ainda menos significativos, indicando que o dilema temporal envolvido nesse tipo de investimento seria muito mais pronunciado do que aqueles produzidos pelos outros dois tipos de investimento (Kraft, 2017a, p. 24).

Com base nessas premissas, Kraft (2017b) argumenta que as estruturas temporais dos diferentes tipos de investimentos impactam as ações dos incumbentes e os esforços dedicados à promoção de investimentos públicos. O argumento do autor associa a variação nas estruturas temporais das políticas de investimento aos riscos eleitorais dos incumbentes. Essa vinculação influenciaria a disposição dos incumbentes em implementar políticas de investimento de duas maneiras: (i) gastos governamentais com investimentos em capital humano tenderiam a aumentar em anos eleitorais, enquanto gastos com investimentos em capital físico e inovador tenderiam a permanecer inalterados; (ii) em um cenário de restrição fiscal, governos tenderiam a reduzir os investimentos em capital físico e inovador, mas se absteriam de cortes em investimentos em capital humano.

A partir de um desenho de pesquisa transversal com séries temporais, o autor encontra evidências empíricas que suportam seu argumento. De acordo com sua conclusão, os benefícios de curto prazo das políticas de investimento em capital humano teriam um apelo tão importante que seria eleitoralmente arriscado para os governos não investir. Em contraste, os benefícios de curto prazo gerados pelos investimentos em capital físico e inovador seriam difusos ou concentrados em grupos politicamente pouco relevantes. Por isso, os governos poderiam reduzir esses investimentos em momentos específicos (*i.e.* períodos de eleição ou cenários de estrangimento fiscal) sem que haja maiores repercussões eleitorais. O trabalho de Kraft (2017a, 2017b) apresenta uma contribuição importante para o arcabouço teórico proposto por Jacobs (2011, 2016a), pois atribui aos benefícios de curto prazo uma função determinante para explicar a variação nas decisões governamentais de investimento.

Em trabalho similar, Jacques (2021) testa a hipótese proposta por Jacobs (2016a), segundo a qual os partidos políticos que dispõem de maior segurança eleitoral teriam maior propensão a investir no futuro, pois seriam menos vulneráveis aos riscos impostos pela insatisfação de curto prazo dos eleitores. A partir de uma amostra de países que integram a OCDE, o autor conclui que existe uma correlação direta entre o grau de certeza no êxito eleitoral e a disposição dos partidos em realizar investimentos em infraestrutura e pesquisa e desenvolvimento. Em consonância com os resultados obtidos por Kraft (2017b), o autor aponta para uma correlação direta entre concorrência eleitoral e a disposição dos partidos políticos em investir mais em educação. Como o investimento em formação de capital humano teria muitos beneficiários, ele seria preferível em contextos de maior competição eleitoral. O trabalho de Jacques (2021) reforça a conclusão de que a disposição dos governos em adotar políticas de investimento varia conforme a estrutura temporal dos investimentos sendo considerados.

Finnegan (2022) utiliza o arcabouço teórico de Jacobs (2011) para avaliar elementos institucionais que influenciam as políticas ambientais em países da OCDE. Parte-se da premissa de que as políticas de combate às mudanças climáticas podem ser enquadradas no conceito de políticas de investimento, tal qual a definição trazida por Jacobs (2011). A partir daí, supõe-se que a mitigação dos efeitos futuros das mudanças climáticas depende da adoção de políticas de investimentos no presente. O autor destaca a considerável variação nas políticas ambientais implementadas em países de economia avançada. A título ilustrativo, ele menciona as políticas instituídas na Itália e na Dinamarca, que deliberadamente aumentam o preço dos combustíveis fósseis. Em contraste, as mesmas fontes de energia são subsidiadas por países como os EUA e o Canadá (Finnegan, 2022, p. 1199).

Em linha com as proposições de Jacobs (2011), assume-se que a capacidade dos governos de executar políticas de combate às mudanças climáticas depende de duas condições necessárias: proteção contra riscos eleitorais e capacidade institucional de superar a oposição de grupos sociais que têm de suportar os custos de curto prazo. A partir de dados colhidos pelo autor sobre 18 países da OCDE, que abrangem o período compreendido entre 1995 e 2009, Finnegan (2022) conclui que regras de representação proporcional tendem a aumentar a segurança eleitoral ao reduzir o grau de responsabilização (*accountability*) dos incumbentes. Com isso, criam-se maiores incentivos para a adoção de políticas que imponham custos de curto prazo sobre os eleitores. O autor identifica uma correlação direta entre a existência de regras de representação proporcional e o rigor das normas ambientais (*environmental stringency*).

Em sua análise do processo orçamentário nos condados do estado americano da Carolina do Norte, McGowan *et al* (2021) analisam como evoluíram as principais categorias de gastos que integram os orçamentos dos condados, avaliando, em particular, as mudanças nos valores alocados pelas legislaturas locais à administração eleitoral. Os autores procuram entender se os serviços públicos com impacto mais imediato sobre os beneficiários são priorizados pelos legisladores quando ocorre a alocação de recursos orçamentários. Em consonância com os vieses cognitivos apontados por Jacobs (2011, 2016a), assume-se como premissa que os legisladores tendem a favorecer políticas que gerem resultados mais rapidamente perceptíveis para os eleitores.

O estudo busca superar a abordagem tradicional dos trabalhos sobre o processo orçamentário do governo federal americano, que se concentra disputa “*guns or butter*” – ou seja, a escolha entre financiar políticas de defesa ou políticas de bem-estar social. McGowan *et al* (2021) inovam ao ampliar o rol de escolhas disponíveis ao legislador e trazer o objeto de análise para a dinâmica local (processo orçamentário dos condados da Carolina do Norte). O estudo conclui que a administração eleitoral é uma área de atuação governamental usualmente subfinanciada em função da ausência de um grupo social interessado em prover esse setor de recursos suficientes para a execução de suas atribuições institucionais. Presume-se que essa dinâmica orçamentária ocorra por causa da intermitência na percepção do eleitorado sobre as consequências geradas pelo subfinanciamento da administração eleitoral.

Finalmente, merece destaque o estudo de caso produzido por Rodrigues (2023) a respeito do processo de aprovação da Emenda Constitucional nº 95, de 2016 (“teto de gastos”). Com um desenho de pesquisa centrado no rastreamento de processos guiado por uma teoria (*theory-guided process tracing – TGPT*), a autora analisa a influência exercida pelos obstáculos às políticas de investimento identificados por Jacobs (2016a) – vieses pró-curto prazo, incerteza

política de longo prazo e atuação dos grupos de interesses organizados. Embora corrobore a maioria dos mecanismos causais identificados no arcabouço teórico, a autora indica a necessidade de incorporação de novos elementos explicativos ao modelo, destacando, em especial, a ausência de tratamento adequado aos efeitos de médio prazo gerados pelas políticas de investimento.

2.3. INFRAESTRUTURA E PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS (PPP).

Existe uma vasta literatura empírica mostrando que a ampliação da infraestrutura física pode elevar o crescimento econômico, a produtividade e o bem-estar da economia (Rocha; Ribeiro, 2022, p. 25). Em geral, os estudos mostram que a correlação entre infraestrutura e crescimento econômico tem maior propensão de ser observada em países em desenvolvimento, onde os gargalos na produção provocados pelos baixos níveis de cobertura de serviços de infraestrutura são mais proeminentes (Rocha; Ribeiro, 2022, p. 26).

De modo similar, a literatura sobre a relação entre infraestrutura e pobreza também sugere que mais investimentos em infraestrutura tendem a provocar uma redução nos níveis de pobreza (Rocha; Ribeiro, 2022, p. 28). Para além do efeito sobre a renda, outros indicadores de desenvolvimento, como a criação de vagas de emprego, acesso a mercados, e melhores níveis de educação e saúde aparecem na literatura como sendo positivamente correlacionados aos investimentos em infraestrutura (Moszoro, Araya, Ruiz-Nuñez, Schwartz, 2014, p. 05).

2.3.1. Fatores que influenciam os investimentos em infraestrutura.

Dada a relevância do tema, a literatura em Ciência Política e Políticas Públicas tem se debruçado sobre os fatores que influenciam e condicionam os investimentos em infraestrutura física. Segundo Gomide & Pereira (2018), os processos de alocação de investimentos no setor de infraestrutura tendem a ser fundamentalmente políticos, permeados por conflitos de interesses, negociações e concessões mútuas entre os diferentes atores e interesses em jogo (Gomide; Pereira, 2018, p. 84).

Em sua análise da governança das políticas de infraestrutura, Jordana (2014) identifica três grandes desafios. O primeiro deles refere-se à combinação ideal de arranjos públicos e privados. O segundo desafio está relacionado à identificação do nível adequado de provimento de infraestrutura. O terceiro, por sua vez, envolve o desenho de um processo decisório que assegure estabilidade aos investidores privados e, simultaneamente, preserve a flexibilidade

exigida para a acomodação das preferências sociais oriundas do processo democrático (Jordana, 2014, p. 177).

Wegrich & Hammerschmid (2017) salientam que as escolhas políticas podem ser concebidas como interações estratégicas sob condições de racionalidade limitada, incerteza e ambiguidade (Wegrich; Hammerschmid, 2017, p. 38). A complexidade e a incerteza, em especial, são amplificadas por dois atributos que têm marcado o processo decisório envolvendo políticas para infraestrutura: o alto grau de ambição dos novos projetos, com a crescente demanda por infraestruturas mais sustentáveis; e o elevado número de atores envolvidos em um projeto de infraestrutura, o que dificulta a coordenação entre os diferentes agentes (Wegrich; Hammerschmid, 2017, p. 28).

Segundo os autores, no campo da infraestrutura, a dinâmica política exerce um papel dominante por causa do elevado grau de complexidade envolvido, o que permite a emergência de pontos de vista variados – e igualmente críveis e legítimos – a respeito de um determinado projeto (Wegrich; Hammerschmid, 2017, p. 38-39). Outro elemento fundamental das políticas de infraestrutura diz respeito aos seus efeitos distributivos – e, como ressaltado por Jacobs (2011, 2016a), intertemporais. Nesse contexto, as instituições exercem um papel central para moldar como as tensões e divergências típicas do processo político são equacionadas (Wegrich; Hammerschmid, 2017, p. 39).

Na investigação sobre os fatores que condicionam o fluxo de investimentos em infraestrutura em um determinado país, as instituições políticas não são o único elemento relevante identificado na literatura. A partir de uma análise econométrica dos investimentos realizados no setor elétrico em 78 países, Zelner & Henisz (2000) encontram evidências de que, para além do componente institucional, os investimentos em infraestrutura também são uma função do grau de competição entre os grupos de interesse atuantes em um país (Zelner; Henisz, 2000, p. 30). Em estudo ainda mais abrangente, feito a partir de um painel que incluiu dados de mais de 100 países, Henisz (2002) concluiu que os ambientes político-institucionais que limitam a viabilidade de mudanças relevantes nas políticas públicas são um importante determinante para os investimentos em infraestrutura (Henisz, 2002, p. 355).

2.3.2. Participação privada no setor de infraestrutura: projetos de PPP.

O estímulo à participação privada no financiamento da infraestrutura é uma das alternativas disponíveis aos governos para fomentar a realização de investimentos em infraestrutura. De modo genérico, a literatura sobre o assunto denomina parcerias público-privadas (PPP) os arranjos contratuais entre uma autoridade pública e uma entidade privada

para a prestação de serviços de infraestrutura. Por meio desses arranjos, delega-se ao ente privado a competência para construir ou aprimorar uma determinada infraestrutura. O ente privado fica responsável por financiar os investimentos necessários, administrar a infraestrutura e gerenciar a prestação do serviço que é objeto do contrato de parceria (Fabre; Straub, 2021, p. 1).

Ainda que as PPP viabilizem a mobilização de recursos privados para a prestação de serviços públicos, o parceiro privado não é responsável por custear os projetos públicos, limitando-se a financiar a infraestrutura. A depender da modelagem regulatória utilizada, o *funding* do projeto recairá, em última instância, sobre uma combinação de usuários e pagadores de impostos (Fabre; Straub, 2021, p. 14-15). Por isso, segundo Fabre *et al* (2021), as PPP não geram ganhos em termos de espaço fiscal, permitindo apenas a alocação intertemporal das receitas e despesas do governo por meio do diferimento de pagamentos⁴.

A análise econômica dos projetos de PPP indica que um elemento fundamental para se analisar o *trade-off* entre o provimento público ou privado dos serviços de infraestrutura reside na incompletude dos ambientes de contratação (*incomplete contracting environments*). Dependendo das características fundamentais dos setores considerados e do contexto político e institucional, os diferentes tipos de incompletude contratual podem alterar os custos e benefícios decorrentes de um modelo de exploração público ou privado (Fabre; Straub, 2021, p. 4).

Especificamente para a infraestrutura, alguns elementos são fundamentais para alterar os *trade-offs* entre os diferentes modelos de exploração: (i) grandes custos irrecuperáveis (*sunk costs*); (ii) horizontes contratuais de longo prazo; (iii) possibilidade de contratação de qualidade; e (iv) escopo das inovações tecnológicas, gerenciais e institucionais. De acordo com Fabre *et al* (2021), a adequabilidade de diferentes setores da economia à utilização de PPP depende de cada um desses fatores.

No entendimento dos autores, o setor de transportes, objeto do presente estudo, é um candidato razoável para projetos de PPP. O setor apresenta boas condições de contratação dos ativos (*asset contractibility*); os custos de especificação e monitoramento dos serviços são

⁴ A discussão sobre a economia das parcerias público-privadas envolve considerações a respeito do diferencial de eficiência operacional entre as alternativas pública e privada. Fabre et al. (2021) fazem a seguinte observação sobre o assunto: “*As such, PPPs may only affect the intertemporal allocation of government revenues and expenditures by backloading the payments, but they do not create gains in terms of the fiscal space available in present value terms, per se, which is a form of Ricardian equivalence. Of course, such equivalence may not hold if there are added efficiency gains from private operations. It is thus important to review whether PPPs actually imply efficiency gains in the delivery of key public goods or if they only constitute a political maneuver aimed at relaxing governments’ current budget constraint*”.

relativamente baixos; e há ainda uma combinação de testes de mercado e competição, haja vista o fato de que o setor depende de tarifas recolhidas pelos usuários. Em que pese existam atributos específicos de cada um dos subsetores⁵, um elemento comum à indústria de transportes é sua exposição a elevados riscos de demanda ao longo do tempo de vida útil da infraestrutura, um fato que possui implicações relevantes para a distribuição de riscos entre os parceiros público e privado (Fabre; Straub, 2021, p. 9).

Em relação ao ambiente político e institucional, Fabre & Straub (2021) identificam os seguintes fatores como sendo relevantes para influenciar o *trade-off* entre a oferta pública e privada de serviços de infraestrutura:

- Execução contratual (*contract enforcement*): *ceteris paribus*, ambientes jurídicos mais seguros, que garantam previsibilidade à execução de contratos, tendem a favorecer o êxito de projetos de PPP (Fabre; Straub, 2021, p. 13);
- Eficiência burocrática: a eficiência burocrática exerce uma influência ambígua sobre o *trade-off* público vs. privado. De um lado, maior eficiência burocrática pode facilitar a estruturação de projetos, aumentando as chances de sucesso de uma PPP; de outro, estruturas burocráticas mais eficientes podem incrementar a qualidade dos projetos públicos, reduzindo as vantagens de se transferir a operação de ativos de infraestrutura para a iniciativa privada (Fabre; Straub, 2021, p. 13);
- Corrupção: também possui uma influência ambígua sobre a decisão de se escolher entre um modelo público ou privado de provimento de serviços de infraestrutura. Em um ambiente propenso à corrupção, a rigidez contratual pode servir como proteção à violação sistemática de regras e procedimentos. Porém, corrupção também pode levar a falhas de *design* nos projetos e a escolha tendenciosa dos parceiros privados (Fabre; Straub, 2021, p. 13). Por exemplo, segundo a evidência empírica trazida por Campos (2021), no caso da Odebrecht nos países da América Latina, não houve diferenças relevantes de incidência de corrupção entre os projetos de PPP e os projetos integralmente públicos;
- Desigualdade de renda: também influencia o *trade-off* entre provimento público e privado, especialmente quando se consideram aspectos como cobertura e acessibilidade. O impacto da desigualdade tende a ser ambíguo porque envolve uma combinação de potenciais ganhos de eficiência, reajustes tarifários para aproximar os valores aos níveis

⁵ Por subsetores do setor de transportes, refere-se aqui às infraestruturas necessárias para a viabilização dos diferentes modais: rodoviário, ferroviário, aeroportuário/aéreo e portuário/aquaviário.

necessários para recuperação de custos e, em alguns casos, maiores margens de lucro (Fabre; Straub, 2021, p. 13-14);

- Incerteza de longo prazo: as incertezas de longo prazo obrigam o atingimento de um equilíbrio ténue entre rigidez e flexibilidade contratual, em particular, no que toca à definição das obrigações de investimento. Para além disso, elementos adicionais como choques de produtividade, inovações tecnológicas, alterações políticas, mudanças macroeconômicas ou fragilidade institucional podem alterar ainda mais o saldo da escolha entre oferta pública ou privada. O adequado tratamento a cada um desses temas em projetos de PPP depende fortemente das práticas regulatórias adotadas (Fabre; Straub, 2021, p. 14).

Em geral, diferentes formas de participação privada na infraestrutura pública refletem arranjos variados de compartilhamento de riscos entre investidores, usuários e pagadores de impostos (Klein, 1998, p. 01). Uma das modalidades usualmente utilizadas por governos para a implementação de parcerias público-privadas são os contratos de concessão. Segundo o Banco Mundial (1998), uma concessão pode ser definida como um arranjo contratual por meio do qual uma empresa privada obtém do governo o direito de prover um determinado serviço público sob condições de significativo poder de mercado. De acordo com essa definição, uma concessão é um artifício institucional usado para criar competição pelo mercado em situações nas quais a competição no mercado não seria possível ou não estaria funcionando adequadamente (Banco Mundial, 1998, p. 09).

Em uma concessão de infraestrutura, as partes pública e privada tendem a possuir interesses conflitantes. O ente privado tem como objetivo precípua a obtenção de retorno econômico adequado ao investimento realizado. Em função disso, suas preocupações se concentram em elementos como o elevado montante de capital comprometido no início do contrato (*sunk costs*), os longos prazos de maturação e *payback*, além do risco de inadimplência das tarifas cobradas dos usuários do serviço concedido (Banco Mundial, 1998, p. 32).

O ente público, por sua vez, atua com o intuito de limitar o poder de monopólio do operador privado. Sua preocupação central é maximizar a eficiência produtiva (produção do serviço ao menor custo possível) e otimizar a eficiência alocativa (produção de uma unidade extra do bem ou serviço concedido deve atender a todos os usuários que tiverem disposição a pagar pelos custos de produção daquela unidade extra). Considerando que ambas as partes – público e privado – possuem objetivos e preocupações distintos, o desenho da concessão deve se dar de modo a alinhar incentivos e equilibrar os objetivos conflitantes (Banco Mundial, 1998, p. 32).

Em que pese as PPP e os contratos de concessão sejam amplamente difundidos entre os países em desenvolvimento, conforme demonstrado adiante, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) destaca que essa modalidade de investimento possui algumas limitações (Prats; Harris; Andrés Paez, 2021, p. 4). Dentre elas, pode-se citar as seguintes: dificuldade de coordenação dos interesses dos diversos *stakeholders*; indispensabilidade de um arcabouço regulatório claro e coeso; elevado risco para os parceiros privados decorrente dos elevados montantes comprometidos no curto prazo; e o extenso prazo de maturação do investimento (Prats *et al*, 2021, p. 4).

2.3.3. PPP e países em desenvolvimento.

O banco de dados de Participação Privada em Infraestrutura do Banco Mundial⁶ contém informações sobre mais de 6.400 projetos de parceria público-privada em países de renda baixa e média no período entre 1990 e 2019, representando investimentos de mais de US\$ 1,5 trilhão. Em termos de contribuição para investimentos em infraestrutura física e social, as estimativas indicam que as PPP representam aproximadamente 10% do investimento anual em infraestrutura nos países em desenvolvimento e aproximadamente 3% dos gastos globais com infraestrutura (Fabre; Straub, 2021, p. 1).

Klein (2015) apresenta estimativas distintas, indicando que os projetos de PPP respondem por cerca de 20% dos investimentos em infraestrutura nos países de renda média e baixa. Segundo o autor, esse valor representa o dobro da proporção observada no final dos anos 80 (Klein, 2015, p. 5). Leigland (2018), por sua vez, recorre a diferentes fontes para afirmar que os investimentos em infraestrutura por meio de PPP nos países em desenvolvimento oscilam entre 15% e 20% dos investimentos totais (Leigland, 2018, p. 107). De acordo com dados da OCDE, embora a participação do setor privado nos investimentos em infraestrutura tenha crescido de maneira significativa nas últimas décadas nos países em desenvolvimento, em 2014, ela ainda correspondia a menos de 20% dos investimentos totais em infraestrutura realizados nesses países (Moszoro; Araya; Ruiz-Nuñez; Schwartz, 2014, p. 05).

Usando como fonte a base de dados do Banco Mundial sobre participação privada em projetos de infraestrutura, Moszoro *et al* (2014) encontraram evidências empíricas que reforçam a relação entre um ambiente institucional estável e os investimentos privados em infraestrutura. Os autores avaliaram 130 países em desenvolvimento no período entre 1990 e 2010 e concluíram que a participação privada no financiamento da infraestrutura é altamente sensível

⁶ *World Bank Private Participation in Infrastructure – PPI*: <https://ppi.worldbank.org/en/ppi>. Acesso no dia 02 de outubro de 2024.

à qualidade de variáveis governamentais, como o grau de corrupção, o estado de direito, a qualidade regulatória e a quantidade de litígios judiciais existentes no setor (Moszoro; Araya; Ruiz-Nuñez; Schwartz, 2014, p. 19).

Segundo Prats *et al* (2021), o número de projetos de parceria público-privada teria aumentado mais de dez vezes nas duas últimas décadas. Na América Latina e Caribe, o número de projetos triplicou nos últimos dez anos; na Ásia, o aumento foi de quatro vezes (Prats; Harris; Andrés Paez, 2021, p. 3). Os projetos asiáticos, por sinal, respondem por cerca de metade dos projetos executados em países em desenvolvimento, sendo que 90% deles se concentram na China e na Índia. No Brasil, entre 2006 e 2015, os dados do BID indicam que foram realizados cerca de 450 novos projetos de parceria público-privada, o número mais elevado da região latino-americana (Prats; Harris; Andrés Paez, 2021, p. 3).

Ao revisar a literatura sobre o assunto, Prats *et al* (2021) apontam que os projetos tendem a ocorrer com maior frequência em países com mercados e demanda agregada grandes o suficiente para permitir o autofinanciamento (Prats; Harris; Andrés Paez, 2021, p. 6-7). Além disso, o risco soberano de um país também se mostra estatisticamente significativo para explicar a participação privada na infraestrutura em países em desenvolvimento (Prats; Harris; Andrés Paez, 2021, p. 7). No tocante à política fiscal, a literatura parece indicar que os projetos de parceria público-privada têm maior probabilidade de ocorrer em países endividados, o que está alinhado com o senso comum de que esse arranjo institucional funciona como alternativa ao investimento público (Prats; Harris; Andrés Paez, 2021, p. 7).

Em seu trabalho sobre o assunto, os autores avaliam a influência de fatores políticos sobre os projetos de parceria público-privada. Em especial, investigam os efeitos gerados pela política partidária e fragmentação legislativa sobre a disposição de um país em levar adiante projetos de PPP. O estudo testa a hipótese segundo a qual partidos identificados com agendas pró-mercado teriam maior propensão a incentivar a participação privada no financiamento da infraestrutura. Adicionalmente, como a fragmentação legislativa tende a induzir a um aumento do gasto público para permitir a acomodação de correntes políticas diversas, assume-se que efeito similar seria observado nos projetos de parceria público-privada (Prats; Harris; Andrés Paez, 2021, p. 11).

Os dados analisados pelos autores compreendem 139 países de renda baixa e média, no período entre 1990 e 2019. As conclusões do estudo não encontraram evidências robustas de que os partidos pró-mercado sejam mais adeptos das parcerias público-privadas do que partidos de esquerda. Contudo, a fragmentação partidária se mostrou estatisticamente significativa para

explicar a utilização de projetos de parceria público-privada (Prats *et al*, 2021, p. 20) para viabilizar novos investimentos em infraestrutura.

2.3.4. PPP: avaliação dos impactos.

Em seu trabalho sobre o tema, Leigland (2018) analisa as evidências existentes acerca das vantagens e desvantagens dos projetos de PPP. O autor destaca os anos 1990 como sendo um período de forte entusiasmo internacional com as parcerias público-privadas. Segundo ele, embora essa empolgação não tenha desaparecido por completo, as evidências contidas na literatura apontam para resultados ambíguos quanto aos benefícios gerados por projetos de PPP quando comparados com a oferta pública de serviços de infraestrutura (Leigland, 2018, p. 104). Corroborando a afirmação feita por Klein (2015), Leigland (2018) destaca que, de acordo com a evidência disponível, empresas públicas bem geridas apresentam um desempenho similar ao de empresas privadas em setores regulados.

Ao discorrer sobre custos e benefícios associados às PPP, o autor destaca a enorme variância dos resultados produzidos pelos projetos nos diferentes setores da economia. De acordo com os dados referenciados, a lucratividade de projetos de PPP no setor de saúde no Reino Unido poderia atingir taxas de retorno de até 60%. Por sua vez, no setor rodoviário, os projetos de parceria público-privada em países europeus seriam 24% mais caros do que os projetos contratados por meio de procedimentos licitatórios tradicionais. A variância dos resultados se mantém relevante quando se consideram outros setores, como telecomunicações, geração de eletricidade e saneamento básico (Leigland, 2018, p. 108-109).

Com o intuito de reduzir essa variância e aumentar a atratividade dos projetos de PPP para o setor privado, os governos têm recorrido à utilização de subsídios públicos. Conhecido como *blended finance*, o uso de subsídios em PPP tem sido objeto de intensas discussões entre economistas. Caso os subsídios não estejam previstos na versão original do contrato, eles terão que ser inseridos em processos de renegociação. Nesse cenário, os eventuais benefícios fiscais de curto prazo decorrentes da escolha de uma PPP deixariam de fazer sentido para os governos (Leigland, 2018, p. 109). Além disso, subsistiria o risco de que o uso de subsídios pudesse afastar o crédito privado do financiamento do projeto (*crowd-out*), onerando ainda mais o Poder Público com a PPP.

Segundo Leigland (2018), inúmeros estudos comprovam que as fontes privadas de financiamento não se mostraram tão relevantes como se imaginava para projetos de PPP (Leigland, 2018, p. 114). Novamente, essa análise apresenta considerável variância entre os diversos setores da economia analisados. Ainda assim, a constatação de que parcela substancial

do financiamento utilizado por empresas privadas que assumem projetos de PPP advém de bancos e instituições financeiras públicas serve para refutar o argumento de que os custos de financiamento de projetos de PPP são inteiramente suportados por agentes privados (Leigland, 2018, p. 116).

Outro ponto relevante destacado por Leigland (2018) diz respeito aos custos de estruturação dos projetos de PPP, os quais, segundo o autor, tendem a ser mais elevados que os custos dos processos tradicionais de contratação pública. Os custos de estruturação incluem os dispêndios em que incorrem as partes pública e privada para a estruturação jurídica, financeira e técnica de um projeto, além dos custos de transação associados à celebração e gestão de contratos (Leigland, 2018, p. 112). Mesmo que não exista uma métrica única amplamente utilizada para mensurar os custos de estruturação, Leigland (2018) estima que esses custos em países em desenvolvimento sejam muito mais elevados do que nos países da OCDE.

Em relação ao impacto sobre o desenvolvimento local, Leigland (2018) destaca que os projetos de PPP nem sempre levam a ampliação dos investimentos, aumento de eficiência e maior cobertura dos serviços concedidos. Para o autor, apesar desses benefícios serem comumente utilizados para justificar a adoção de projetos de PPP, existe pouca evidência que comprove seus impactos no desenvolvimento em países de renda média e baixa. Parte da explicação para a insuficiência dos resultados produzidos por essa modalidade de investimentos se concentra nos problemas de governança existentes nesses países (Leigland, 2018, p. 120).

De maneira geral, o apoio político é condição importante para facilitar investimentos em infraestrutura. No entanto, não é comum que haja forte apoio político à execução de projetos de PPP em países de renda e baixa. Para o autor, uma porção considerável dos projetos de PPP padecem dos mesmos defeitos que os projetos de contratação tradicionais (*i.e.* problemas de *design*, fragilidade técnica dos estudos de viabilidade, falhas na contratação e modelagem, renegociações frequentes *etc*). Como resposta aos problemas de governança, diversos países recorreram à criação de unidades administrativas especificamente dedicadas a projetos de PPP. No entanto, na literatura sobre o tema parecem existir poucas evidências do valor gerado por uma unidade centralizada de coordenação de PPP (Leigland, 2018, p. 120).

Ao tratar do tema, Leigland (2018) pontua que, apesar da expectativa de que essas unidades administrativas sirvam para acelerar o fluxo dos projetos, muitas vezes elas podem ter o efeito contrário. Seja pelo maior cuidado técnico na estruturação dos projetos ou mesmo por agregar uma etapa administrativa adicional no cronograma de concepção e execução do empreendimento, a existência de unidades centrais de coordenação costuma impor obstáculos à célere execução dos projetos de PPP (Leigland, 2018, p. 119-120). Além disso, as evidências

mostram que unidades centralizadas tendem a não funcionar satisfatoriamente em países que possuem problemas de governança nas contratações públicas tradicionais.

Um elemento bastante relevante nas análises sobre os projetos de PPP diz respeito às renegociações contratuais. Conforme explicado por Dejan et al (2014), o modelo de parcerias público-privada foi criado para superar o problema da inconsistência no tempo e viabilizar a participação de capital privado em projetos de infraestrutura. Os autores destacam que o problema da inconsistência no tempo se faz presente no setor de infraestrutura quando os governos alocam recursos insuficientes à manutenção dos equipamentos públicos (*i.e.* portos, aeroportos *etc*) ou quando executam projetos de baixa qualidade, que possuem um tempo de vida útil reduzido – ainda que suficientemente longo para que não haja efeitos negativos perceptíveis no curto prazo. O arcabouço contratual que caracteriza os projetos de PPP serve para proteger o ente privado do risco de reversão da política, além de escudar a parte pública do risco de comportamento oportunista do investidor privado.

Durante o tempo de vigência do contrato, a relação entre as partes está sujeita a muitas mudanças, mas nem todas as mudanças contratuais podem ser definidas como uma renegociação. A renegociação exige a alteração de condições fundamentais do contrato ou a modificação na alocação de riscos entre as partes. Ajustes contratuais que seguem prescrições estabelecidas no próprio contrato não podem ser definidos como renegociações (ver Quadro 04). As renegociações podem ser explícitas ou implícitas (tácitas). As renegociações implícitas ocorrem quando uma das partes contratantes – pública ou privada – se abstém de aplicar integralmente as disposições do contrato sem que isso acarrete a reabertura do contrato ou o estabelecimento de negociações formais (DEJAN *et al*, 2014, p. 09).

Quadro 4 - Diferença entre renegociações contratuais e ajustes contratuais alinhados com o originalmente pactuado.

Renegociações	
Mudanças na alocação do risco ou nas condições do contrato	<ul style="list-style-type: none"> ○ Redução no nível de qualidade de serviço oferecido (<i>i.e.</i> em aeroportos, mudança de IATA A para IATA B) ○ Postergação ou antecipação de investimentos em muitos anos ○ Extensão do contrato para além dos parâmetros previstos nos normativos existentes ○ Redução dos requisitos de garantia mantidos pela parte privada (<i>i.e.</i> seguro de execução <i>etc</i>) ○ Aumento no nível de garantias oferecido pela parte pública ○ Atrasos na redução das tarifas (<i>i.e.</i> pedágios rodoviários) ○ Mudanças em alguma das condições anteriores para prevenir a insolvência financeira do operador

Mudança no escopo do contrato (caso isso não tenha sido previsto originalmente)	<ul style="list-style-type: none"> ○ Parte pública exige investimentos adicionais ○ Parte pública propõe a realização de investimentos adicionais ou a retirada de investimentos obrigatórios ○ Disponibilização de áreas adicionais para exploração comercial ou incremento nas obras de infraestrutura
Ajustes contratuais	
Ajustes alinhados com as provisões contratuais originalmente pactuadas	<ul style="list-style-type: none"> ○ Reajustes tarifários em conformidade com os procedimentos metodológicos previstos no contrato ○ Ativação de gatilhos que torna obrigatória a realização de alguns investimentos ○ Pagamentos ao operador da infraestrutura previstos no contrato

Fonte: (Guasch *et al.*, 2014) *et al* (2014) e Dejan *et al* (2014). Adaptado pelo autor.

Ainda que não existam dados sistematizados comparando contratos de PPP com processos de aquisição tradicionais, as renegociações de contratos são relativamente comuns nos contratos públicos. Especificamente em relação aos projetos de PPP, dados empíricos coletados por Guasch *et al* (2014) indicam que as renegociações estão longe de ser uma excepcionalidade. Um levantamento feito por Dejan *et al* (2014) mostra que as renegociações de contratos de PPP ocorrem com relativa frequência em diversos países, sejam eles desenvolvidos ou em desenvolvimento. Não obstante, os dados utilizados pelos autores apontam que as renegociações são mais comuns na América Latina e no Caribe do que em outras regiões (Tabela 01).

Tabela 1 - Histórico de renegociações em contratos de parceria público-privada (PPP).

Região	Setor	Percentual de contratos renegociados (%)
<i>América Latina e Caribe</i>	Total	68%
	Eletricidade	41%
	Transporte	78%
	Água	92%
<i>Índia</i>	Todos os setores	0%
<i>Estados Unidos da América</i>	Ferrovias	40%
<i>França</i>	Ferrovias	50%
<i>Reino Unido</i>	Todos os setores	22%

Fonte: compilação feita por Dejan *et al* (2014) a partir de fontes diversas. Adaptado pelo autor.

De maneira geral, a revisão de literatura permite concluir que as PPP não atenderam as expectativas criadas ao longo dos anos 1990 (Leigland, 2018). Embora os montantes investidos em países de renda média e baixa não sejam desprezíveis, estão aquém daquilo que se imaginava quando essa modalidade de investimento em infraestrutura se popularizou internacionalmente. Além do elevado custo de estruturação, o impacto dos projetos de PPP sobre o ambiente fiscal do setor público é discutível. Ademais, parcela significativa do financiamento advém de entes públicos – inclusive, em muitos projetos, os entes privados não são a principal fonte de financiamento. Por fim, os impactos sobre a redução dos níveis de pobreza e as dificuldades que os problemas de governança acarretam levantam dúvidas sobre as vantagens da PPP em relação ao processo tradicional de execução de obras públicas.

3. POLÍTICAS PÚBLICAS PARA INFRAESTRUTURA NO BRASIL: OS CASOS SELECIONADOS.

O presente capítulo tem por objetivo apresentar os casos selecionados para a pesquisa. De início, são introduzidas algumas informações sobre as políticas públicas de infraestrutura no Brasil, destacando-se o contexto histórico e as dificuldades enfrentadas pelo país para avançar no desenvolvimento de sua infraestrutura física. Em seguida, os casos selecionados para o estudo são sumariamente analisados. Os casos serão apresentados sem que se faça uma exposição detalhada sobre sua relevância para as inferências pretendidas pela pesquisa. Embora o tema seja introduzido neste capítulo, o racional subjacente à seleção dos casos será abordado em maior pormenor na seção 4.4. (*Seleção dos casos*) desta dissertação.

3.1. POLÍTICAS PÚBLICAS PARA INFRAESTRUTURA NO BRASIL: CONTEXTO HISTÓRICO E TENDÊNCIAS RECENTES.

De acordo com Velloso *et al* (2012), a política macroeconômica brasileira desde a redemocratização tem se caracterizado pela forte expansão do gasto público corrente (Velloso *et al*, 2012, p. 15). Essa característica teria gerado três consequências. Em primeiro lugar, a expansão do gasto público teria aumentado a demanda agregada e, conseqüentemente, as pressões inflacionárias. Em segundo lugar, dada a necessidade de garantir o equilíbrio fiscal, impôs-se a necessidade de controle dos gastos públicos totais. Como a parcela desses gastos destinada ao custeio é alta, sobraria relativamente pouco para ser gasto com investimento (Velloso *et al*, 2012, p. 15).

Por fim, em terceiro lugar, os elevados gastos correntes por parte do setor público teriam deprimido a poupança doméstica, reduzindo a disponibilidade de recursos para os investimentos (Velloso *et al*, 2012, p. 16). A contribuição dos investimentos em infraestrutura está inserida nesse contexto, pois, diferentemente do que ocorre em outros setores, os investimentos em infraestrutura teriam a capacidade de expandir a capacidade de produção do país e aumentar a produtividade geral de toda a economia (Velloso *et al*, 2012, p. 16).

Nesses termos, Velloso *et al* (2012) argumentam que dois caminhos não excludentes são necessários para a promoção dos ganhos de produtividade decorrentes da melhoria na qualidade da matriz de transportes brasileira. Um deles está relacionado ao aprimoramento da capacidade governamental para detectar, avaliar e priorizar novos projetos de investimento, definindo o arranjo proprietário e a alternativa de operação mais adequada para o empreendimento (Velloso *et al*, 2012, p. 19). O outro caminho refere-se precisamente à criação

de condições para que o setor privado amplie sua participação na operação de serviços de infraestrutura de transportes (Velloso *et al*, 2012, p. 18).

Segundo Rocha & Ribeiro (2022), entre as décadas de 1950 e 1970, a infraestrutura brasileira era competitiva quando comparada a de seus principais competidores internacionais (Rocha; Ribeiro, 2022, p. 29-30). No entanto, da década de 1980 em diante, as deficiências no planejamento e a paulatina redução dos investimentos públicos levaram ao sucateamento da infraestrutura nacional (Rocha; Ribeiro, 2022, p. 29-30).

A partir dos anos 1990, houve a introdução de um novo modelo baseado na maior participação privada. Três eventos principais marcaram o período: (i) a aprovação da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995 (“lei de concessões”); (ii) as privatizações das distribuidoras de energia elétrica e do setor de telecomunicações; e (iii) as primeiras concessões rodoviárias (Rocha; Ribeiro, 2022, p. 24). Conforme os autores, essa tendência ao estímulo à participação privada na infraestrutura teria se mantido nos anos 2000 com a aprovação de novos marcos legais, entre os quais se destaca a Lei nº 11.079, 30 de dezembro de 2004 (“lei das parcerias público-privadas”) (Rocha; Ribeiro, 2022, p. 24).

Com efeito, no Brasil, a participação privada no financiamento à infraestrutura é superior à média internacional. Desde 2012, o setor privado tem sido responsável por mais de 60% dos investimentos em infraestrutura, passando de 70%, a partir de 2018 (Rocha; Ribeiro, 2022, p. 30). Ainda assim, dados da Associação Brasileira da Infraestrutura e Indústrias de Base (ABDIB) revelam que seriam necessários investimentos anuais em infraestrutura da ordem de R\$ 284,4 bilhões pelos próximos dez anos para suprir os gargalos da infraestrutura brasileira, o que equivale a 4,31% do Produto Interno Bruto (PIB) anual. Porém, em 2020, esses investimentos representaram apenas 1,7% do PIB (Rocha; Ribeiro, 2022, p. 30).

Rocha & Ribeiro (2022) destacam que a elevada participação privada na composição total dos investimentos realizados em infraestrutura no Brasil se deve sobretudo à expressiva contração do investimento público nas últimas décadas (Rocha; Ribeiro, 2022, p. 30). Atualmente, o Brasil está longe de atingir níveis de investimento em infraestrutura comparáveis aos de outros países latino-americanos, emergentes ou desenvolvidos, o que parece ser explicado pela baixa participação pública no total de valores investidos (Rocha; Ribeiro, 2022, p. 32).

Quando se considera o elevado montante que o país precisa investir em infraestrutura anualmente, os autores reconhecem a necessidade de se aproveitar tanto o potencial do setor público quanto do setor privado (Rocha; Ribeiro, 2022, p. 32). Essa necessidade se torna ainda mais premente ao se ter em conta que os investimentos públicos em infraestrutura nos países

da América Latina e Caribe tendem a ser menos eficientes que os privados. De acordo com Prats et al (2021), um em cada dois dólares investidos em infraestrutura nesses países é desperdiçado (Prats; Harris; Andrés Paez, 2021, p. 3).

Mesmo nos períodos que foram marcados pela expansão do investimento público em infraestrutura, como foi o caso dos anos 2005 a 2013, o balanço geral dos projetos executados não chega a ser positivo (Machado *et al*, 2018, p. 37). Embora tenha havido avanços relevantes na capacidade do Governo Federal de produzir políticas para o setor de infraestrutura, Machado *et al* (2018) classificam os resultados obtidos como “insuficientes” e “incompletos”. Para os autores, os novos arranjos e instrumentos de políticas públicas colocados em prática se mostraram incapazes de superar os desafios de governança impostos pelo ambiente político-institucional brasileiro. Por isso, apesar de entregas importantes, o período foi caracterizado por atrasos e estouros orçamentários, além de conflitos sociais em torno de alguns projetos (Machado *et al*, 2018, p. 37).

Em sua análise do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), lançado em 2007, Lotta *et al* (2018) destacam a relevância dos arranjos institucionais para explicar o sucesso ou o fracasso das obras de infraestrutura. Em particular, os autores ressaltam os desafios de coordenação entre os diferentes atores envolvidos nos projetos e seus impactos sobre o desempenho dos investimentos em infraestrutura (Lotta *et al*, 2018, p. 258). Um ponto crucial diz respeito ao adequado endereçamento de problemas que se originaram antes da etapa de gestão propriamente dita – isto é, problemas mapeados durante a etapa de concepção e planejamento dos projetos (Lotta *et al*, 2018, p. 258). A otimização da gestão de projetos de infraestrutura passaria, segundo essa visão, pelo aperfeiçoamento dos arranjos institucionais, de modo que eles sejam capazes de viabilizar tempestivamente a resolução dos obstáculos identificados nas etapas iniciais dos projetos.

Com efeito, Gomide, Pereira, Pompermayer e Cunha (2018) corroboram esse entendimento e consideram que o planejamento e a seleção adequada de projetos constituem “as principais condicionantes ao sucesso dos projetos de investimento” em infraestrutura (Gomide; Pereira; Pompermayer; Cunha, 2018, p. 435). Para além de outros condicionantes institucionais identificados (*i.e.* licenciamento ambiental, controles administrativos *etc*), os autores salientam a importância da etapa de planejamento e dos esforços de coordenação prévia entre os diversos *stakeholders* interessados em um projeto de infraestrutura.

Para Gomide & Pereira (2018), os problemas na governança das políticas de infraestrutura são intensificados pelo complexo ambiente político-institucional brasileiro característico do período pós-redemocratização, marcado por coalizões partidárias, relações

federativas, demandas por maior participação social, controles externos *etc* (Gomide; Pereira, 2018, p. 85). Um dos problemas identificados diz respeito à fragmentação e à divisão do aparelho administrativo do Estado decorrente da distribuição de cargos ministeriais a políticos de diferentes partidos. Essa característica das coalizões governamentais brasileiras dificultaria os esforços de coordenação dentro do Governo (Gomide; Pereira, 2018, p. 85).

Em relação aos mecanismos de participação social, os autores classificam o principal instrumento disponível atualmente, a saber, as audiências públicas, como “insulares e opacos” (Gomide; Pereira, 2018, p. 86). De acordo com essa visão, esse instrumento seria limitado, haja vista ser temporalmente pontual, não contemplar demandas que deveriam ter sido consideradas na etapa de concepção dos projetos, apresentar uma natureza excessivamente informativa e não representar um mecanismo de cogestão (Gomide; Pereira, 2018, p. 86).

Para Gomide & Pereira (2018), em que pese o uso adequado de técnicas de planejamento e seleção de projetos sejam relevantes para o aprimoramento das políticas públicas para a infraestrutura no Brasil, a construção de estruturas e arranjos de governança capazes de produzir racionalidade técnico-econômica e legitimidade democrática seriam ainda mais importantes (Gomide; Pereira, 2018, p. 87). Em suma, portanto, a literatura identifica vários fatores que dificultam uma expansão significativa dos investimentos públicos e privados na infraestrutura brasileira: entraves burocráticos que retardam os processos licitatórios; instabilidade regulatória; volatilidade macroeconômica; indefinição acerca do poder concedente; leilões que favorecem a vitória de oportunistas; e, por fim, severos problemas de governança (Velloso et al, 2012).

3.2. PARCERIAS-PÚBLICO PRIVADAS NO SETOR DE TRANSPORTES: OS CASOS SELECIONADOS.

A partir de 2016, as políticas públicas para o desenvolvimento da infraestrutura de transportes no Brasil buscaram estimular a participação de capital privado no financiamento do setor por meio da celebração de contratos de PPP. A utilização de recursos privados foi vista à época como alternativa para que o Estado brasileiro superasse, ainda que parcialmente, a carência de recursos públicos e as restrições fiscais impostas pela Emenda Constitucional nº 95 (“teto de gastos”). O estímulo à participação do capital privado no financiamento da infraestrutura se traduziu na realização de inúmeros processos de concessão onerosa, nos termos disciplinados na Lei nº 8.987/1995 (“lei de concessões”).

No setor de transportes, os processos de concessão realizados incluem empreendimentos dos modais portuário, aeroportuário, ferroviário e rodoviário. A pesquisa ora apresentada se propõe a analisar três processos de concessão onerosa no setor de transportes propostos pelo Governo Federal, quais sejam:

- (iv) a concessão da infraestrutura aeroportuária do Bloco Sul, que é formado pelos aeroportos dos municípios de Curitiba/PR (Afonso Pena e Bacacheri), Foz do Iguaçu/PR, Londrina/PR, Joinville/SC, Navegantes/SC, Pelotas/RS, Uruguaiana/RS e Bagé/RS.
- (v) a concessão conjunta das rodovias BR-116 (“Dutra”), entre as cidades de São Paulo/SP e Rio de Janeiro/RJ, e BR-101 (“Rio-Santos”), no trecho entre Ubatuba/SP e Rio de Janeiro/RJ; e
- (vi) a concessão da ferrovia EF-170, também conhecida como Ferrogrão, entre as cidades de Sinop/MT e Itaituba/PA.

Entre os três projetos mencionados, o único que não teve êxito foi a concessão da ferrovia EF-170. Os demais processos de concessão foram concluídos, tendo sido os empreendimentos devidamente concedidos aos parceiros privados por meio de contratos de concessão celebrados com as agências reguladoras setoriais (Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT e Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC). No caso da Ferrogrão, conforme será visto adiante, o processo encontra-se judicializado, permanecendo inconcluso na esfera administrativa.

A população da qual foram extraídos os casos contempla centenas de projetos de concessão onerosa implementados no Brasil pelo Governo Federal desde 1995, quando foi editada a Lei nº 8.987 (lei geral de concessões). Apesar desse marco legislativo fundamental para definir a configuração institucional em que ocorrem os processos de concessão onerosa no Brasil, a presente pesquisa atém-se aos projetos executados pelo Governo Federal no período entre 2016 e 2022.

O motivo que justifica essa escolha está relacionado ao redirecionamento introduzido pelo Governo Federal nas políticas de financiamento à infraestrutura a partir desse ano. Desde o fim do Governo Dilma Rousseff e o início do Governo Michel Temer, houve considerável estímulo à participação da iniciativa privada no financiamento de projetos de infraestrutura em âmbito federal. Com o objetivo declarado de canalizar poupança privada para a ampliação e o aprimoramento da infraestrutura nacional, especialmente no setor de transportes, foram introduzidas algumas inovações legislativas que alteraram o ambiente institucional para os investimentos em infraestrutura de transportes. A título ilustrativo, menciona-se algumas:

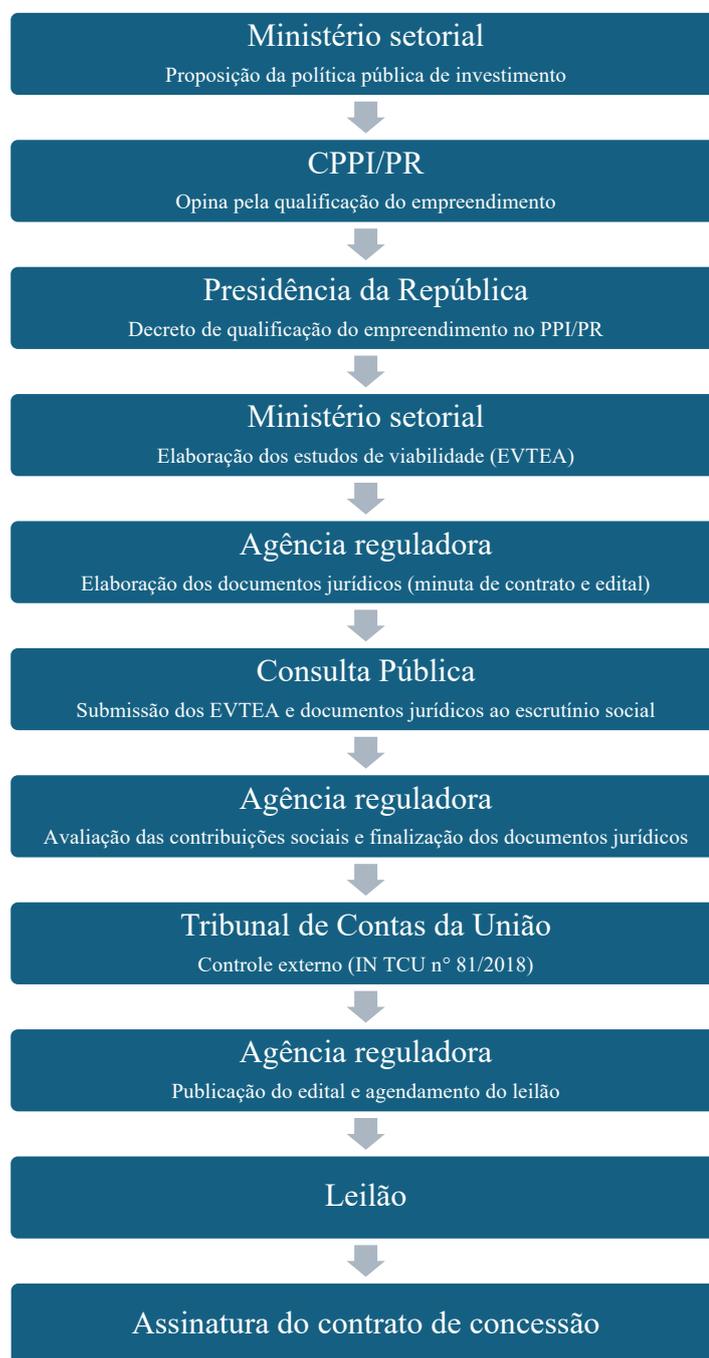
- Criação do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República (Lei nº 13.334/2016);
- Aprovação da lei de prorrogações e relitações (Lei nº 13448/2017);
- Novo marco legal do transporte ferroviário (Lei nº 14.273/21); e
- Aprovação da “BR do mar” (Lei nº 14.301/2022).

Nos termos previstos na Lei nº 13.334/2016, o Programa de Parcerias e Investimentos da Presidência da República (PPI/PR) se destina à *“ampliação e 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”*. Em termos práticos, o PPI/PR tem funcionado como unidade central de coordenação de projetos de parceria no âmbito do Governo Federal. Conforme estabelecido no art. 5º da Lei nº 13.334/2016, os projetos qualificados no PPI/PR serão tratados como empreendimentos estratégicos e *“terão prioridade nacional perante todos os agentes públicos nas esferas administrativa e controladora da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”*.

Tipicamente, um projeto federal de concessão de infraestrutura executado no período de interesse da pesquisa esteve submetido ao cumprimento de algumas etapas administrativas obrigatórias. Como descrito na Figura 05, essas etapas são inauguradas pela proposição do projeto pelo Ministério setorial competente. Ao longo dos anos, o Ministério responsável pelos modais de transportes recebeu diferentes denominações. Entre 2016 e 2018, a pasta era chamada de Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil (MTPA). Entre 2019 e 2022, o nome foi alterado para Ministério da Infraestrutura (MInfra). Desde 1º de janeiro de 2023, as atribuições do antigo MInfra estão divididas em duas pastas: Ministério dos Transportes (MT) e Ministério dos Portos e Aeroportos (MPor).

Uma vez proposto o projeto de parceria, cabe ao Conselho do Programa de Parcerias e Investimentos (CPPI) opinar, previamente à deliberação do Presidente da República, pela qualificação do empreendimento. O CPPI é um conselho interministerial que, entre outras atribuições, exerce as funções originalmente alocadas ao Conselho Nacional de Desestatização (CND), instituído em 1990 por ocasião da criação do Programa Nacional de Desestatização (PND). A recomendação do CPPI é apreciada pelo Presidente da República e, caso acatada, tem-se a publicação de um decreto que qualifica o empreendimento para fins de concessão.

Figura 5 - Processo administrativo para a concessão de um ativo de infraestrutura de transportes pelo Governo Federal – período: 2016 a 2022.



Fonte: Elaborado pelo autor.

Em seguida, iniciam-se as etapas de estruturação técnica e jurídica da nova concessão. Nesse momento, são elaborados os estudos de viabilidade e os documentos jurídicos da concessão (minutas de contrato e edital). Nessa etapa do processo ocorre um aprofundamento dos estudos sobre as características do ativo a ser concedido e o modelo regulatório a ser

utilizado. São produzidas projeções de demanda, estudos de engenharia, avaliações de impacto ambiental e análises de viabilidade econômico-financeira. Além disso, à luz do conhecimento gerado pelos estudos, começam a ser definidos os contornos gerais do contrato de concessão e sua matriz de riscos.

Em alguns processos de concessão, é comum que o trâmite administrativo para a qualificação formal do empreendimento no PPI/PR ocorra em paralelo à elaboração dos estudos de viabilidade e dos documentos jurídicos. Quando isso ocorre, o Ministério setorial propõe a política de investimento ao CPPI e, concomitantemente, inicia os procedimentos necessários à elaboração dos estudos de viabilidade. Embora o trâmite em paralelo produza alguma redução no tempo necessário para concluir todo o processo administrativo, essa modificação na sequência das etapas não gera alterações de mérito no processo de concessão.

Ressalta-se que todo o processo de concepção e execução de um projeto de investimento, tal qual o fluxograma descrito na Figura 05, está submetido à atuação de diversos atores com poder de veto. Alguns desses atores são os seguintes: órgãos do Poder Executivo, que detêm o poder de agenda e podem determinar a interrupção da execução da política (*i.e.* Presidência da República, Casa Civil, CPPI *etc.*); entidades de controle interno (*i.e.* Controladoria-Geral da União – CGU); órgãos de controle externo, destacando-se, em especial, o Tribunal de Contas da União – TCU; além dos inúmeros entes que integram o Poder Judiciário e podem ser acessados por diversos outros atores da sociedade civil. Logo, embora se trate de um processo administrativo sob competência do Governo Federal, existe uma multiplicidade de atores com poder de influência sobre os trabalhos técnicos conduzidos pela Administração.

Ao longo do processo administrativo, diversas decisões precisam ser tomadas pelos agentes administrativos envolvidos na estruturação do projeto. De natureza discricionária, essas decisões têm o potencial de afetar a viabilidade do projeto de investimento e o resultado social líquido que ele é capaz de produzir. Em última instância, são decisões que podem determinar o êxito ou o fracasso do projeto. Alguns dos temas abarcados por esse conjunto de decisões são os seguintes: premissas para elaboração dos EVTEA; modelo de leilão; critérios de elegibilidade para participação no certame; sistemática de recolhimento de outorgas; fórmula de compartilhamento de riscos; definição das obrigações de investimento do parceiro privado *etc.*

Os casos selecionados para a pesquisa devem ser entendidos como uma amostra dos projetos de concessão de infraestrutura de transportes executados no período compreendido

entre os anos de 2016 e 2022. Segundo levantamento realizado junto ao site do PPI/PR⁷, 127 projetos de parceria-pública privada no setor de infraestrutura de transportes foram concluídos nesse período. Esses projetos incluem arrendamentos portuários (59 projetos), concessões aeroportuárias (54 ativos concedidos), concessões rodoviárias (9 ativos concedidos e 11 concessões estruturadas) e projetos ferroviários (entre novas concessões e prorrogações de concessões existentes, foram concluídos 6 projetos ferroviários).

Vale notar, contudo, que os arranjos contratuais utilizados na execução dos projetos de investimento do setor de transportes possuem alguma variação. No setor portuário, por exemplo, é comum que os projetos de investimento em terminais logísticos assumam a forma de contratos de arrendamento. Instituído pela Lei n° 12.815, de 2013, Moreira (2022) define arrendamento como sendo uma “*modalidade de delegação de uso/exploração econômica de bem público por prazo certo, em contrapartida ao pagamento de tal uso*”. Embora similar a um contrato de concessão, Moreira (2022) identifica diferenças jurídicas relevantes entre os dois institutos (Moreira, 2022, p. 207). No período de interesse da pesquisa houve apenas uma única concessão portuária nos moldes previstos na Lei n° 8.987, de 1995 – o caso da Companhia Docas do Espírito Santo (CODESA)⁸.

Para além disso, no setor ferroviário, também foi comum a utilização de modalidades contratuais alternativas para viabilizar a execução de investimentos. Destaca-se, em particular, a prorrogação das concessões ferroviárias então em vigor tendo como contrapartida a realização de investimentos na construção de novos ramais. Essa modalidade de parceria foi prevista na Lei n° 13.448, de 2017, e serviu para viabilizar, entre outros, a construção da Ferrovia de Integração Centro-Oeste (FICO), entre os municípios de Mara Rosa/GO e Água Boa/MT. A prorrogação antecipada da Estrada de Ferro Vitória-Minas (EFVM), que atravessa boa parte do vale do Rio Doce e conecta a região metropolitana de Belo Horizonte/MG ao porto de Tubarão, em Vitória/ES, teve como contrapartida justamente a construção da FICO.

Nos casos de arranjos contratuais alternativos (*i.e.* arrendamentos, prorrogação de contratos *etc*), o processo administrativo para a execução da política de investimento contém diferenças em relação ao fluxograma descrito na Figura 05. Ademais, o grau de discricionariedade dos agentes administrativos na definição da modelagem regulatória do novo

⁷ Governo Federal - Programa de Parcerias e Investimentos: <https://ppi.gov.br/projetos/>. Acesso no dia 02 de outubro de 2024.

⁸ A desestatização da CODESA possui peculiaridades em relação a outras concessões de infraestruturas de transportes, pois reuniu em um único processo administrativo uma concessão e uma privatização. Juntamente com a delegação provisória ao ente privado do direito de exploração da infraestrutura (concessão), realizou-se a alienação do ente público até então responsável por essa exploração (privatização). Em função das especificidades regulatórias desse processo, optou-se por não incluí-lo no rol de casos selecionados para o presente estudo.

empreendimento também muda. Como as especificidades institucionais dos diferentes projetos de investimentos poderiam criar dificuldades no esforço de comparação realizado pelo pesquisador, optou-se no presente trabalho por selecionar projetos que se enquadrem na definição “*clássica*” de uma concessão onerosa – isto é, nos termos previstos na Lei nº 8.987, de 1995. Conforme será visto no capítulo 4, essa escolha se mostra condizente com o modelo analítico utilizado para a condução da pesquisa.

Embora cada um dos casos selecionados para o presente estudo se adeque rigorosamente ao fluxograma descrito acima, vale um esclarecimento pontual a respeito da Ferrogrão. Nesse projeto, o processo administrativo foi interrompido quando os documentos técnicos e jurídicos estavam sob apreciação do TCU. Logo, as etapas de publicação do edital, realização do leilão e assinatura do contrato nunca chegaram a ocorrer. A não realização dessas etapas é explicada pelo fracasso do Governo Federal na implementação do projeto e não por alguma peculiaridade institucional decorrente do arranjo contratual utilizado para viabilizar a execução do empreendimento. Caso o projeto tivesse sido executado com sucesso, essas etapas inevitavelmente teriam ocorrido.

Por fim, convém salientar outros aspectos relevantes dos casos selecionados que justificam a escolha do pesquisador. Embora o estudo tenha foco estrito nos elementos que explicam o êxito (ou o fracasso) dos projetos selecionados, ao longo do trabalho de análise dos dados foi possível traçar comparações com outros projetos de concessão onerosa não incluídos no escopo do trabalho (*i.e.* concessão do Bloco Norte de aeroportos, concessão das rodovias integradas do Paraná, concessão da Ferrovia Norte-Sul *etc*). Essas comparações podem ser relevantes para elucidar diferenças entre os mecanismos causais inerentes à estrutura institucional na qual a política é executada e aqueles que são intrínsecos à própria estrutura da política pública.

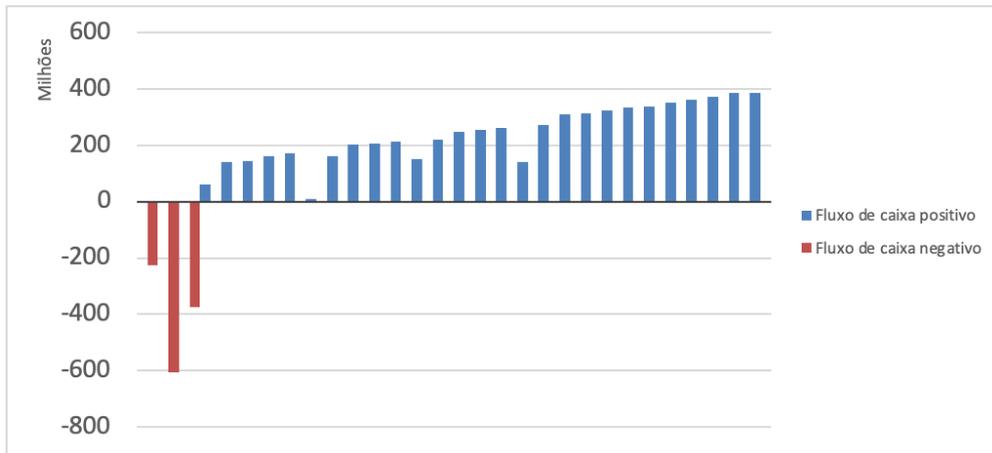
De resto, destaca-se, ainda, a simbologia dos projetos selecionados para o período de interesse da pesquisa. Conforme será detalhado a seguir, cada um dos casos analisados possui elementos que os diferenciam de outros empreendimentos similares dentro dos modais de transporte em que estão inseridos. A concessão do Bloco Sul, por exemplo, ocorreu no auge da pandemia de Covid-19, quando vigorava em âmbito global considerável incerteza em relação ao futuro da indústria de transporte aéreo. A concessão da BR-116/101/RJ/SP incorporou inúmeras inovações regulatórias, revestindo-se de um ineditismo que a coloca em uma posição única na história das concessões rodoviárias brasileiras. A Ferrogrão, por seu turno, representa uma esteira de escoamento que atravessa o bioma amazônico, com potencial de impacto disruptivo para a cadeia logística do agronegócio brasileiro.

Apesar de suas especificidades, os casos selecionados detêm atributos gerais que os tornam representativos dos projetos de investimento executados no período de interesse. Aliado a isso, soma-se o fato de que os projetos oferecem uma oportunidade relevante para exploração dos *trade-offs* intertemporais e mecanismos causais identificados por Jacobs (2011, 2016a). Conforme citado durante a revisão de literatura, em um projeto de PPP, o ente privado fica responsável por financiar os investimentos necessários, administrar a infraestrutura e gerenciar a prestação do serviço. Apesar de se responsabilizar pelo financiamento dos projetos, a parte privada não é responsável por custeá-los (Fabre *et al*, 2021). A depender da modelagem regulatória utilizada, o *funding* do projeto recairá, em última instância, sobre uma combinação de usuários e pagadores de impostos. Por isso, segundo Fabre *et al* (2021), as PPP não geram ganhos em termos de espaço fiscal, permitindo apenas a alocação temporal das receitas e despesas do governo por meio do diferimento de pagamentos.

A alteração na alocação temporal de receitas e despesas públicas é justamente o elemento que torna os casos selecionados um objeto de interesse para a presente pesquisa. Sob o prisma do ente privado, a lógica subjacente ao conceito de política de investimento utilizada por Jacobs (2016a) se mostra bastante evidente – isto é, políticas de investimento são aquelas que geram custos no curto prazo para viabilizar benefícios maiores no longo prazo. Considerando que cabe ao ente privado a assunção de parcela substancial dos riscos do projeto (*i.e.* risco de demanda, risco de engenharia *etc*), além da responsabilidade pelo financiamento do empreendimento, recai sobre ele a maior parte dos custos de curto prazo necessários para viabilizar os benefícios que serão colhidos apenas no futuro.

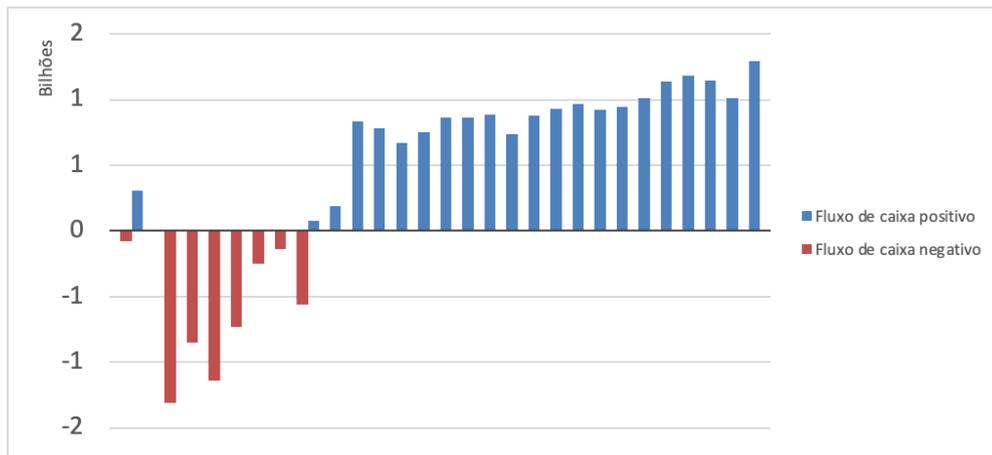
A título ilustrativo, são reproduzidos abaixo os fluxos de caixa dos casos selecionados (Gráficos 1, 2 e 3). Como pode ser observado, os custos incorridos pelos empreendedores privados se concentram no curto prazo (barras vermelhas), o que guarda consonância com as modelagens regulatórias dos projetos de concessão, que estipulam vultosas obrigações de investimento logo no início dos contratos. Superados os investimentos obrigatórios iniciais, os parceiros privados passam a auferir benefícios líquidos (barras azuis). No cômputo geral, a amortização dos investimentos realizados e a obtenção de retorno econômico positivo só será possível no longo prazo depois que o investidor incorrer nos custos de curto prazo.

Gráfico 1 - Fluxo de caixa: Bloco Sul de aeroportos (R\$).



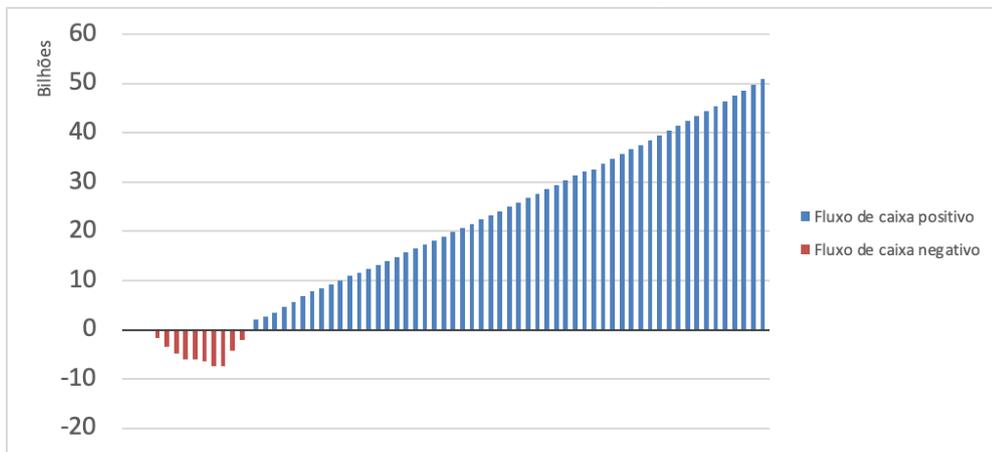
Fonte: Estudos de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental (EVTEA). Adaptado pelo autor.

Gráfico 2 - Fluxo de caixa: Rodovias BR-116/101/RJ/SP (R\$).



Fonte: Estudos de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental (EVTEA). Adaptado pelo autor.

Gráfico 3 - Fluxo de caixa: Ferrogrão (R\$).



Fonte: Estudos de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental (EVTEA). Adaptado pelo autor.

Os fluxos de caixa descritos nos gráficos 1, 2 e 3, embora reflitam a distribuição de custos e benefícios do investidor privado, também podem ser considerados aproximações para a distribuição de custos e benefícios suportados pelo Poder Público – ou seja, os fluxos de caixa refletem a própria estrutura temporal da política pública. Os investimentos realizados pelo ente privado são convertidos em bens reversíveis ao Poder Concedente ao final do contrato de concessão. Do ponto de vista jurídico, os bens reversíveis são propriedades da União, estando provisoriamente sob guarda do parceiro privado enquanto vigorar o regime contratual. Caso haja a extinção antecipada do contrato (*i.e.* caducidade, encampação *etc*), os bens reversíveis ainda não amortizados terão que ser indenizados pelo Poder Público. Em termos práticos, portanto, os dispêndios realizados pelo ente privado para financiar os investimentos obrigatórios oneram indiretamente o parceiro público.

Para além disso, os benefícios líquidos auferidos pelo ente privado indicam a adequada utilização da infraestrutura concedida e, por conseguinte, o atingimento dos objetivos pretendidos pelo projeto de PPP. Assumindo que a operação da infraestrutura ocorra dentro de determinados parâmetros, a existência de benefícios líquidos para o parceiro privado representa o êxito do projeto em prover à sociedade um serviço público alinhado com os preceitos constitucionais. Por óbvio, para que isso ocorra, algumas premissas precisam ser observadas pela parte privada, como a execução integral dos investimentos contratados, o atendimento às regras de nível de serviço e qualidade de serviço, além do cumprimento dos princípios regulatórios subjacentes à disciplina contratual (*i.e.* modicidade tarifária *etc*).

Como citado durante a revisão de literatura (seção 2.3), os contratos de concessão são elaborados de modo a alinhar incentivos e equilibrar objetivos conflitantes (Banco Mundial, 1998, p. 32). Uma concessão de sucesso permite que o ente privado obtenha retorno econômico positivo sobre os recursos investidos ao tempo em que o Poder Público – e a sociedade – usufruem dos benefícios gerados pelos investimentos na infraestrutura (*i.e.* ampliação de capacidade, correção de não conformidades, melhoria na qualidade do serviço, ganhos de eficiência operacional *etc*). Em suma, enquanto os custos de curto prazo suportados pelo ente público decorrem do ônus indireto gerado pelos investimentos privados, os benefícios de longo prazo derivam do atingimento do objetivo almejado pela política pública, qual seja, o aprimoramento do serviço público concedido.

Ressalva-se, contudo, que a avaliação acurada da distribuição temporal dos impactos sociais de uma política de investimento em infraestrutura não pode ser inteiramente depreendida do fluxo de caixa do projeto. O saldo final de custos e benefícios sociais exige a produção de uma análise de custo-benefício abrangente, que seja capaz de mapear, valorar e precificar todas

as consequências geradas pelo projeto. Tomando-se como ponto de partida os fluxos de caixa expostos nos Gráficos 1, 2 e 3, seria necessário incorporar aos cálculos o valor das externalidades – positivas e negativas – causadas pelos investimentos. A produção de tal análise extrapola o propósito desta dissertação. Para os objetivos pretendidos pelo pesquisador, faz-se suficiente o reconhecimento de que a estrutura temporal dos projetos selecionados se alinha ao conceito de *policy investment* de Jacobs (2011, 2016a) – isto é, os projetos incorrem em custos no curto prazo para produzir benefícios maiores no longo prazo.

Sob o prisma dos diferentes *stakeholders* interessados nos empreendimentos, a distribuição temporal de custos e benefícios estará condicionada à modelagem regulatória adotada no projeto. Como já citado anteriormente, a modelagem de uma concessão depende das decisões dos agentes administrativos responsáveis pelo projeto e incluem questões relacionadas ao modelo de leilão, aos critérios para participação no certame, à sistemática de recolhimento de outorgas, à definição das obrigações de investimento do parceiro privado, à fórmula de compartilhamento de riscos, além de inúmeros outros temas. As decisões acerca desses temas irão determinar a estrutura da política pública e a distribuição de custos e benefícios ao longo do tempo. No capítulo 5, serão apresentados os principais grupos impactados pelos casos selecionados e a relação entre a modelagem regulatória e a estrutura temporal dos projetos.

Frente ao exposto, conclui-se que a análise dos casos selecionados no presente estudo tem o potencial de produzir inferências válidas a respeito dos obstáculos que incidem sobre projetos de investimento em infraestrutura. Diante do enquadramento dos casos ao conceito de *policy investment* proposto por Jacobs (2011, 2016a), avalia-se que a investigação pormenorizada dos projetos pode ajudar a aperfeiçoar o entendimento sobre as condições que facilitam (ou dificultam) a execução de políticas públicas de investimento. A título introdutório, são apresentadas abaixo informações sobre cada um dos empreendimentos analisados.

Aeroportos do Bloco Sul⁹.

Os nove aeroportos que integram o Bloco Sul foram qualificados no PPI e incluídos no Plano Nacional de Desestatização (PND) por meio do Decreto nº 9.972, de 14 de agosto de 2019. O leilão de concessão dos aeroportos do Bloco Sul ocorreu no dia 07 de abril de 2021 e envolveu também a concessão de outros 13 aeroportos divididos em 2 blocos (Bloco Central e

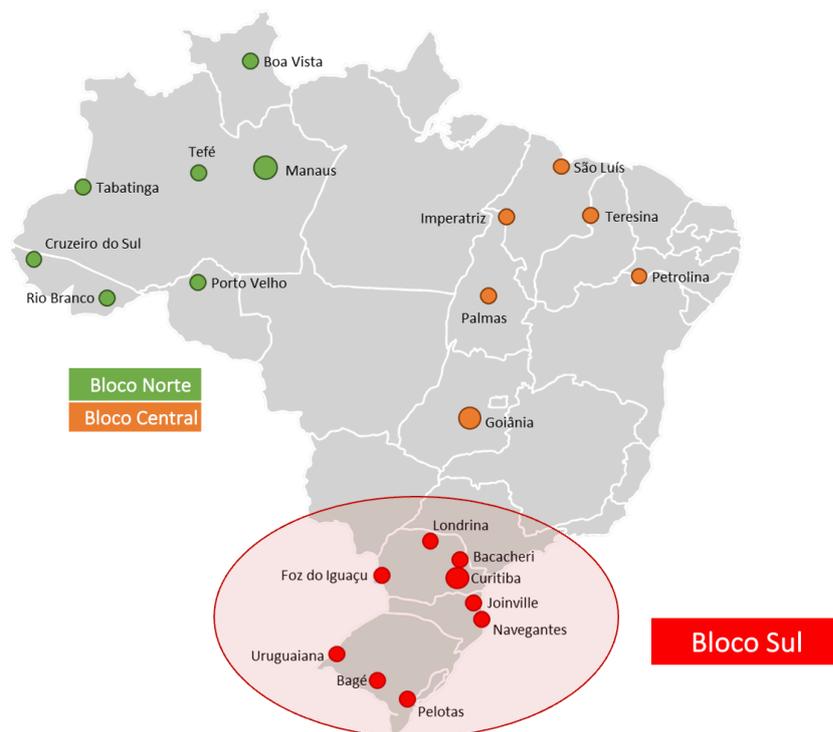
⁹ Informações sobre o projeto extraídas dos documentos submetidos à consulta pública pela ANAC. Documentação disponível no endereço eletrônico: <https://www.anac.gov.br/assuntos/paginas-tematicas/concessoes/sexta-rodada>. Acesso no dia 02 de outubro de 2024.

Bloco Norte). Os aeroportos do Bloco Sul foram arrematados pelo valor de R\$ 2,1 bilhões, o que representou um ágio de 1.534,36% em relação ao lance mínimo inicial de R\$ 130,2 milhões.

Os aeroportos que compõem o Bloco Sul são os seguintes:

- (i) Aeroporto Internacional de Curitiba –
- (ii) Afonso Pena (SBCT), localizado em São José dos Pinhais, Estado do Paraná;
- (iii) Aeroporto Internacional de Foz do Iguaçu – Cataratas (SBFI), localizado em Foz do Iguaçu, Estado do Paraná;
- (iv) Aeroporto Internacional de Navegantes - Ministro Victor Konder (SBNF), localizado em Navegantes, Estado de Santa Catarina;
- (v) Aeroporto de Londrina - Governador José Richa (SBLO), localizado em Londrina, Estado do Paraná;
- (vi) Aeroporto de Joinville - Lauro Carneiro de Loyola (SBJV), localizado em Joinville, Estado de Santa Catarina;
- (vii) Aeroporto de Bacacheri (SBCT), localizado em Curitiba, Estado do Paraná;
- (viii) Aeroporto Internacional de Pelotas - João Simões Lopes Neto (SBPK), localizado em Pelotas, Estado do Rio Grande do Sul;
- (ix) Aeroporto Internacional de Uruguaiana - Rubem Berta (SBUG), localizado em Uruguaiana, Estado do Rio Grande do Sul; e
- (x) Aeroporto Internacional de Bagé - Comandante Gustavo Kraemer (SBBG), localizado em Bagé, Estado do Rio Grande do Sul.

Figura 6 - 6ª rodada de concessões aeroportuárias: Bloco Sul.



Fonte: Consulta Pública – 6ª Rodada de Concessões Aeroportuárias. Adaptado pelo autor.

Os aeroportos do Bloco Sul processam aproximadamente 12 milhões de passageiros por ano (dados de 2019, último ano antes da pandemia de Covid-19), o que corresponde a cerca de 5,7% da movimentação anual de passageiros no mercado brasileiro. Segundo as projeções dos estudos de viabilidade do processo, além dos valores arrecadados no leilão de concessão, o Governo Federal deve receber do operador privado, a título de outorga variável a ser paga no decorrer da concessão, o valor de R\$ 875 milhões. Adicionalmente, a concessionária estará obrigada a investir algo em torno de R\$ 2,8 bilhões em melhorias operacionais e expansão de capacidade da infraestrutura aeroportuária.

O processo de concessão do Bloco Sul integrou a chamada 6ª rodada de concessões aeroportuárias. O programa de concessões aeroportuárias do Governo Federal teve início em 2011, com a concessão do Aeroporto de São Gonçalo do Amarante/RN, localizado na região metropolitana de Natal/RN. Desde então, foram realizadas 7 rodadas de concessão, culminando com a concessão à iniciativa privada de 59 aeroportos, conforme o detalhamento descrito no Quadro 05. De acordo com dados da Secretaria Nacional de Aviação Civil (SAC/MPor),

atualmente, cerca de 97% dos passageiros e 99% da carga do mercado brasileiro de transporte aéreo são processados em aeroportos delegados para exploração privada¹⁰.

Quadro 5 - Rodadas de concessões aeroportuárias realizadas pelo Governo Federal.

ANO / RODADA	AEROPORTOS CONCEDIDOS
2011 / 1ª rodada	<ul style="list-style-type: none"> ○ São Gonçalo do Amarante/RN
2012 / 2ª rodada	<ul style="list-style-type: none"> ○ Guarulhos/SP ○ Viracopos/SP ○ Brasília/DF
2014 / 3ª rodada	<ul style="list-style-type: none"> ○ Galeão/RJ ○ Confins/MG
2017 / 4ª rodada	<ul style="list-style-type: none"> ○ Fortaleza/CE ○ Salvador/BA ○ Florianópolis/SC ○ Porto Alegre/RS
2019 / 5ª rodada	<ul style="list-style-type: none"> ○ Bloco Nordeste: Recife/PE, Maceió/AL, João Pessoa/PB, Aracaju/SE, Campina Grande/PB, Juazeiro do Norte/CE ○ Bloco Sudeste: Vitória/ES e Macaé/RJ ○ Bloco Centro-Oeste: Cuiabá/MT, Sinop/MT, Rondonópolis/MT e Alta Floresta/MT
2021 / 6ª rodada	<ul style="list-style-type: none"> ○ <u>Bloco Sul: Curitiba/PR, Foz do Iguacu/PR, Navegantes/SC, Londrina/PR, Joinville/SC, Bacacheri/PR, Pelotas/RS, Uruguaiana/RS e Bagé/RS</u> ○ Bloco Norte: Manaus/AM, Porto Velho/RO, Rio Branco/AC, Cruzeiro do Sul/AC, Tabatinga/AM, Tefé/AM e Boa Vista/RR ○ Bloco Central: Goiânia/GO, São Luís/MA, Teresina/PI, Palmas, TO, Petrolina/PE e Imperatriz/MA
2022 / 7ª rodada	<ul style="list-style-type: none"> ○ Bloco SP/MS/PA/MG: Congonhas/SP, Campo Grande/MS, Corumbá/MS, Ponta Porã/MS, Santarém/PA, Marabá/PA, Parauapebas/PA, Altamira/PA, Uberlândia/MG, Montes Claros/MG e Uberaba/MG ○ Bloco Aviação Geral: Campo de Marte/SP e Jacarepaguá/RJ ○ Bloco Norte II: Belém/PA e Macapá/AP

Fonte: Elaborado pelo autor.

¹⁰ Sistema Hórus: <https://horus.labtrans.ufsc.br/gerencial/?auth=s#Movimentacao/Desempenho>. Custeado com recursos do Ministério de Portos e Aeroportos (MPor) e mantido pela equipe do Laboratório de Transportes da Universidade Federal de Santa Catarina (Labtrans/UFSC). Acesso no dia 02 de outubro de 2024.

A 6ª rodada de concessões aeroportuárias foi fortemente marcada pelos impactos provocados pela pandemia de Covid-19. Embora a estruturação dos projetos que compuseram essa rodada de concessões tenha sido iniciada ainda no primeiro semestre de 2019, o leilão de concessão foi realizado apenas em abril de 2021. A relativa demora no prazo de estruturação se deve à necessidade de revisão dos estudos de viabilidade em função do caráter disruptivos dos efeitos gerados pela pandemia sobre o mercado de transporte aéreo.

Importa salientar que uma das funções de um estudo de viabilidade é estimar a demanda projetada para a infraestrutura que está sendo concedida. A partir dessa projeção, torna-se possível identificar os investimentos necessários à ampliação de capacidade do equipamento, os potenciais impactos ambientais gerados pelo empreendimento e a viabilidade econômico-financeira da concessão. Como a pandemia de Covid-19 alterou substancialmente a dinâmica de funcionamento da indústria de transporte aéreo, toda a projeção de demanda dos estudos teve de ser refeita. Por consequência, os demais tópicos abordados nos estudos – dimensionamento da infraestrutura e avaliação dos impactos ambientais – também tiveram de passar por extensa revisão.

Diante do cenário de incerteza gerado pela pandemia, coube à agência reguladora e ao ministério setorial a função de rever algumas regras que vinham sendo adotadas em rodadas anteriores. A alteração de parâmetros até então utilizados nas rodadas anteriores tinha por finalidade estimular a participação de agentes econômicos no leilão da nova concessão, minimizando, assim, a probabilidade de que o leilão fosse realizado sem que houvesse interessados. Uma das regras modificadas diz respeito aos critérios de comprovação da competência técnica do agente interessado em assumir a operação aeroportuária.

Em leilões passados, exigia-se que o consórcio participante possuísse em sua estrutura societária ao menos um operador com experiência na exploração de aeroportos de porte equivalente àqueles que estavam sendo leiloados. Na 6ª rodada, contudo, essa regra foi flexibilizada. A intenção declarada do Governo Federal com essa flexibilização era permitir que os licitantes se capitalizassem com maior facilidade, tornando dispensável a obrigatoriedade de que um operador aeroportuário compusesse o capital social da futura concessionária.

Considerando os efeitos provocados pela pandemia sobre o setor de aviação civil, avaliou-se que havia pouca disposição dos operadores aeroportuários internacionais em assumir novas obrigações de investimentos no curto prazo. Por isso, julgou-se que seria oportuno abrir aos agentes econômicos de outros setores (*i.e.* fundos de pensão, fundos de investimento *etc*) a

possibilidade de arrematar os blocos de aeroportos. Embora essa alteração tenha sido bem aceita pelos órgãos de controle e pelos agentes de mercado, o recurso acabou não sendo utilizado por nenhum dos licitantes que participaram da 6ª rodada de concessões aeroportuárias.

Outra flexibilização introduzida durante a 6ª rodada foi a dispensa de ateste de exequibilidade da proposta econômica. Como regra geral, os leilões de concessão aeroportuária exigiam que fossem apresentados atestados providos por instituição financeira reconhecida comprovando a capacidade dos licitantes de cumprir com a proposta econômica que seria apresentada no leilão. Do ponto de vista do Governo Federal, trata-se de uma espécie de seguro, cuja finalidade era comprovar que os valores submetidos no procedimento concorrencial seriam efetivamente recolhidos ao erário. Diante da preocupação de se reduzir os custos de participação no certame, optou-se por excluir essa obrigação do leilão.

Para além dos impactos gerados pela pandemia de Covid-19, outra característica marcante do processo de concessão dos aeroportos do Bloco Sul diz respeito à constante interação com os governos locais. De modo similar à dinâmica observada na concessão do sistema rodoviário BR-116/101/RJ/SP, a interlocução entre Governo Federal e entes subnacionais tinha por objeto a definição das obrigações de investimento nos equipamentos aeroportuários que seriam concedidos. Como as obrigações de investimento se baseavam na projeção de demanda estimada nos estudos de viabilidade, não havia muita margem de manobra para discussão sobre investimentos adicionais. Não obstante, situações específicas deram vazão ao surgimento de embates entre Governo Federal representantes dos interesses locais.

Tais situações serão relatadas em maior pormenor durante a apresentação dos resultados da pesquisa, no capítulo 05. De todo modo, pode-se antecipar aqui o caso envolvendo o aeroporto de Navegantes/SC. Diante da decisão do Governo Federal de prever no contrato de concessão a obrigação de construção de uma nova pista de pouso e decolagem (PPD) no Aeroporto Internacional de Curitiba - Afonso Pena (SBCT), as lideranças políticas catarinenses passaram a demandar insistentemente tratamento similar ao Aeroporto Internacional de Navegantes - Ministro Victor Konder (SBNF). Contudo, como as projeções de demanda para SBNF não indicavam a necessidade de uma nova PPD, a demanda não foi atendida. A insatisfação do Governo do Estado de Santa Catarina com o não endereçamento do pleito motivou o ingresso de ação judicial no Supremo Tribunal Federal (STF), a qual permanece em trâmite até os dias atuais.

O Quadro 06, exposto a seguir, detalha algumas características gerais do modelo regulatório utilizado na concessão dos aeroportos do Bloco Sul.

Quadro 6 - Modelo regulatório: concessão dos aeroportos do Bloco Sul.

ASSUNTO	TRATAMENTO REGULATÓRIO
<i>Duração do contrato</i>	30 anos.
<i>Ciclo de capex</i>	Único. Investimentos concentrados nos três primeiros anos do contrato. Investimentos posteriores condicionados ao cumprimento das normas de nível de serviço estipuladas pela autoridade reguladora.
<i>Subsídio cruzado</i>	Sim. Apenas alguns aeroportos do bloco possuem retorno econômico positivo (Curitiba, Foz do Iguaçu e Navegantes). A viabilidade econômica desses aeroportos permite a inclusão de aeroportos deficitários na concessão.
<i>Critério do leilão</i>	Maior valor de outorga.
<i>Sistemática de recolhimento de outorga</i>	Pagamento à vista (valor mínimo de outorga + ágio). Valor mínimo de outorga corresponde a 50% do valor presente líquido do projeto. Demais 50% são pagos em contribuições variáveis sobre o faturamento bruto da concessionária, devidas a partir do sexto ano da concessão.
<i>Revisão tarifária</i>	Revisão periódica. Compartilhamento de ganhos de produtividade com o usuário.
<i>Risco de demanda</i>	Majoritariamente suportado pela concessionária. Parte do risco de demanda compartilhado com o Poder Público por meio do mecanismo de contribuição variável.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Rodovias BR-116/101/RJ/SP: Dutra (BR-116) e Rio-Santos (BR-101)¹¹.

A rodovia BR-116/RJ/SP foi qualificada no PPI por meio do Decreto nº 9.059, de 25 de maio de 2017. A rodovia faz a ligação entre as duas maiores regiões metropolitanas do País: Rio de Janeiro/RJ e São Paulo/SP. O leilão de concessão foi realizado em outubro de 2021 e o novo contrato de concessão foi assinado pelo Governo Federal e o parceiro privado em março de 2022. O contrato tem duração de 30 anos.

¹¹ Informações sobre o projeto extraídas dos documentos submetidos à consulta pública pela ANTT. Documentação disponível no endereço eletrônico: <https://participantt.antt.gov.br/Site/AudienciaPublica/VisualizarAvisoAudienciaPublica.aspx?CodigoAudiencia=410>.

Figura 7 - Rodovias BR-116/101/RJ/SP.



Fonte: Estudos de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental (EVTEA).

No total, o sistema rodoviário concedido (BR-116/101/RJ/SP) possui 625,8 km de extensão. O *CAPEX* estimado pelo Governo Federal para o período da concessão equivale a R\$ 14,8 bilhões; o *OPEX*, por sua vez, chega ao total de R\$ 15 bilhões. Sob o prisma regulatório, a concessão do sistema BR-116/101/RJ/SP possui uma série de inovações. A título exemplificativo, pode-se mencionar as seguintes inovações introduzidas pela concessão:

- Tarifa diferenciada por segmento considerando pista dupla e simples. Em tese, essa diferenciação serve para conferir aos usuários maior equidade e flexibilidade (tarifa de pedágio varia conforme a qualidade do serviço de infraestrutura oferecido);
- Desconto para usuários frequentes, que permite descontos progressivos de acordo com a frequência de utilização da via;
- Mecanismo de proteção cambial (possibilidade de compartilhamento do risco cambial caso a concessionária tenha dívida em moeda estrangeira). Trata-se de recurso regulatório com potencial para reduzir o custo de capital da concessionária;
- Acordo tripartite assinado pelos credores, poder concedente e concessionária com o objetivo de regular a relação entre as partes e prever mecanismos para assegurar o envolvimento do credor na concessão;
- Inovações operacionais (*i.e.* monitoramento inteligente de tráfego, *Building Information Modeling - BIM*, Sistema de Gerenciamento de Pavimentos - SGP *etc*); e

- *Free Flow* (mecanismo flexível que dispensa a necessidade de praças de pedágio para a cobrança de tarifas).

O leilão utilizou um formato híbrido, conjugando valor de outorga e desconto na tarifa de pedágio. Segundo esse modelo, o edital de licitação estabelece um teto para o deságio permitido na tarifa de pedágio, a partir do qual a competição se dá pela maior outorga ofertada. Alega-se que esse modelo tem a vantagem de não permitir deságios muito elevados que possam comprometer a sustentabilidade financeira do projeto. Ao mesmo tempo, o leilão exige o comprometimento inicial dos investidores mais competitivos, mitigando, assim, o risco de seleção adversa.

O leilão da concessão contou com apenas dois participantes. O vencedor do certame foi o grupo que já administrava a rodovia na concessão anterior (CCR), iniciada em 1995 e encerrada em 2021. Em sua proposta econômica, o consórcio ofereceu o valor máximo de desconto, garantindo uma redução de 35% no valor da tarifa de pedágio ofertada inicialmente no leilão, além de R\$ 1,7 bilhão em outorga ao Governo Federal. Em segundo lugar, ficou a empresa Ecorodovias, que apresentou uma proposta bastante menos competitiva (deságio de 10,6% sobre o valor do pedágio, sem valor de outorga).

Segundo as informações contidas no contrato de concessão e nos estudos de viabilidade técnica, econômica e ambiental (EVTEA), o sistema rodoviário deverá receber um único ciclo de investimentos, o qual estará diluído ao longo dos 11 primeiros anos da concessão. No cinco anos iniciais, serão realizados trabalhos de manutenção do pavimento, adequação da sinalização vertical e horizontal e recuperação das características originais da rodovia. Entre o quinto e o décimo primeiro ano, a concessionária deverá realizar uma série de intervenções pontuais voltadas à ampliação da capacidade e melhoria do nível de serviço (*i.e.* construção de vias duplicadas, interconexões em desnível, passarelas de pedestres, túneis de tráfego, retornos em nível, travessias de fauna, rotatórias alongadas *etc.*).

Conforme será demonstrado mais adiante, a execução do projeto de investimento foi marcada pela constante interação com os governos locais, em especial, as prefeituras municipais. A interação entre o Governo Federal, responsável pela concepção e execução da política, e as lideranças políticas locais tinha dois objetos de discussão prioritários: (i) o cronograma de investimentos da nova concessão e (ii) a localização das praças de pedágio. Por um lado, as autoridades municipais defendiam que suas localidades fossem priorizadas na definição dos investimentos que seriam realizados logo nos primeiros anos da concessão. Por outro, havia uma constante pressão para que as praças de pedágio que viessem a ser instituídas

estivessem localizadas em pontos distantes dos municípios, de modo a não penalizar os cidadãos que frequentemente utilizam a rodovia.

Associado ao fato de ser o sistema rodoviário que conecta os dois núcleos urbanos mais populosos do país, as inovações regulatórias introduzidas na modelagem da concessão e o montante de investimentos exigidos conferiram ao projeto uma importância simbólica para o Governo Federal. O leilão inaugurou uma série de outras licitações de infraestrutura que ocorreriam nos meses de novembro e dezembro de 2021, denominada de “Super Infra”. Após a realização do leilão, o então Ministro da Infraestrutura qualificou a concessão do sistema BR-116/101/RJ/SP como sendo “o maior leilão rodoviário da história”¹².

Menciona-se, ainda, a discussão regulatória que precedeu o processo de concessão do sistema rodoviário. Nos anos que antecederam a nova concessão, a concessionária que estava à frente do ativo manifestou a intenção de prorrogar a duração do contrato então em vigor. Nos moldes do que o Governo Federal viria a fazer nos contratos de concessão ferroviária, a intenção do operador rodoviário era permanecer à frente da concessão tendo como contrapartida obrigações adicionais de investimento que não estavam previstas no contrato originalmente pactuado. Embora a proposta da concessionária não tenha prosperado, ela serviu para estabelecer um marco de referência sobre a vantajosidade da nova concessão.

Para além da avaliação dos benefícios líquidos colhidos pela sociedade com a política de investimento, a referência à discussão que precedeu a nova concessão mostra-se relevante para indicar o comportamento da antiga concessionária durante a etapa de estruturação do projeto. Embora a concessionária tenha logrado êxito em permanecer à frente do ativo, seu objetivo inicial era viabilizar uma alternativa regulatória que prescindia de um procedimento concorrencial – majorando, assim, a possibilidade de se manter como operadora da infraestrutura rodoviária.

O Quadro 07, exposto a seguir, detalha algumas características gerais do modelo regulatório utilizado na concessão do sistema rodoviário BR-116/101/RJ/SP.

Quadro 7 - Modelo regulatório: concessão da BR-116/101/RJ/SP.

ASSUNTO	TRATAMENTO REGULATÓRIO
<i>Duração do contrato</i>	30 anos.
<i>Ciclo de capex</i>	Único. Investimentos concentrados nos onze primeiros anos do contrato.

¹² Governo Federal – Casa Civil: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/noticias/2021/outubro/super-infra-governo-federal-abre-temporada-com-maior-leilao-rodoviario-da-historia->. Acesso no dia 02 de outubro de 2024.

<i>Subsídio cruzado</i>	Sim. Retorno econômico positivo da BR-116 viabiliza a inclusão da BR-101 no projeto.
<i>Critério do leilão</i>	Menor valor de tarifa de pedágio conjugado com maior valor de outorga.
<i>Sistemática de recolhimento de outorga</i>	Pagamento à vista (valor mínimo de outorga + ágio).
<i>Revisão tarifária</i>	Revisão periódica. Compartilhamento de ganhos de produtividade com o usuário.
<i>Risco de demanda</i>	Suportado pela concessionária.

Fonte: Elaborado pelo autor.

EF-170 (Ferrogrão)¹³.

Em sua primeira reunião, o Conselho do PPI aprovou a Resolução nº 2, de 13 de setembro de 2016, por meio da qual opinou de maneira favorável à qualificação da concessão da EF-170. Posteriormente, a qualificação no Programa de Parcerias de Investimentos foi concluída com a publicação do Decreto nº 8.916, de 25 de novembro de 2016. Com isso, a concessão da EF-170 se tornou um dos projetos prioritários para o Governo Federal. De acordo com a modelagem proposta, a concessão da infraestrutura deveria ter 69 anos de duração, sendo 9 anos apenas para o período de construção. O *CAPEX* (*capital expenditure*) estimado soma aproximadamente R\$ 25 bilhões, enquanto o *OPEX* (*operational expenditure*) previsto para o período da concessão é de cerca de R\$ 49 bilhões.

A Ferrogrão se caracteriza por ser um projeto *greenfield* que conecta os municípios de Sinop/MT a Itaituba/PA, totalizando 933 km. A ferrovia pretende cumprir um papel estruturante para o escoamento da produção de milho, soja e farelo de soja do Estado do Mato Grosso, prevendo-se ainda o transporte de óleo de soja, fertilizantes, açúcar, etanol e derivados do petróleo. Segundo as projeções contidas nos estudos de viabilidade técnica, econômica e ambiental do projeto, estima-se uma movimentação de 42 milhões de toneladas/ano de grãos em 2050.

Em conjunto com a rodovia BR-163, a Ferrogrão busca consolidar o corredor logístico que conecta a região Centro-Oeste do Brasil ao porto de Miritituba (Itaituba/PA), abrindo, assim, um novo canal de exportação por meio do Arco Norte. Atualmente, mais de 70% da

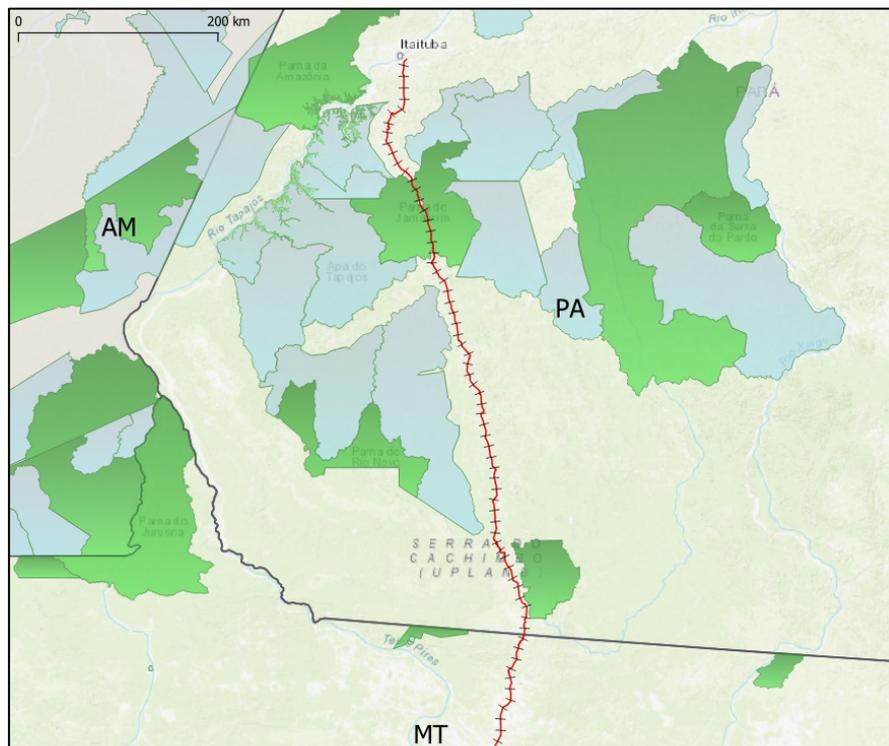
¹³ Informações sobre o projeto extraídas dos documentos submetidos à consulta pública pela ANTT. Documentação disponível no endereço eletrônico: <https://participantt.antt.gov.br/Site/AudienciaPublica/VisualizarAvisoAudienciaPublica.aspx?CodigoAudiencia=176>. Acesso no dia 02 de outubro de 2024.

safrá mato-grossense é escoada pelos portos de Santos-SP e Paranaguá-PR, situados a mais de dois mil quilômetros da origem da carga. Esse cenário mostra a relevância do projeto dentro do sistema logístico brasileiro.

Segundo as projeções do Governo Federal, a implantação do projeto deve levar a uma redução das externalidades negativas de cerca de R\$ 6,1 bilhões. Esses valores correspondem à diminuição de acidentes, congestionamentos e emissões de CO₂ nas rodovias que serão impactadas pelo projeto. Estima-se também que ao longo de todo o período da concessão a ferrovia seja responsável pela geração de 32.918 empregos (diretos, indiretos e efeito-renda) e por uma arrecadação tributária de R\$ 625 milhões. Especificamente quanto ao custo do transporte, espera-se uma redução de R\$ 19,2 bilhões no custo do frete em comparação ao uso do modal rodoviário.

O traçado proposto para a ferrovia atravessa a unidade de conservação do Parque Nacional do Jamanxim, no estado do Pará. Por isso, o Governo Federal editou em 2017 a Medida Provisória nº 758/2017 com o objetivo de alterar os limites da unidade de conservação, excluindo da poligonal afetada uma área de 862 hectares. No mesmo instrumento, o Governo Federal acrescentou 51.135 hectares ao parque. No entanto, o projeto de lei de conversão aprovado pelo Congresso Nacional rejeitou a ampliação proposta pelo Executivo e instituiu a criação da Área de Proteção Ambiental Rio Branco, com extensão aproximada de 101.270 hectares. Quando submetido à sanção presidencial, o dispositivo que criou a nova área de proteção ambiental foi vetado pelo Presidente da República.

Figura 8 - Traçado proposto para a EF-170 - Ferrogrão.





Fonte: Estudos de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental (EVTEA).

A despeito da importância do empreendimento, desde março de 2021, os processos administrativos vinculados ao projeto da Ferrogrão estão suspensos pelo STF, que analisa se a exclusão da área do Parque Nacional do Jamanxim para passagem da estrada férrea poderia ter sido feita por meio de Medida Provisória. A ação foi movida pelo Partido Socialismo e Liberdade (Psol) e uma liminar foi deferida pelo relator, ministro Alexandre de Moraes. No entendimento adotado para fundamentar a decisão, o STF considerou que a exclusão da área do Parque Nacional do Jamanxim não poderia ter sido realizada por Medida Provisória. Desde a decisão, os processos para implantação da ferrovia estão paralisados. No momento, o processo continua suspenso pelo STF, sem data para ser pautado.

Mesmo que exista a possibilidade de que o processo venha a ser autorizado pelo Judiciário, discute-se no âmbito do Governo Federal se a viabilidade do empreendimento se mantém tendo em vista a aprovação da Lei nº 14.273, de 23 de dezembro de 2021 (“marco legal das ferrovias”). A partir dessa lei, novas ferrovias podem ser construídas no Brasil por meio de mera autorização administrativa, sendo dispensável que o Governo Federal defina *ex ante* os empreendimentos passíveis de investimento pelo setor privado. Desde então, novos empreendimentos têm sido anunciados pelo setor privado na região de influência da Ferrogrão. Diante disso, a questão que se coloca aos formuladores de política pública refere-se aos impactos de empreendimentos concorrentes sobre a viabilidade econômico-financeira e a atratividade social da Ferrogrão.

Menciona-se, em particular, a construção de um novo ramal ferroviário, iniciada em dezembro de 2022, que pretende conectar o município de Lucas do Rio Verde/MT à malha ferroviária nacional. Esse empreendimento gera uma concorrência significativa para a função logística que seria exercida pela Ferrogrão – escoamento ferroviário da carga a granel oriunda do norte do Mato Grosso para um terminal aquaviário. No entanto, diferentemente da Ferrogrão, que faria o escoamento logístico via Arco Norte, a nova ferrovia viabilizaria o transporte ferroviário para os portos localizados nas regiões Sul e Sudeste do país.

Ainda que se decida pela manutenção do projeto no futuro, a incapacidade do Governo Federal de executá-lo tempestivamente parece ser suficiente para enquadrar o empreendimento como uma política pública fracassada, nos termos contidos na literatura sobre o tema. Conforme a definição proposta por Olavarría-Gambi (2018), uma política pública pode ser considerada fracassada quando se mostra incapaz de gerar os benefícios pretendidos:

Policy failure. Definition. *The inability of a public policy to achieve its goals, to get results that benefit – or at least do not harm – the population to which it should serve, to materialize the values and purposes promoted by its proponents, to give legitimacy to the government, and to generate greater efficiency and/or effectiveness compared to other public policies that could have been implemented to cope with the same problem (OLAVARRÍA-GAMBI, 2018, p. 2609).*

Partindo dessa definição, o êxito da Ferrogrão deve ser analisado à luz dos objetivos buscados pelo projeto. Com base nos documentos produzidos pelo Governo Federal, pode-se afirmar que a concessão da EF-170 possuía os seguintes objetivos: (i) promover ganhos de eficiência operacional e ambiental na logística de escoamento dos produtos agrícolas do Centro-Oeste brasileiro; (ii) viabilizar investimentos de larga monta no desenvolvimento da infraestrutura de transporte ferroviário do país; e (iii) equilibrar a matriz de transportes brasileira, por meio do estímulo ao desenvolvimento do Arco Norte. No entanto, diante da decisão do STF que interrompeu a tramitação dos processos administrativos que tratam da concessão da ferrovia, os propósitos almejados pela política se viram frustrados, o que permite sua caracterização como uma política pública fracassada.

O processo de concessão da EF-170 se caracterizou pela intensa discussão sobre os potenciais impactos ambientais da política. As entidades de defesa ambiental e de representação dos povos originários se mostraram fortemente contrárias ao projeto, sob a alegação de que geraria impactos adversos sobre o bioma amazônico. De acordo com trabalho publicado pela *Climate Bond Initiative (CBI)*, a construção da ferrovia induziria à ampliação da área de produção agrícola na região Centro-Oeste. O alargamento da fronteira agrícola, por sua vez, levaria ao desmatamento de 2.043 km² de vegetação nativa – o equivalente a 75 milhões de toneladas de emissões de CO₂ (ASSUNÇÃO *et al*, 2020, p. 01). O trabalho alega que o custo social dessas emissões não foi devidamente precificado na análise do projeto.

Para além disso, o projeto enfrentou questionamentos quanto à sua viabilidade técnica e econômica. Frischtak (2023) alega, por exemplo, que a má qualidade dos estudos de engenharia torna impossível uma análise rigorosa do valor a ser dispendido para viabilizar a

construção da infraestrutura, o que aumentaria significativamente a incerteza para o investidor privado. Em função da elevada percepção de risco associada ao projeto, o Governo Federal se propôs a compartilhar parte do risco em que incorreria o ente privado que viesse a assumir a operação. Não obstante, com a interrupção do processo, não foi possível avaliar se as alterações regulatórias propostas foram eficazes em aumentar a credibilidade do projeto junto aos potenciais investidores.

Quadro 8 - Modelo regulatório: concessão da EF-170.

ASSUNTO	TRATAMENTO REGULATÓRIO
<i>Duração do contrato</i>	69 anos.
<i>Ciclo de capex</i>	Único. Investimentos concentrados nos nove primeiros anos do contrato (projeto <i>greenfield</i>).
<i>Subsídio cruzado</i>	Não.
<i>Critério do leilão</i>	Maior valor de outorga.
<i>Sistemática de recolhimento de outorga</i>	Pagamento à vista.
<i>Revisão tarifária</i>	Revisão periódica. Compartilhamento de ganhos de produtividade com o usuário.
<i>Risco de demanda</i>	Compartilhado com o Poder Público.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Outro ponto relevante a ser destacado se refere à atuação da empresa que enfrentaria a concorrência da Ferrogrão, caso o projeto avançasse. Trata-se da Rumo Logística, que opera a EF-364, também conhecida como Ferronorte, que liga os municípios de Rondonópolis/MT a Santa Fé do Sul/SP. Além disso, a Rumo também opera a Malha Paulista, que conecta o município de Santa Fé do Sul/SP ao porto de Santos/SP. Como será demonstrado mais adiante, os relatos dos técnicos entrevistados para o presente estudo identificam na empresa um forte opositor à conclusão exitosa da política de investimento.

4. MÉTODO, DESENHO DE PESQUISA E DADOS.

O presente capítulo tem por objetivo detalhar os procedimentos metodológicos adotados durante a pesquisa. Inicialmente, o capítulo apresenta a pergunta de pesquisa que orientou o trabalho de investigação. Em seguida, passa-se à delimitação do modelo analítico e à especificação das variáveis de interesse. Conforme exposto adiante, a pesquisa pode ser qualificada como um estudo de caso comparado com foco nos processos administrativos executados pelo Governo Federal com o intuito de conceder à iniciativa privada o direito de exploração das infraestruturas de transportes selecionadas.

Na terceira seção, discorre-se sobre as proposições da pesquisa. Como exposto abaixo, as proposições são enunciados explicativos que detalham os mecanismos causais responsáveis por moldar a influência exercida pelos obstáculos às políticas de investimento identificados por Jacobs (2011, 2016a). Na sequência, discute-se os elementos que justificam a escolha dos casos selecionados. Por fim, na quinta e última seção, são descritas as fontes de dados e informações levantadas durante o esforço investigativo.

4.1. PERGUNTA DE PESQUISA.

Como exposto na introdução, a pesquisa ora apresentada busca responder a seguinte pergunta: quais são os mecanismos que influenciam o êxito ou o fracasso de políticas de investimento em infraestrutura? Para tanto, a abordagem adotada se concentra nos dilemas intertemporais existentes nos processos de formulação e execução de políticas públicas (*policy-making process*). Como já detalhado anteriormente, a definição de política de investimento utilizada na pesquisa implica, necessariamente, a existência de um *trade-off* intertemporal (custos no curto prazo e benefícios no longo prazo).

O principal objetivo da pesquisa é compreender como a dimensão temporal influencia o processo decisório de uma política pública de investimento em infraestrutura. Em relação aos objetivos específicos, eles podem ser enunciados tal como descrito abaixo:

1. Analisar a estrutura das políticas públicas selecionadas e o modo como interagem com o cenário institucional durante o processo decisório;
2. Identificar os vieses informacionais com os quais os atores com poder de veto se deparam e investigar as condições que permitiriam superá-los, de modo a promover a execução das políticas de investimento;
3. Analisar de que maneira a incerteza política do longo prazo pode ser superada para a execução de políticas de investimento;

4. Investigar de que maneira os grupos de interesse se articulam para viabilizar (ou impedir) a execução de políticas de investimento.

4.2. DELIMITAÇÃO DA PESQUISA E VARIÁVEIS DE INTERESSE.

A pesquisa ora apresentada pode ser definida como um estudo de caso comparado. As unidades de análise – isto é, as observações selecionadas – são os projetos de investimento propostos pelo Governo Federal brasileiro com o objetivo de promover melhorias na infraestrutura física de transportes nos modais rodoviário, ferroviário e aeroportuário. Como detalhado anteriormente, dois desses projetos tiveram êxito e estão sendo devidamente implementados (BR-116/101/RJ/SP e Bloco Sul), ao passo que o terceiro foi interrompido e pode ser considerado fracassado (Ferrogrão). Em consonância com a orientação de Flyvbjerg (2011), o trabalho se propõe a fazer uma descrição densa dos casos selecionados (Flyvbjerg, 2011, p. 301), analisando-os à luz do arcabouço teórico proposto por Jacobs (2016a).

Segundo a definição proposta por George e Bennett (2005), o estudo proposto pode ser categorizado como sendo do tipo configurativo disciplinado (George & Bennett, 2005, p. 75). Isso significa que o trabalho utiliza uma teoria existente para explicar os casos selecionados. De acordo com os autores, um estudo configurativo disciplinado pode contribuir para o teste de uma teoria ao ajudar a refutá-la ou mesmo ao evidenciar a necessidade de novas teorias em áreas não inteiramente explicadas (George & Bennett, 2005, p. 77). No entanto, diferentemente dos estudos que possuem objetivos teóricos mais ambiciosos, os estudos configurativos disciplinados não se prestam a avaliar a validade ou as condições de escopo de uma determinada teoria.

O foco analítico do trabalho se concentra nos processos administrativos executados pelo Governo Federal com o intuito de conceder à iniciativa privada o direito de exploração das infraestruturas de transportes analisadas. Na definição sugerida por Di Pietro (2016), o processo administrativo pode ser concebido como uma série de atos coordenados voltados à promoção das finalidades estatais disciplinadas em lei. Nesses termos, um processo administrativo pressupõe a existência de uma relação entre o administrado, que é portador de uma pretensão junto ao Estado, e a Administração, que atua segundo seu próprio interesse a partir dos limites estabelecidos na legislação aplicável (Di Pietro, 2016, p. 765-766).

A ênfase da pesquisa está na discricionariedade de que dispõe a Administração na condução dos processos administrativos de concessão de infraestrutura. Assume-se que o modo como é exercido o poder discricionário do Executivo possui repercussões sobre os *trade-offs*

intertemporais e redistributivos dos projetos, impactando, assim, as probabilidades de êxito ou fracasso da política pública. A título ilustrativo, cita-se como exemplo uma eventual decisão do Governo Federal de incluir em uma concessão onerosa que esteja em fase de modelagem obrigações de investimento prescritivas descasadas da projeção de demanda estimada para o projeto.

Por um lado, uma decisão nesse sentido tende a reduzir a atratividade do projeto para o setor privado, visto que diminuiria o valor presente líquido do empreendimento. Por outro, essa mesma decisão pode servir para mitigar eventuais resistências de lideranças políticas locais à concessão, dado que aumentaria o estoque de capital investido na localidade onde se situa o ativo concedido. Ao longo de um projeto de concessão onerosa de infraestrutura, uma série de decisões discricionárias precisam ser tomadas pelo Governo Federal e a pesquisa se debruça sobre os efeitos dessas decisões para as chances de sucesso da política pública. Em particular, busca-se entender a relação entre as decisões tomadas pelo Poder Executivo e os obstáculos às políticas de investimento previstos no arcabouço teórico de Jacobs (2016a).

Convém enfatizar que a pesquisa não se propõe a examinar os fatores que influenciaram a decisão do Governo brasileiro de conceder os ativos selecionados. Isto é, o trabalho não endereça os motivos que explicam a definição da agenda de políticas públicas no período abrangido pelo estudo, assumindo como pressuposto que as decisões de se implementar as políticas de investimento analisadas já haviam sido tomadas. Como já mencionado anteriormente, o foco da pesquisa está concentrado nos obstáculos aos investimentos e nos elementos que influenciam o êxito ou o fracasso das políticas selecionadas.

Em consonância com a tipologia proposta Goertz & Mahoney (2012), a pesquisa ora apresentada é do tipo “causas dos efeitos”. A partir do resultado de interesse (êxito ou fracasso da política de investimento em infraestrutura), busca-se entender os elementos causais que produziram aquele resultado. A atenção do pesquisador se concentra, predominantemente, na estrutura das políticas públicas, seus impactos intertemporais e sua interação com o ambiente institucional na qual ela é concebida. Em última instância, a intenção dos pesquisador é desvendar os mecanismos por meio dos quais o resultado de interesse pode ser influenciado.

Em relação às variáveis analisadas, reitera-se que a pesquisa se baseia no modelo analítico proposto por Jacobs (2016a). Segundo esse modelo, o êxito das políticas de investimento depende da superação de três obstáculos, a saber, (i) vieses informacionais prático prazo, (ii) incerteza política de longo prazo e (iii) atuação de grupos de interesse. A influência desses obstáculos sobre o processo decisório varia de acordo com dois fatores, que interagem entre si: o contexto institucional e a estrutura da política pública (*trade-offs*

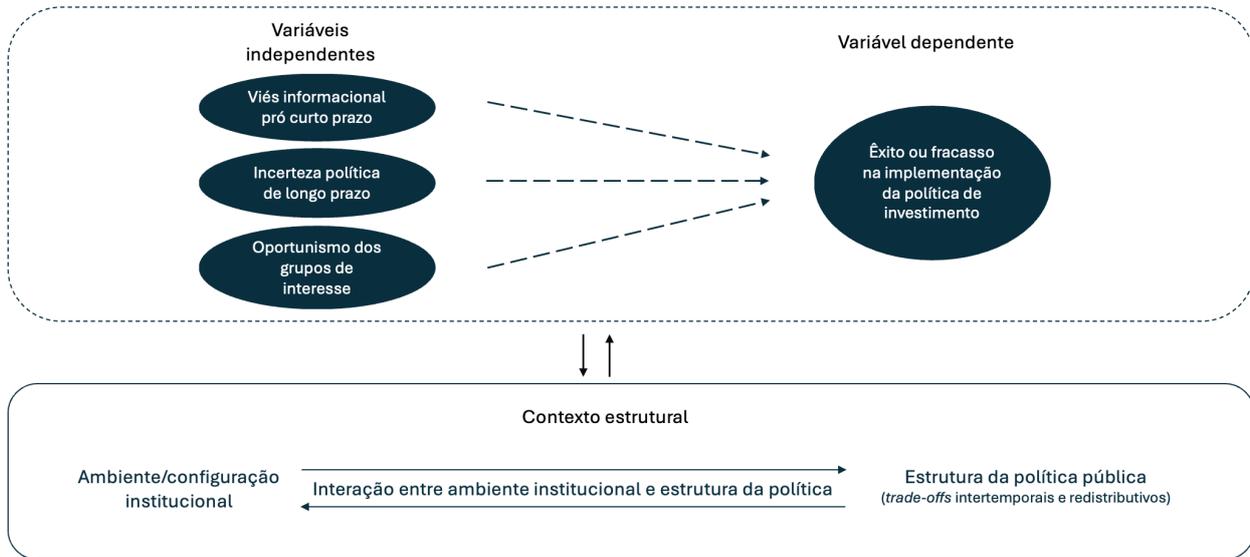
intertemporais e redistributivos). A estratégia de pesquisa assume que os obstáculos identificados pelo modelo analítico de Jacobs (2016a) funcionam como variáveis independentes que influenciam o resultado de interesse para a pesquisa. A variável dependente, por sua vez, é uma variável categórica binária que pode assumir apenas dois valores: êxito ou fracasso.

- **Variável dependente (Y):** resultado da política de investimento (êxito ou fracasso);
- **Variáveis independentes (X):**
 - X₁. Vieses informacionais de curto prazo;
 - X₂. Incerteza política de longo prazo;
 - X₃. Oportunismo dos grupos de interesse organizados.

Há de se enfatizar, ainda, que a pesquisa se concentrará nos mecanismos causais ligados à estrutura da política pública e à interação dessa estrutura com o ambiente institucional. Os mecanismos causais exclusivamente relacionados ao ambiente institucional não serão analisados, o que, em termos práticos, gera uma simplificação do modelo analítico original de Jacobs (2011, 2016a). A escolha por essa abordagem decorre da constatação de que os casos selecionados incluem políticas de investimento executadas sob o mesmo arcabouço institucional durante o mesmo período histórico (anos 2016-2022). Portanto, para fins de identificação dos mecanismos que influenciam o êxito ou fracasso das políticas de investimentos selecionadas (variável Y), os elementos exclusivamente ligados ao cenário institucional não se alteram.

Abaixo, a Figura 09 detalha o modelo analítico sugerido para a pesquisa ora proposta:

Figura 9 - Modelo Analítico da Pesquisa.



Fonte: Elaboração própria, com base em Jacobs (2011, 2016a) e RODRIGUES (2023).

Convém ressaltar que a variável dependente foi selecionada de modo a atender as recomendações prescritas por King, Keohane & Verba (1994). Para os autores, o pesquisador deve selecionar a variável dependente de modo a evitar o problema da endogeneidade (King, Keohane & Verba, 1994, p. 107-108) – ou seja, problemas no modelo explicativo provocado por variáveis dependentes que causam mudanças nas variáveis independentes. A seleção das variáveis de interesse a partir do arcabouço teórico proposto por Jacobs (2016a) parece mitigar o risco de que haja endogeneidade na pesquisa ora apresentada. Ademais, a própria sequência temporal dos eventos investigados sugere a impossibilidade de endogeneidade nas variáveis selecionadas¹⁴.

King *et al.* (1994) ensinam que os problemas de endogeneidade podem ser endereçados caso o pesquisador esteja atento a possíveis variáveis relevantes que não estejam contempladas no modelo explicativo (variáveis omissas). Além disso, os autores consideram fundamental o recurso a contrafactuais, de modo a evidenciar que o resultado de interesse não teria ocorrido se as condições iniciais que deram causa a esse resultado não estivessem presentes. Como será demonstrado no capítulo seguinte, a utilização de ambos os recursos – atenção a variáveis omissas e contrafactuais – esteve presente ao longo do trabalho de investigação conduzido pelo pesquisador.

¹⁴ Não seria factível supor, por exemplo, que o fracasso da Ferrogrão (variável dependente) teria retroagido no tempo e influenciado a percepção dos atores com poder de veto sobre a credibilidade de longo prazo da política (variável independente).

Além disso, King *et al.* (1994) pontuam que as observações analisadas pelo estudo devem ser selecionadas de modo que haja variação na variável dependente (King, Keohane & Verba, 1994, p. 108). Com efeito, a variável dependente é dicotômica e nas observações selecionadas assume os dois valores possíveis. Por fim, há ainda a recomendação de que a variável dependente seja escolhida de modo a representar o fenômeno que se deseja explicar (King, Keohane & Verba, 1994, p. 108). Como já citado, o objetivo da pesquisa é compreender como a dimensão temporal influencia o processo decisório de uma política pública de investimento em infraestrutura. Isto posto, considera-se que há um alinhamento entre a variável dependente selecionada e os objetivos da pesquisa.

4.3. PROPOSIÇÕES DA PESQUISA.

Com base em procedimento similar adotado por Rodrigues (2023), decidiu-se que a pesquisa não seria conduzida a partir do conceito *popperiano* de hipóteses, visto que não seria possível obter o rigor exigido para falsear tais hipóteses. Como alternativa, definiu-se que o trabalho será realizado com base em proposições teóricas construídas a partir do modelo analítico proposto por Jacobs (2016a), levando em consideração a simplificação explicada na seção anterior.

As oito proposições foram construídas a partir das três variáveis independentes do modelo analítico e buscam explicar a influência que os obstáculos identificados por Jacobs (2016a) exercem sobre o processo decisório de políticas de investimento. Ao fazê-lo, elas se concentram sobre os mecanismos que facilitam ou dificultam a execução dos investimentos. Fundamentalmente, o objetivo das proposições é orientar a atuação do pesquisador na investigação dos mecanismos que influenciam o êxito ou o fracasso das políticas. Para tanto, em linha com o modelo analítico, elas buscam endereçar as condições que facilitam o investimento e a lógica causal subjacente a cada uma dessas condições.

Embora as proposições teóricas utilizadas como guia para a investigação dos casos selecionados se amparem no arcabouço teórico proposto por Jacobs (2016a), duas dessas proposições especulam sobre mecanismos causais não identificados pelo autor. A exploração de novos mecanismos causais representa um esforço do pesquisador em contribuir com a literatura sobre vieses de curto prazo nas decisões sobre políticas de investimento em infraestrutura. Conforme será visto abaixo, as tentativas de contribuições teóricas se baseiam nos trabalhos de Gomide & Pereira (2018) e Jacobs (2011).

A seguir, são apresentadas as proposições teóricas e a estratégia adotada para a operacionalização da pesquisa. Importa destacar que as proposições utilizam a expressão

política de investimento de maneira intercambiável com o termo *policy investment* contido nos textos de Jacobs (2011, 2016a).

Variável X₁: Vieses informacionais favoráveis ao curto prazo.

Os vieses informacionais devem ser analisados à luz dos cálculos e ponderações feitos pelos atores a respeito das políticas de investimento inseridas na agenda. Embora sujeitos a racionalidade limitada, a avaliação de projetos de investimento exige que os atores políticos processem uma elevada quantidade de dados e informações. Nesse exercício, a estimação das consequências de longo prazo é particularmente desafiadora, na medida em que implica a análise de cadeias causais usualmente extensas e complexas em um ambiente de considerável incerteza. Ademais, a disponibilidade e a qualidade das informações sobre os efeitos de longo prazo tendem a ser de menor qualidade do que aquela sobre os impactos de curto prazo.

Como já citado anteriormente, Jacobs (2016a) sumariza a questão indicando que os obstáculos informacionais às políticas de investimentos são compostos por dois elementos: (i) a saliência informacional sobre os custos de curto prazo e (ii) a baixa qualidade das informações sobre os benefícios de longo prazo. Portanto, a influência dos obstáculos informacionais sobre o processo decisório de políticas de investimento dependeria das estratégias adotadas pelos tomadores de decisão para ofuscar os custos de curto prazo impostos aos eleitores e ressaltar os benefícios de longo prazo. Diante dessa constatação, o autor sugere que o eixo central da análise deve ser a identificação dos fatores que determinam o alcance e a efetividade dessas estratégias.

Jacobs (2016a) atribui considerável relevância à capacidade que as instituições possuem de moldar as condições informacionais a partir das quais os eleitores responsabilizam os agentes públicos. Ao modular o comportamento dos eleitores e como eles atribuem responsabilidade, as instituições teriam condições de aumentar (ou reduzir) a disposição dos atores políticos em impor custos relevantes sobre os eleitores. De modo similar, o autor admite que a estrutura da política de investimento (*trade-off* intertemporal) também influencia essa disposição. Políticas que geram custos de curto prazo facilmente perceptíveis pelos eleitores tendem a ser preteridas, ao passo que políticas que impõem custos de maneira indireta ou complexa, tendem a ser preferidas pelos políticos.

Com base nessa suposição, considerando os diferentes modelos regulatórios dos casos selecionados, os quais produzem resultados distintos em relação à percepção sobre os custos de curto prazo, apresenta-se a Proposição 1:

Proposição 1: Amplia-se a possibilidade de êxito da política de investimento quando as perdas de curto prazo são impostas de maneira indireta ou por meio de um enunciado que não é claro para a maioria da população.

Outro ponto salientado por Jacobs (2016a) diz respeito à tendência dos indivíduos em atribuir mais importância às perdas imediatas do que aos ganhos perdidos (*endowment effect*). Em função disso, o autor supõe que seria mais fácil para os governos realizar investimentos que dependam da imposição de custos de oportunidade do que aqueles que dependam da imposição de perdas efetivas. Por exemplo, supõe-se que seja politicamente mais fácil banir a exploração de petróleo antes de sua realização do que proibir atividades que já são realizadas (Jacobs, 2016a, p. 443). Seguindo a mesma lógica, o autor assume que seria mais simples politicamente financiar um investimento com um *superávit* existente do que instituir um novo tributo para obter os recursos necessários. Como decorrência do *endowment effect*, Jacobs (2016a) supõe que os indivíduos tendem a atribuir maior peso aos benefícios de investimentos que constituem a prevenção de perdas de longo prazo se comparados com os benefícios gerados por investimentos que promovem melhorias no *status quo* atual.

No contexto do setor de infraestrutura de transportes, isso significa que as vantagens promovidas por investimentos destinados à manutenção da infraestrutura existente tendem a ser mais valorizadas que os ganhos resultantes de projetos *greenfield* – empreendimentos erigidos em uma área inteiramente nova, que não possui construções prévias. Usando como exemplo os casos selecionados, haveria uma tendência dos indivíduos a atribuir maior peso aos benefícios gerados pela concessão da BR-116/101/RJ/SP, visto que os investimentos realizados previnem perdas de longo prazo no equipamento viário, do que aqueles gerados pela Ferrogrão (projeto *greenfield* que tem por objetivo construir um ferrovia atualmente inexistente).

A partir desses elementos, formula-se a Proposição 2, apresentada a seguir:

Proposição 2: Amplia-se a possibilidade de êxito da política de investimento quando as perdas de curto prazo são impostas na forma de ganhos perdidos (ao invés de perdas absolutas).

Assim como a estrutura do *trade-off* intertemporal pode modular a saliência informacional sobre os custos de curto prazo, pode também afetar a percepção sobre os benefícios de longo prazo. Em particular, o momento em que ocorre a percepção do benefício futuro gerado pelo investimento tende a ser bastante relevante. De modo geral, *ceteris paribus*,

políticas que produzem resultados mais concretos em um horizonte temporal mais curto tendem a ser mais simples de serem implementadas.

Além disso, o autor assume que os tomadores de decisão podem implementar estratégias específicas com o intuito de ofuscar os custos impostos aos eleitores como decorrência de determinadas políticas (Jacobs, 2016a, p. 442). Em particular, o autor ressalta que as estratégias de ofuscação dos custos dependem do montante dos custos a serem impostos. Quanto maiores os custos, maior tende a ser sua visibilidade e mais difícil tende a ser a tarefa de escondê-los (Jacobs, 2016a, p. 442). Adicionalmente, a imposição de custos sobre grupos organizados tende a ser mais complexa e difícil de ser implementada (Jacobs, 2016a, p. 442-443), visto que esses grupos tendem a reagir contrariamente.

A partir daí, apresentam-se as duas proposições seguintes (Proposições 3 e 4):

Proposição 3: Amplia-se a possibilidade de êxito da política de investimento quando se reduz a relevância dos custos de curto prazo.

Proposição 4: Amplia-se a possibilidade de êxito da política de investimento quando se aumenta a relevância dos benefícios de longo prazo.

Para verificação das Proposições 1 a 4, foi utilizado o material que integra os estudos de viabilidade técnica, econômica e ambiental (EVTEA) dos projetos de investimentos selecionados, assim como as entrevistas realizadas. Subsidiariamente, recorreu-se também aos materiais de divulgação institucional utilizados pelo Governo Federal para difundir informações sobre os projetos. O detalhamento das características dos EVTEA e a função que eles cumprem no processo administrativo de concessão de um ativo de infraestrutura é apresentado

A partir dos EVTEA, foi possível obter um perfil acurado dos projetos, com o detalhamento dos impactos econômicos, sociais e ambientais, além dos efeitos distributivos e intertemporais (disposição dos custos e benefícios ao longo do tempo). Alguns dos pontos que se pôde elucidar são os seguintes:

- Características do empreendimento (*i.e.* tempo de construção do empreendimento, localização, montantes envolvidos – *CAPEX* e *OPEX*, benefícios econômicos e sociais, impactos ambientais);
- Início das operações;

- Visibilidade dos trabalhos realizados;
- Quantidade e perfil socioeconômico dos usuários/beneficiários (quanto maior a base de usuários diretos, maior tende a ser a percepção de benefício gerado).

De modo geral, o trabalho de investigação, no qual se insere as entrevistas realizadas, teve como objetivo responder as seguintes questões:

- Qual foi o enquadramento (*framing*) dado pelo Governo Federal ao projeto?
- Quais foram os argumentos utilizados para defender os benefícios do projeto?
- Quais foram os argumentos utilizados para justificar os custos decorrentes do projeto?
- Que atores teriam de suportar os custos de curto prazo decorrentes dos projetos de investimento? E os benefícios?
- Como esses custos se distribuíram entre curto e longo prazo? E os benefícios?
- Esses custos foram impostos de maneira direta ou indireta? E os benefícios?

O Quadro 09 sumariza as Proposições 1 a 4 e as contextualiza com o modelo analítico que orienta a realização da pesquisa.

Quadro 9 - Proposições relacionadas aos vieses informacionais favoráveis ao curto prazo.

Tipo de efeito causal	Condição facilitadora do investimento	Proposições
Estrutura da política de investimento	Imposição de perdas indiretamente ou por meio de fórmulas complexas de impostos/benefícios; Custos na forma de ganhos perdidos (ao invés de perdas absolutas)	1. Amplia-se a possibilidade de êxito da política de investimento quando as perdas de curto prazo são impostas de maneira indireta ou por meio de um enunciado que não é claro para a maioria da população. 2. Amplia-se a possibilidade de êxito da política de investimento quando as perdas de curto prazo são impostas na forma de ganhos perdidos (ao invés de perdas absolutas).
	Rápido início do fluxo de benefícios; Investimento em capital físico visível; Benefícios na forma de perdas evitadas (ao invés de ganhos absolutos)	3. Amplia-se a possibilidade de êxito da política de investimento quando se reduz a relevância dos custos de curto prazo. 4. Amplia-se a possibilidade de êxito da política de investimento quando se aumenta a relevância do benefício a longo prazo.

Fonte: Elaboração própria a partir de Jacobs (2016a) e RODRIGUES (2023).

Variável X₂: Incerteza política de longo prazo.

Para Jacobs (2016a), o contexto estrutural do processo de formulação de políticas públicas – configuração institucional e estrutura da política pública – pode modular a incerteza inerente aos compromissos políticos de longo prazo. Para o autor, a tarefa de facilitar a adoção de políticas de investimento, sob esse prisma, depende, fundamentalmente, do aumento da credibilidade dos compromissos políticos que prometem benefícios no longo prazo.

Especificamente em relação à estrutura da política pública, o autor destaca a possibilidade de reversão de uma política de investimento como um elemento de interesse. Políticas concebidas de modo a tornar visíveis eventuais tentativas de reversão aumentam a dificuldade enfrentada pelos políticos encarregados de promover a mudança. Nesse sentido, assume-se que estruturas de política pública que aumentem a visibilidade da reversão tenham uma condição facilitadora do investimento.

Com o intuito de ilustrar o efeito da visibilidade da reversão sobre a credibilidade dos compromissos políticos de longo prazo, Jacobs (2016a) utiliza como exemplo políticas arrecadatórias que recorrem a fundos fiduciários. Em seu exemplo, o autor alude a legisladores que buscam dedicar recursos obtidos por meio de tributação para uma finalidade específica. De modo a assegurar que os recursos sejam destinados exclusivamente para o objetivo pretendido, os legisladores determinam que os valores arrecadados sejam alocados em um fundo fiduciário. Desse modo, caso algum agente político pretenda utilizar os recursos futuros para uma finalidade alternativa, a tentativa de “*desvio*” ganharia visibilidade e poderia ser imediatamente combatida.

No caso específico de projetos de parceria público-privada em infraestrutura, uma modalidade de reversão amplamente discutida na literatura é a possibilidade de renegociação dos contratos. Conforme discutido em detalhes por Guasch *et al* (2003, 2005) e Guasch *et al* (2006), os elevados custos afundados (*sunk costs*) e a assimetria de informações inerentes à relação entre o Poder Público (regulador) e o ente privado responsável pela prestação do serviço público delegado (regulado) favorecem a ocorrência de comportamentos oportunistas e a submissão de pleitos de renegociação de contratos.

Nessas situações, embora não se trate de uma reversão completa da política de investimento implementada, modifica-se o balanço originalmente instituído entre os custos e benefícios assumidos por cada uma das partes envolvidas. A depender de como os atores percebam a probabilidade e o resultado de futuras renegociações, isso poderia afetar a dimensão do apoio à política de investimento. Portanto, no decorrer da presente pesquisa, o risco de

renegociação dos contratos foi analisado, avaliando-se, em particular, seus efeitos sobre a possibilidade de reversão do investimento.

Pondera-se, nesse contexto, que os projetos de parceria público-privada podem experimentar um efeito contrário àquele descrito por Jacobs (2016a). Conforme citado acima, o autor alega que o aumento da visibilidade de eventuais tentativas de reversão tende a favorecer a execução das políticas de investimento, pois aumenta o custo político da reversão. Em se tratando de projetos de PPP, contudo, a percepção de inexecutabilidade do empreendimento pode disseminar a impressão de que uma renegociação futura será inevitável, gerando resistência à aprovação da política. Nesse caso, sob o prisma do Poder Público, procedimentos que ocultem os riscos inerentes ao projeto tenderiam a aumentar as chances de execução do investimento – justamente o contrário da hipótese levantada por Jacobs (2016a).

Com efeito, conforme será visto no capítulo seguinte, um dos fatores que ajudam a explicar o fracasso da Ferrogrão é justamente a percepção difundida entre os diversos *stakeholders* de que a política, tal qual proposta originalmente, era inexecutável. Logo, o risco de renegociação do contrato era bastante elevado. Em que pese o resultado da pesquisa, a proposição teórica que orientou o trabalho de investigação derivou da hipótese sugerida por Jacobs (2016a), estando refletida no enunciado apresentado a seguir:

Proposição 05: Políticas de investimento que aumentam a visibilidade da reversão (reneging) possuem maior possibilidade de êxito, pois tornam eleitoralmente ruidosas tentativas de reversão.

Para verificação da Proposição 5, além dos EVTEA e das entrevistas, foram utilizados também os editais de licitação e os contratos de concessão (ou minuta de contrato, no caso da Ferrogrão). A análise dos materiais teve por objetivo identificar o modelo regulatório adotado em cada um dos projetos e a percepção dos atores envolvidos, públicos e privados, a respeito da executabilidade dos empreendimentos. Em última instância, a intenção do pesquisador é identificar o grau de credibilidade das promessas de benefícios de longo prazo atreladas a cada um dos projetos, nos termos da modelagem contratual que foram publicizados.

Quadro 10 - Proposição relacionadas à incerteza política de longo prazo (fragilidade dos compromissos políticos).

Tipo de efeito causal	Condição facilitadora do investimento	Proposição
-----------------------	---------------------------------------	------------

Estrutura da política de investimento	Estruturas que aumentam a visibilidade da reversão (<i>reneging</i>) (<i>i.e.</i> fundos fiduciários)	5. Políticas de investimento que aumentam a visibilidade da reversão (<i>reneging</i>) possuem maior possibilidade de êxito, pois tornam eleitoralmente ruidosas tentativas de reversão.
---------------------------------------	--	--

Fonte: Elaboração própria a partir de Jacobs (2016a), RODRIGUES (2023) e GUASCH *et al* (2006).

Variável X₂: Grupos de interesse.

Os obstáculos à execução de políticas de investimento variam de acordo com os perfis dos grupos de interesse diretamente afetados pela política. Caso os custos de curto prazo sejam impostos sobre grupos sociais organizados e mobilizados, é provável que surjam maiores dificuldades à execução da política. Por sua vez, se a política pretende canalizar os custos de curto prazo para grupos mais abrangentes e heterogêneos (*i.e.* consumidores, pagadores de impostos *etc*), ela pode ter sua implementação facilitada.

Os grupos de interesse funcionam como entidades organizadoras de forças dispersas na sociedade. Conhecedores do processo de formulação e aprovação de políticas públicas, eles possuem um grau de atenção superior ao do eleitor mediano. Quando necessário, os grupos organizados se mobilizam para acionar atores com poder de veto sobre projetos que conflitem com seus interesses – sejam tais interesses imediatos ou de longo prazo. De modo similar, eles podem atuar para aumentar a saliência a respeito de determinado tema e incluí-lo na agenda de políticas públicas.

A Proposição 6, exposta abaixo, supõe que a incidência dos custos de curto prazo sobre grupos com baixa organização tende a favorecer a execução da política de investimento. A proposição servirá para orientar a investigação sobre a atuação dos grupos de interesse no processo de execução das políticas de investimento selecionadas. No esforço investigativo, cabe ressaltar, serão considerados também os achados de Jacobs (2016a) sobre o comportamento dos grupos de interesse quando confrontados com *trade-offs* redistributivos e intertemporais.

Proposição 6: A ocorrência de custos difusos facilita a execução da política de investimento por conta da baixa organização dos grupos de interesse.

Conforme exposto durante a revisão de literatura, um dos principais desafios para o aprimoramento das políticas de infraestrutura está relacionado ao desenvolvimento de modelos de governança que assegurem “legitimidade democrática, racionalidade técnico-econômica e estabilidade para os investidores” (Jordana, 2014, p. 177; Gomide; Pereira, 2018, p. 87). Um

dos elementos que contribui para o atingimento desses objetivos é o envolvimento dos grupos de interesse impactados pela política na etapa de concepção dos projetos (Gomide; Pereira, 2018, p. 86). A partir de uma análise da literatura sobre os processos de licenciamento ambiental, os autores concluem que os mecanismos de participação social atuais – fortemente concentrados nas audiências públicas – não promovem o engajamento de grupos de interesse durante a etapa de concepção das políticas de investimento em infraestrutura. Em função disso, eventuais conflitos que poderiam ser endereçados antes da inclusão dos projetos na agenda do Poder Executivo precisam ser equacionados durante a etapa de implementação, majorando, assim, o risco de inexecução dos investimentos.

Segundo esse raciocínio, poderia existir uma relação direta entre a abrangência da participação social durante a etapa de concepção de uma política de investimento e a facilidade na execução desse investimento. Dado que a política de investimento teria sido concebida de modo a acomodar eventuais interesses divergentes, sua execução transcorreria com maior facilidade quando comparada com outra política de investimento que não envolveu em sua concepção os grupos de interesse potencialmente contrários ao empreendimento. Diante disso, apresenta-se a Proposição 7, que associa a participação dos grupos de interesse na fase de concepção da política pública com o potencial de sucesso na execução do investimento.

Proposição 7: O envolvimento dos grupos de interesse na etapa de concepção facilita a execução da política de investimento.

Por fim, a última proposição adotada para orientar o trabalho de pesquisa está relacionada aos benefícios de curto prazo produzidos pela política de investimento. Jacobs (2011) reconhece que algumas políticas de investimento podem emergir não porque os eleitores ou grupos sociais impactados valorizem os benefícios de longo prazo, mas sim porque um grupo de “*ganhadores*” de curto prazo valoriza os benefícios imediatos. O autor esclarece que políticas de investimento tendem a variar na sua capacidade de produzir benefícios de curto prazo. Um elemento crítico a ser considerado diz respeito ao mecanismo de transferência intertemporal do qual o investimento depende – em especial, se esse mecanismo entrega benefícios concentrados em um grupo coeso e organizado.

Investimentos que se baseiam na criação direta de capital, como empreendimentos de infraestrutura, são capazes de gerar um ganho substancial de curto prazo concentrado nos trabalhadores e empresários do setor de construção civil (Jacobs, 2011, p. 267). Outros tipos de investimento não são capazes de gerar ganhadores de curto prazo, pois os benefícios não são

suficientemente concentrados em grupos específicos. A título exemplificativo, o autor menciona políticas de acumulação de recursos naturais escassos (*i.e.* limites à exploração de pesca ou extração de madeira), medidas fiscais voltadas à redução do *déficit* público e políticas de precificação do carbono emitido na atmosfera.

Frente ao exposto, apresenta-se a proposição 08, que supõe a existência de uma condição facilitadora ao investimento caso existam grupos beneficiados no curto prazo mobilizados para viabilização a execução da política.

Proposição 8: A mobilização de grupos de interesse beneficiados no curto prazo facilita a execução da política de investimento.

Para a pesquisa, buscou-se mapear os atores envolvidos na discussão dos projetos, bem como as estratégias utilizadas para tentar obstaculizar o trâmite dos processos administrativos ou, alternativamente, facilitar sua aprovação. A pesquisa se concentrou precipuamente nos materiais colhidos durante as entrevistas. Subsidiariamente, recorreu-se também a materiais que permitem verificar a participação dos atores ao longo do processo decisório, como audiências públicas, matérias jornalísticas e manifestações públicas.

As perguntas que se pretendeu responder durante a pesquisa são as seguintes:

- Que atores se mobilizaram para obstaculizar a execução dos projetos de investimento? Como foi sua atuação?
- Que atores se mobilizaram para apoiar a execução dos projetos de investimento? Como foi sua atuação?

Quadro 11 - Proposições relacionadas à atuação dos grupos de interesse organizados.

Tipo de efeito causal	Condição facilitadora do investimento	Proposição
Interação entre configuração institucional e estrutura da política de investimento	Distribuição dos custos da política de investimento	6. A ocorrência de custos difusos facilita a execução da política de investimento por conta da baixa organização dos grupos de interesse. 7. O envolvimento dos grupos de interesse na etapa de concepção facilita a execução da política de investimento. 8. A mobilização de grupos de interesse beneficiados no curto prazo

		facilita a execução da política de investimento.
--	--	--

Fonte: Elaboração própria a partir de Jacobs (2016a), RODRIGUES (2023), GOMIDE & PEREIRA (2018) e Jacobs (2011).

4.4. SELEÇÃO DOS CASOS.

No que se refere à seleção dos casos, George & Bennett (2005) recomendam que os casos sejam selecionados assegurando o tipo de controle e variação necessário para a análise do problema de pesquisa. A variância da variável dependente está demonstrada na medida em que foram selecionados casos que tiveram resultados diversos na execução de políticas públicas de investimento. Ademais, como já mencionado, dado que a configuração institucional na qual as políticas se desenvolveram é a mesma, torna-se possível enfatizar as diferenças nos *trade-offs* enfrentados pelo Governo Federal durante o processo de formulação das políticas.

Entretanto, há de se considerar a existência de possível viés de seleção na amostra de observações analisadas no estudo. Como ensinam King *et al.* (1994), o viés de seleção ocorre quando a escolha das observações se dá de maneira que sistematicamente distorça a população da qual elas foram extraídas (King, Keohane & Verba, 1994, p. 28). Dentre as diversas situações que evidenciam o viés de seleção, uma das mais flagrantes ocorre quando o procedimento de seleção dos casos se dá com base em uma combinação de variáveis dependentes e independentes que, tomadas em conjunto, suportam a hipótese que se pretende testar (King, Keohane & Verba, 1994, p. 128).

Outro viés de seleção denunciado pelos autores está presente nos estudos em que a seleção dos casos ocorre com base na variável dependente. De acordo com King *et al.* (1994), quando as observações são selecionadas a partir de um valor específico da variável dependente, nada pode ser aprendido sobre as causas do fenômeno estudado. Quando confrontado com essa situação, o pesquisador deve ampliar sua amostra, incluindo na análise observações em que a variável dependente assuma outros valores (King, Keohane & Verba, 1994, p. 129).

Os autores citam como exemplo o estudo sobre revoluções sociais de autoria de Skocpol (1976). Embora o interesse da autora estivesse nas revoluções ocorridas na França (século XVIII), Rússia e China (séc. XX), Skocpol (1976) inseriu uma discussão sobre os chamados “*momentos de crise revolucionária*”, em que foram abordados os casos da Inglaterra (séc. XVII), Alemanha/Prússia e Japão (séc. XIX) (King, Keohane & Verba, 1994, p. 129). A utilização desses casos serviu para ampliar a amostra de observações consideradas na pesquisa, abrangendo casos com valor de variável dependente distinto daqueles que orientaram o objeto central da pesquisa.

A recomendação trazida por King *et al.* (1994) é de que os casos analisados em uma pesquisa qualitativa sejam selecionados, preferencialmente, com base na variável explicativa (ou alguma variável de controle), assegurando-se que a amostra selecionada contenha suficiente variação da variável independente (King, Keohane & Verba, 1994, p. 140). Segundo os autores, esse procedimento de seleção seria o mais indicado para se evitar vieses de seleção nas inferências produzidas por estudos marcados pela seleção intencional (não aleatória) de observações – como é o caso da pesquisa ora apresentada.

Os autores reconhecem, porém, que nem sempre é possível selecionar os casos unicamente com base nas variáveis explicativas (King, Keohane & Verba, 1994, p. 141). Nas situações em que é necessário considerar o valor da variável dependente, o pesquisador deve estar atento ao possível viés de seleção introduzido e buscar, tanto quanto possível, compensar esses vieses nas inferências produzidas pelo estudo (King, Keohane & Verba, 1994, p. 141). Uma das maneiras de adequar o procedimento de seleção dos casos quando a seleção ocorrer com base na variável dependente é ignorar por completo os valores assumidos pelas variáveis explicativas (King, Keohane & Verba, 1994, p. 141).

Com efeito, o procedimento de seleção dos casos se baseou no valor assumido pela variável dependente. Como afirmado anteriormente, os casos foram selecionados de modo a representar todos os valores possíveis de serem assumidos pela variável dependente na população considerada – êxito ou fracasso da política pública. Além disso, dado o interesse do pesquisador em compreender os obstáculos às políticas de investimento no setor de infraestrutura, foram selecionados casos que representassem segmentos específicos desse setor. Não por outro motivo foram selecionadas políticas que contemplassem os diferentes modais do setor de infraestrutura de transportes.

Como citado no capítulo anterior, a seleção dos casos pode ser justificada também a partir da delimitação da população considerada na pesquisa. A rigor, a população da qual foram extraídos os casos contempla centenas de projetos de concessão onerosa implementados no Brasil pelo Governo Federal desde 1995, quando foi editada a Lei nº 8.987 (lei geral de concessões). Apesar desse marco legislativo fundamental para definir a configuração institucional em que ocorrem os processos de concessão onerosa no Brasil, a presente pesquisa atém-se aos projetos executados pelo Governo Federal no período compreendido entre os anos 2016 e 2022.

Ao selecionar políticas de investimento implementadas sob a mesma configuração institucional, o pesquisador poderá concentrar esforços analíticos nos *trade-offs* intertemporais e redistributivos das políticas selecionadas, avaliando, em particular, de que maneira os *trade-*

offs interagem com os obstáculos às políticas de investimento identificados por Jacobs (2016a). Portanto, o critério temporal para a seleção dos casos insere-se em uma estratégia de pesquisa que busca isolar a dimensão analítica de maior interesse para o estudo.

Finalmente, ressalta-se ainda que as publicações recentes sobre escolhas intertemporais e políticas públicas têm concentrado sua atenção em países com economias avançadas (Kraft, 2017b; Kraft, 2018; Jacques, 2021; Finnegan, 2022; McGowan; Pope; Kropf; Mohr, 2021). Durante a revisão de literatura realizada para a produção deste projeto não foram encontrados trabalhos sobre a influência do componente temporal das políticas públicas nas decisões de governos em países menos desenvolvidos ou de economias emergentes¹⁵ – com a exceção de Rodrigues (2023). Assim, outro elemento que justifica a escolha dos casos selecionados diz respeito à contribuição que a pesquisa pretende trazer para a literatura por meio da aplicação do arcabouço teórico elaborado por Jacobs (2011, 2016a) a realidades distintas daquelas usualmente encontradas na literatura.

Um ponto adicional que justifica a escolha dos casos diz respeito ao fato de que as políticas de investimento selecionadas são executadas por meio de projetos de parceria público-privada, na modalidade concessão onerosa. Na literatura sobre dilemas temporais em políticas públicas, os casos analisados incluem medidas regulatórias de combate a mudança do clima (Finnegan, 2022), política fiscal (Rodrigues, 2023), processo orçamentário (McGowan *et al*, 2021), políticas educacionais, de fomento à ciência e tecnologia e investimento em infraestrutura (Kraft, 2017b; Jacques, 2021). Embora haja registro de estudos que abordem as especificidades dos investimentos em infraestrutura, não foram encontrados trabalhos que enderecem as peculiaridades dos projetos de PPP.

Por fim, um último elemento que justifica a escolha dos casos selecionados diz respeito à representatividade das políticas de investimento nos modais de transporte considerados (aeroportuário, rodoviário e ferroviário). Como será visto no decorrer do Capítulo 05, os modelos regulatórios utilizados nas concessões dos projetos do Bloco Sul de aeroportos e do sistema rodoviário BR-116/101/RJ/SP possuem similaridades com outros projetos de concessão realizados nos mesmos modais. Logo, assume-se que esses projetos fornecem uma perspectiva mais ampla dos elementos que podem facilitar ou dificultar a execução de projetos de concessão nesses modais. Por sua vez, o projeto da Ferrogrão possui uma série de peculiaridades, mesmo quando considerado à luz de outros projetos do modal ferroviário. Acredita-se que os elementos

¹⁵ Ainda que a revisão de literatura mencione o trabalho de LEI *et al.* (2022), os autores não utilizam o arcabouço teórico desenvolvido por Jacobs (2011, 2016a).

que o diferenciam de outros projetos ferroviários ajudam a colocar em evidência os fatores que podem explicar os motivos para sua não execução.

4.5. COLETA E ANÁLISE DOS DADOS.

O conjunto de documentos analisados na pesquisa é composto pelos seguintes materiais: entrevistas concedidas por funcionários do Governo Federal que atuaram na estruturação dos projetos de investimento; Estudos de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental (EVTEA) realizados pelo Governo Federal para cada um dos empreendimentos selecionados; documentos oficiais que compõem os processos administrativos formalmente instaurados para oficializar a execução das políticas, incluindo-se os documentos editais (minutas de edital e contrato); e outros materiais de divulgação produzidos pelo Governo Federal, assim como matérias divulgadas na imprensa a respeito dos projetos de investimento.

O eixo central da análise será guiado pelos materiais colhidos durante as entrevistas, pelos documentos editais e pelos EVTEA. Essas fontes são as mais relevantes para a pesquisa, pois são aquelas que ofereceram subsídios para uma descrição robusta e minuciosa dos projetos selecionados. Entre os pontos levantados nessa descrição, constam os seguintes: características gerais, modelagem regulatória (*i.e.* matriz de riscos, regulação tarifária, sistemática de recolhimento de outorgas *etc*), mapeamento de custos e benefícios e identificação dos grupos de interesse afetados. A partir dessa análise inicial, foi possível levantar os *trade-offs* intertemporais e redistributivos envolvidos em cada uma das políticas selecionadas, bem como avaliar o enquadramento dos projetos nos conceitos de políticas de investimento horizontais e verticais propostos por Jacobs (2016a).

As entrevistas foram realizadas com funcionários *seniors* do Governo brasileiro que ocuparam por pelo menos três anos ininterruptos cargos no ministério setorial e/ou nas agências reguladoras encarregadas dos projetos abrangidos pelo estudo¹⁶. Para definir o que seja um funcionário *senior*, foram considerados apenas os ocupantes de cargo de Direção e Assessoramento Superior (DAS) 4, 5 e 6 ou equivalente. Como a estruturação dos projetos envolve a atuação do ministério setorial e da agência reguladora competente, para cada projeto selecionado, foram conduzidas pelo menos três entrevistas com gestores que tenham atuado nesses órgãos. Portanto, foram entrevistadas três pessoas por projeto selecionado, totalizando, ao final da pesquisa, nove entrevistas.

¹⁶ Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil (MTPA), Ministério da Infraestrutura (Minfra), Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) e Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC).

O período de exercício das funções deve corresponder ao período de interesse da pesquisa. Ou seja, foram considerados para entrevistas apenas os agentes públicos que ocuparam cargos entre o período de maio de 2016 – início do Governo Michel Temer – e dezembro 2022 – final do Governo Bolsonaro. O prazo de três anos foi definido para assegurar que os agentes entrevistados tenham tido uma atuação significativa na estruturação dos projetos e, em função disso, fossem capazes de aportar informações relevantes à pesquisa. Como o período de interesse da pesquisa é inferior a seis anos, assumiu-se que o período mínimo de três anos no exercício de funções técnicas e gerenciais seria suficiente para caracterizar um tempo de experiência relevante para os propósitos da pesquisa.

Em conformidade com as recomendações de Rocha (2020), o uso de entrevistas semi-estruturadas se justifica na pesquisa porque viabiliza a obtenção de informações sobre o fenômeno social estudado não inteiramente captáveis por meio das fontes de dados públicas. A partir da geração de dados primários sobre o meio social no qual são construídas e implementadas as políticas selecionadas, foi possível coletar dados sobre componentes desconhecidos relacionados à atuação dos grupos de interesse.

Por exemplo, na concessão da rodovia BR-116/101/RJ/SP, ao se investigar a influência exercida por grupos de interesse durante a etapa de modelagem e estruturação do projeto que antecedeu a submissão dos documentos editalícios à Consulta Pública, foi possível identificar conflitos que emergiram e foram devidamente equacionados em momento anterior aos procedimentos formais de participação social. Sem o conhecimento obtido durante as entrevistas, a mera análise das manifestações protocoladas durante a Consulta Pública não traria quaisquer informações sobre esses conflitos.

Como o objetivo da entrevista é entender de que maneira se desenvolveu o fenômeno estudado, buscando aferir a aderência do objeto pesquisado ao arcabouço teórico que orienta a investigação, a seleção dos entrevistados foi intencional e não probabilística (Rocha, 2020, p. 208). As perguntas foram destinadas a identificar o conhecimento factual do entrevistado sobre a atuação dos grupos de interesse impactados pelos projetos, tendo sido adotado o roteiro exposto abaixo (Quadro 12). A utilização das entrevistas como fonte de dados foi adotada também em função do histórico profissional do pesquisador nos órgãos incluídos no estudo, o que tende a facilitar o contato com os atores da Administração que serão entrevistados.

Quadro 12 - Roteiro para entrevista: perguntas selecionadas.

1. Qual foi sua participação no projeto? Quais funções o(a) senhor(a) exerceu durante a fase de estruturação do projeto?
2. Qual foi o enquadramento (<i>framing</i>) dado pelo Governo Federal ao projeto? Como o Governo Federal transmitiu ao público os benefícios decorrentes do projeto?
3. Quais foram os argumentos utilizados para defender os benefícios do projeto?
4. Quais foram os argumentos utilizados para justificar os custos decorrentes do projeto?
5. Que atores teriam de suportar os custos de curto prazo decorrentes dos projetos de investimento? E os benefícios?
6. Como esses custos se distribuíram entre curto e longo prazo? E os benefícios?
7. Esses custos foram impostos de maneira direta ou indireta? E os benefícios?
8. Qual sua percepção sobre o risco de que o projeto não seria capaz de entregar os benefícios prometidos?
9. Existe algum elemento na estruturação do projeto que contribuiu para a perda de credibilidade (<i>i.e.</i> modelagem regulatória, EVTEA)?
10. Qual é a sua percepção sobre o risco de renegociação do projeto?
11. Que atores se mobilizaram para obstaculizar a execução dos projetos de investimento? Como foi sua atuação?
12. Que atores se mobilizaram para apoiar a execução dos projetos de investimento? Como foi sua atuação?

Fonte: Elaboração do autor.

Embora a intenção inicial do pesquisador fosse realizar a maior quantidade possível de entrevistas, de modo a ampliar as fontes utilizadas na pesquisa, o número de entrevistas foi limitado pela disponibilidade e disposição dos entrevistados em colaborar com o trabalho. Mediante acordo com os entrevistados, as conversas foram feitas sob condição de anonimato. Todos os técnicos ouvidos permanecem atuando no setor de infraestrutura de transportes, possuindo considerável interface com órgãos do Governo Federal – alguns dos entrevistados continuavam a ocupar cargos de confiança no Poder Executivo durante a realização da pesquisa.

Diante disso, o anonimato foi assegurado com o intuito de estimular transparência e honestidade no provimento de informações. As conversas ocorreram por meio virtual, com a utilização do *software Microsoft Teams*. Apesar de não terem sido gravadas, as informações fornecidas pelos entrevistados foram diligentemente anotadas pelo pesquisador. As anotações produzidas serviram de base para o exercício analítico que se seguiu à realização das entrevistas.

Feitas as entrevistas, os resultados foram compilados e analisados pelo pesquisador, buscando-se avaliar a proposição relacionada à variável de interesse (Quadro 13). A partir da análise dos resultados obtidos, foi possível aferir se as forças e condicionantes que moldam os obstáculos às políticas públicas de investimento mostraram-se compatíveis com a teoria proposta por Jacobs (2011, 2016a). Importa reiterar, contudo, que o estudo proposto não se presta a avaliar a validade ou as condições de escopo do arcabouço teórico elaborado por Jacobs (2011, 2016a). O objetivo da pesquisa se restringe a explicar os casos selecionados, examinando-os à luz dos *insights* trazidos pela teoria. Como já evidenciado, pretendeu-se aferir se as variáveis concebidas como obstáculos às políticas públicas de investimento se comportaram do modo prescrito pelo arcabouço teórico.

A outra fonte prioritária para a pesquisa – qual seja, os EVTEA¹⁷ – possui importância fundamental para o êxito de um processo de concessão de infraestrutura. Os EVTEA podem ser definidos como “*o conjunto de estudos desenvolvidos para avaliação dos benefícios diretos e indiretos decorrentes dos investimentos em implantação de novas infraestruturas de transportes ou melhoramentos das já existentes. A avaliação apura os índices de viabilidade verificando se os benefícios estimados justificam os custos com os projetos e execução das obras prevista*” (DNIT, 2016).

Grosso modo, o propósito de um EVTEA é permitir que o Poder Concedente faça a adequada precificação do ativo de infraestrutura que está prestes a ser concedido à iniciativa privada. Com os subsídios gerados pelos estudos, o ente público pode definir aspectos cruciais do processo relacionados à modelagem contratual (*i.e.* matriz de riscos, valor mínimo de outorga, regulação tarifária *etc*). Para além disso, os EVTEA também contribuem para nivelar informações entre os diversos agentes econômicos interessados no projeto, promovendo, assim, isonomia na competição pelo ativo ofertado.

¹⁷ Os EVTEA analisados estão disponíveis para consulta nos endereços eletrônicos apontados anteriormente: Ferrogrão (<https://participantt.antt.gov.br/Site/AudienciaPublica/VisualizarAvisoAudienciaPublica.aspx?CodigoAudiencia=176>); Bloco Sul (<https://Jacobs.anac.gov.br/assuntos/paginas-tematicas/concessoes/sexta-rodada>); e Nova Dutra (<https://participantt.antt.gov.br/Site/AudienciaPublica/VisualizarAvisoAudienciaPublica.aspx?CodigoAudiencia=410>). Todos os acessos foram realizados no dia 02 de outubro de 2024.

Como indicado pelo próprio nome, os EVTEA se dividem em estudos sobre aspectos técnicos (engenharia e temas relacionados), ambientais e econômicos (projeção de demanda e modelo econômico-financeiro). Os estudos de viabilidade técnica buscam avaliar a adequação das soluções de engenharia propostas para a instalação do empreendimento pretendido. Como exemplo do tipo de análise conduzida nos estudos de viabilidade técnica, pode-se mencionar o caso de uma interseção entre rodovias. As alternativas disponíveis (*i.e.* interseção em nível ou desnível) devem ser avaliadas de acordo com o tráfego projetado, o entorno do local (urbanizado ou rural), além de outras variáveis relevantes que possam afetar a recomendação sugerida pelo estudo. Nos empreendimentos de infraestrutura, os estudos técnicos devem apontar tanto as soluções de engenharia para construção ou recuperação de determinado ativo quanto as necessidades operacionais e de manutenção deste ativo ao longo do ciclo de vida do projeto.

Os estudos de viabilidade ambiental, por sua vez, se prestam a identificar os passivos ambientais existentes, assim como a delimitar os impactos decorrentes da infraestrutura proposta que precisarão ser compensados pelo empreendedor. Sempre que necessário, os estudos ambientais podem exigir mudanças nas soluções de engenharia originalmente propostas nos estudos de viabilidade técnica. Os estudos ambientais também servem para mapear as licenças requeridas pelos diversos órgãos envolvidos na aprovação do empreendimento (*i.e.* Ibama, Funai, Incra, ICMBio, Iphan¹⁸, além de órgãos locais que demandam requisitos específicos, como os estudos de impacto de vizinhança).

Finalmente, os estudos de viabilidade econômica têm como objetivo aferir o somatório de todos os custos necessários para construção e operação do empreendimento de infraestrutura e compará-lo com os benefícios gerados pelo projeto. O saldo encontrado deve ser maior do que o custo de oportunidade do capital do investidor, de modo que fique demonstrada a atratividade econômica para o ente privado. Os custos considerados incluem tanto os custos diretos (*i.e.* *capital expenditures* – CAPEX e *operational expenditures* – OPEX) quanto os custos indiretos (*i.e.* impactos sociais sobre as comunidades afetadas). A análise econômica é realizada com base nos *inputs* fornecidos pelos dois estudos citados anteriormente (estudos técnicos e ambientais).

Os EVTEA e os documentos editalícios dos projetos selecionados são consideravelmente extensos. Como pode ser observado nos *links* de acesso disponibilizados

¹⁸ Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), Fundação Nacional dos Povos Indígenas (Funai), Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) e Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan).

anteriormente, os diversos documentos que compõem os EVTEA (*i.e.* planilhas, plantas, relatórios, bases de dados, *due diligence* contratual *etc*) somam uma quantidade bastante volumosa de dados. Para fins do presente projeto, as análises se concentraram nos relatórios finais produzidos por cada um dos estudos e nas planilhas econômico-financeiras. Não obstante, consultas pontuais a documentos específicos que integram os estudos foram necessárias para complementar informações sobre os impactos gerados pelos empreendimentos analisados.

A análise documental realizada durante a pesquisa prescindiu do uso de *softwares* especializados em análise qualitativa ou mesmo código documentais. Os documentos selecionados foram utilizados para a identificação das características gerais e do modelo regulatório de cada um dos projetos de concessão analisados. A partir daí, foi possível reconhecer a estrutura temporal e distributiva dos projetos, com os correspondentes *stakeholders* impactados por cada uma das políticas de investimento. Diante dos objetivos pretendidos, avaliou-se que a utilização de técnicas mais sofisticadas de análise documental – como o uso de *softwares* ou códigos específicos – eram desnecessárias.

Abaixo, transcreve-se o quadro utilizado para categorizar as informações obtidas através dos EVTEA e das entrevistas semi-estruturadas (Quadro 13). Conforme descrito em Delve (2024), a categorização – ou codificação qualitativa – das informações tem o potencial de aumentar a validade da pesquisa, reduzir vieses e aprimorar a transparência do trabalho de investigação. Para além disso, a categorização dos dados serviu também para facilitar a análise comparativa dos casos selecionados.

Quadro 13 - Codificação qualitativa das informações coletadas nas entrevistas semi-estruturadas e nos EVTEA.

Categoria	Detalhamento
Características gerais do projeto	<i>Greenfield</i> ou <i>brownfield</i> .
	Prazo de maturação do investimento (tempo necessário para a execução das obras até o início da operação do equipamento de infraestrutura).
	Visibilidade das obras (o local de realização das obras pode favorecer, ou dificultar, a percepção da sociedade quanto à capacidade do empreendimento de produzir benefícios no médio e longo prazo).
	Experiências anteriores do Governo Federal na concessão de ativos similares (grau de maturidade da modelagem regulatória e aceitação do projeto junto aos agentes de mercado).
	Dispêndios financeiros exigidos e possíveis externalidades do projeto de investimento.

Modelagem regulatória	Formato utilizado no leilão.
	Matriz de risco do projeto (<i>i.e.</i> alocação do risco de demanda, risco de engenharia, risco de oferta <i>etc.</i>).
	Regulação tarifária (liberdade do ente privado para explorar economicamente o ativo de infraestrutura).
	Sistemática de recolhimento de outorgas (dispersão no tempo das obrigações de recolhimento de outorga e impactos sobre rentabilidade do projeto).
<i>Stakeholders</i>	Perfil socioeconômico dos usuários/beneficiários do empreendimento (usuários/beneficiários com diferentes perfis socioeconômicos podem indicar a existência de diferentes coalizões de apoio ao empreendimento).
	Grupos de interesse potencialmente afetados pelo projeto de investimento e estratégias de mobilização (contra ou a favor).
Perfil temporal do projeto de investimento	Distribuição de custos e benefícios para os diferentes grupos sociais impactados pelo projeto de investimento.

Fonte: Elaboração do autor.

No decorrer do trabalho de análise dos documentos levantados, a pesquisa se concentrou no rastreamento dos processos de execução das políticas de investimento selecionadas. Para tanto, o pesquisador recorreu à técnica de rastreamento de processos (*process tracing*), definido por Collier (2011) como uma ferramenta de análise qualitativa baseada na análise sistemática de evidências mapeadas a partir da pergunta de pesquisa e das hipóteses levantadas pelo pesquisador (Collier, 2011, p. 823).

De acordo com Falleti (2016), o método de rastreamento de processos tem sido aplicado nas ciências humanas e sociais há pelo menos quatro décadas, mas foi apenas no passado recente que os cientistas políticos o adotaram como parte do seu conjunto de ferramentas metodológicas (Falleti, 2016, p. 01). Ao discorrer sobre o tema, George & Bennett (2005) explicam que o rastreamento de processos é um método que tenta identificar o processo causal interveniente – a cadeia causal e o mecanismo causal – entre uma variável independente e o resultado de interesse. Enquanto o método estatístico se concentra na identificação de efeitos causais (o valor da mudança na variável dependente quando se altera o valor da variável independente), o *process tracing* se concentra nos mecanismos causais que conectam causas e efeitos (George & Bennett, 2005, p. 206).

Falleti (2016) propõe uma modalidade distintiva de *process tracing*, que se caracteriza por sua orientação segundo os ditames de um dado arcabouço teórico. Denominada rastreamento de processos guiado por uma teoria (*theory-guided process tracing – TGPT*), essa modalidade parece ser particularmente recomendável para a pesquisa ora apresentada. Além de

permitir o teste de teorias, a ferramenta proposta por Falleti (2016) permite avaliar a sequência temporal e causal de eventos que constituem o processo de interesse. Ademais, de acordo com a autora, embora seja possível a aplicação do *TGPT* a um único caso, o método se mostra mais poderoso quando combinado com o método comparativo – justamente a abordagem proposta na pesquisa aqui apresentada (Falleti, 2016, p. 03).

Como amplamente exposto até aqui, a pesquisa foi guiada pelo arcabouço teórico proposto por Jacobs (2011, 2016a). Em consonância com a orientação de Collier (2011), o estudo se concentrou, inicialmente, em fazer uma descrição dos casos, a qual permitiu a construção de uma narrativa e uma linha do tempo elencando a sequência de eventos relevantes (Collier, 2011, p. 829). Durante esse exercício, foram coletadas evidências que correspondem às observações de processos causais (*causal-process observations*). Em seguida, foram realizados testes que permitiram aferir a validade das proposições teóricas expostas anteriormente (*straw-in-the-wind, hoop test, smoking gun e doubly decisive test*) (Collier, 2011, p. 825).

Abaixo, apresenta-se o quadro que associa a verificação das proposições teóricas e as evidências que se pretende rastrear nos documentos selecionados para análise. Com base nos achados encontrados durante o trabalho de pesquisa, foram produzidas de inferências descritivas e causais que, espera-se, possam aprimorar o entendimento sobre os obstáculos que influenciam a execução de políticas de investimento em infraestrutura.

Quadro 14 - Aplicação do rastreamento de processo orientado pela teoria para as políticas de investimento selecionadas.

Obstáculo às políticas de investimento	Proposição teórica	Evidências que se pretende rastrear	Documentos utilizados
Vieses informacionais de curto prazo	<p>Amplia-se a possibilidade de êxito da política de investimento quando as perdas de curto prazo são impostas de maneira indireta ou por meio de um enunciado que não é claro para a maioria da população.</p> <p>Amplia-se a possibilidade de êxito da política de investimento quando as perdas de curto prazo são impostas na forma de ganhos perdidos (ao invés de perdas absolutas).</p>	<p>Identificação dos principais custos e benefícios do projeto, bem sua distribuição no tempo.</p> <p>Identificação do modo de imposição/distribuição dos custos/benefícios gerado pelo projeto selecionado (direto ou indireto).</p> <p>Enquadramento (<i>framing</i>) dado ao projeto pelo Governo Federal.</p>	<p>EVTEA e documentos editais.</p> <p>Entrevistas.</p> <p>Material de divulgação.</p> <p>Notícias veiculadas na mídia.</p>

	<p>Amplia-se a possibilidade de êxito da política de investimento quando se reduz a relevância dos custos de curto prazo.</p> <p>Amplia-se a possibilidade de êxito da política de investimento quando se aumenta a relevância do benefício a longo prazo.</p>	Percepção da população sobre os projetos.	Literatura complementar em Ciência Política
Credibilidade dos compromissos de longo prazo (incerteza política)	Políticas de investimento que aumentam a visibilidade da reversão (<i>renewing</i>) possuem maior possibilidade de êxito, pois tornam eleitoralmente ruidosas tentativas de reversão.	Percepção dos agentes sobre o risco de renegociação.	EVTEA e documentos editais. Entrevistas. Literatura complementar em Ciência Política e regulação econômica
Atuação de grupos de interesse organizados	<p>A ocorrência de custos difusos facilita a execução da política de investimento por conta da baixa organização dos grupos de interesse.</p> <p>O envolvimento dos grupos de interesse na etapa de concepção facilita a política de investimento.</p> <p>A mobilização de grupos de interesse beneficiados no curto prazo facilita a execução da política de investimento.</p>	<p>Identificação dos principais atores sobre os quais recaíram os custos de curto prazo e os benefícios de longo prazo, bem como as estratégias utilizadas para influenciar a execução da política pública.</p> <p>Identificação de tratativas prévias ao início formal do processo com grupos de interesse organizados.</p> <p>Identificação dos principais atores beneficiados no curto prazo, bem como as estratégias utilizadas para influenciar a execução da política pública.</p>	<p>Entrevistas.</p> <p>Literatura da ciência política.</p>

Fonte: Elaboração do autor.

5. ANÁLISE DOS CASOS SELECIONADOS.

O presente capítulo se propõe a apresentar os principais resultados obtidos pelo trabalho de investigação. O texto discorre sobre os dados coletados durante a pesquisa e avalia se as evidências encontradas são suficientes para corroborar as proposições teóricas expostas no capítulo anterior. Em consonância com os objetivos da pesquisa, pretende-se examinar de que maneira a dimensão temporal influencia o processo decisório de uma política pública de investimento em infraestrutura. Cada um dos casos selecionados é discutido à luz do modelo analítico utilizado (Figura 09). Ao longo do capítulo, a estrutura das políticas públicas selecionadas é cuidadosamente analisada, detalhando-se os efeitos distributivos e intertemporais gerados por cada projeto.

O capítulo está estruturado de acordo com as variáveis de interesse para a pesquisa (vieses informacionais de curto prazo; incerteza política de longo prazo; e oportunismo dos grupos de interesse organizados). Os mecanismos causais correspondentes às variáveis de interesse, os quais encontram-se refletidos nas proposições teóricas, são examinados para cada um dos casos selecionados. No decorrer da explanação, são detalhadas as evidências utilizadas para embasar as conclusões do estudo. Ao final do capítulo, apresenta-se uma análise comparada dos casos, destacando-se, em particular, a adequação de cada caso ao arcabouço teórico utilizado para orientar a investigação.

5.1. VIESES INFORMACIONAIS DE CURTO PRAZO.

Como mostrado no Capítulo 02, uma das características do processo de elaboração de políticas públicas que funciona como obstáculo às decisões de investimento se refere à pobreza informacional sobre os benefícios de longo prazo promovidos pelas políticas de investimento. Jacobs (2016a) destaca que o problema fundamental diz respeito à maior disponibilidade de informações sobre as consequências atuais das políticas adotadas do que sobre suas consequências futuras. Como as informações sobre as repercussões de curto prazo são mais vívidas e salientes que os efeitos de longo prazo, os indivíduos tendem a prestar mais atenção aos impactos atuais das políticas. Se a saliência informacional está enviesada para o presente, existe maior probabilidade de que os tomadores de decisão sejam julgados pelos efeitos de curto prazo das políticas escolhidas e não pelas repercussões de longo prazo (Jacobs, 2016a, p. 439).

Em função desse comportamento, os incumbentes têm maior incentivo a implementar políticas de curto prazo (*shortsighted policies*) em detrimento das políticas de investimento com horizontes temporais mais extensos. As informações mais escassas e menos salientes sobre os

efeitos de longo prazo condicionam os eleitores e induzem os tomadores de decisão a fazer escolhas enviesadas ao presente, evitando, assim, investimentos de longo prazo com custos pré-eleitorais. Para Jacobs (2016a), essa situação persiste mesmo que os eleitores e seus representantes atribuam alto valor aos resultados de longo prazo.

Como exposto no decorrer do Capítulo 04, o presente estudo utiliza quatro proposições para orientar a investigação sobre os vieses informacionais e as condições que permitiriam superá-los, de modo a viabilizar a execução das políticas de investimento. Segue abaixo a avaliação de cada uma das proposições para cada um dos casos selecionados.

5.1.1. Política de investimento no setor de infraestrutura aeroportuária: o caso do Bloco Sul de aeroportos.

Segundo uma das hipóteses levantadas por Jacobs (2016a), uma circunstância que tende a facilitar a execução de políticas públicas de investimento ocorre quando a imposição dos custos de curto prazo se dá de maneira indireta ou por meio de um enunciado que não é claro para a maioria da população (Proposição 1). Nesse contexto, a fim de avaliar o modo como foram impostos os custos de curto prazo em cada um dos casos selecionados, faz-se necessário, inicialmente, identificar os grupos impactados pela política sob apreço.

Especificamente em relação à concessão dos aeroportos do Bloco Sul, nota-se a existência de quatro grupos de interesse afetados, quais sejam: (i) funcionários da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero), (ii) cessionários de áreas comerciais nos aeroportos operados pela Infraero; (iii) lideranças políticas locais que perseguiram a inclusão de investimentos prescritivos nos aeroportos concedidos; e (iv) grupos econômicos que se beneficiariam da execução do Plano Diretor Aeroportuário elaborado pela Infraero (PDIR).

Conforme detalhado no Quadro 15, os grupos supramencionados foram indicados por todos os entrevistados como sendo aqueles que suportam os custos de curto prazo gerados pela política de investimento. Para além deles, os entrevistados citaram, ainda, o próprio parceiro privado sobre quem recai as obrigações de investimento e as lideranças políticas locais que se engajaram na tentativa de incluir investimentos prescritivos no contrato de concessão. Um dos entrevistados apontou também o risco reputacional que incide sobre o Governo Federal, pois se trata do ente do Poder Público responsável pela concepção e execução da política pública.

Nesse caso, se a política não entregasse os benefícios prometidos, haveria um custo suportado pelo Ministério setorial, na condição de formulador da política, e pela ANAC, que atua como Poder Concedente e gestora do contrato de concessão. No entanto, a materialização desse custo depende da entrega (ou não) dos benefícios prometidos, o que tende a ser verificável

apenas no longo prazo. Além disso, por se tratar de um custo reputacional, supõe-se que a métrica utilizada por Jacobs (2016a) para mensuração dos custos envolvidos – a saber, possibilidade de consumo – não seja a mais adequada. Diante desses fatores, esses atores não serão considerados na presente discussão.

Quadro 15 - Grupos sociais que suportaram os custos de curto prazo da política de investimento - Bloco Sul de aeroportos.

<i>Grupo social</i>	Entrevistado 1	Entrevistado 2	Entrevistado 3
Funcionários Infraero	X	X	X
Cessionários	X	X	X
Lideranças políticas locais	X	X	X
Grupos econômicos beneficiados pelo PDIR	X	X	X
ANAC			X
Ministério setorial (formulador da política pública)			X
Concessionária (parceiro privado)	X	X	X

Fonte: Elaboração própria.

Em relação aos funcionários da Infraero, o custo de curto prazo advém do risco de perda do vínculo empregatício derivado da transferência dos ativos aeroportuários de uma empresa pública para um agente econômico de direito privado. Esclarece-se, nesse ponto, que a modelagem do projeto não tornava obrigatória a transferência ao novo operador aeroportuário dos recursos humanos diretamente alocados à operação dos equipamentos que seriam concedidos. No entanto, com a delegação do direito de exploração dos ativos aeroportuários para a iniciativa privada, abria-se um período de incerteza para os funcionários da estatal, pois a própria existência da empresa pública se tornava discutível. Além disso, alguns elementos mencionados pelos entrevistados indicam uma tendência de crescimento dos custos de curto prazo suportados pelos funcionários da Infraero.

O primeiro desses elementos tem a ver com um excesso de mão de obra disponível na estatal, o que apontaria para um cenário de ineficiência alocativa e operacional da empresa. Com a conclusão da 7ª Rodada de concessões aeroportuárias, realizada em 2022, restou à Infraero um único aeroporto de grande porte sob sua responsabilidade – o Aeroporto Santos

Dumont (SBRJ), localizado na cidade Rio de Janeiro/RJ. Ainda assim, segundo informação divulgada pela companhia em seu *site*, o quadro de funcionários da empresa apresenta números descasados do perfil dos ativos sob operação¹⁹. De acordo com os dados publicizados, em junho de 2024, a Infraero possuía em seu quadro 5693 empregados públicos (1321 empregados regulares ocupantes de cargos em comissão; 1314 funcionários terceirizados; e 3058 empregados cedidos a outros órgãos da Administração).

Outro ponto salientado pelos entrevistados durante a pesquisa se refere a uma suposta incompatibilidade entre a política remuneratória praticada pela empresa pública e aquela observada em empresas congêneres do setor privado. Os valores pagos pela empresa pública seriam, em média, superiores àqueles praticados no setor privado, o que reduziria os incentivos dos empregados públicos em aceitar uma eventual transferência para o novo operador aeroportuário. Vale pontuar, contudo, que a informação trazida pelos entrevistados não pôde ser corroborada pelo pesquisador. Embora a Infraero publique informações detalhadas sobre a política remuneratória praticada pela empresa, o mesmo não acontece com suas contrapartes que atuam no segmento privado.

Por fim, outro tema destacado por um dos entrevistados alude a uma suposta ineficiência da empresa estatal na execução dos investimentos destinados à melhoria da infraestrutura aeroportuária brasileira. De acordo com essa narrativa, o principal motivador para a criação do programa federal de concessões aeroportuárias em 2011 teria sido a necessidade de aceleração dos investimentos voltados à ampliação da capacidade da infraestrutura, haja vista os eventos esportivos que o país receberia dali a alguns anos (Copa do Mundo de 2014 e Olimpíadas do Rio de Janeiro, em 2016). Ainda segundo o entrevistado, nos 15 anos que antecederam o programa de concessões (1996-2011), a Infraero teria investido cerca de R\$ 15 bilhões nos aeroportos brasileiros; entre 2011 e 2024, porém, os valores investidos pelas concessionárias privadas – desconsiderando-se, portanto, investimentos feitos pela própria Infraero – somariam mais de R\$ 35 bilhões.

Em suma, assim como já havia ocorrido em outras rodadas de concessão aeroportuária, houve resistência por parte dos funcionários da empresa estatal em aceitar a delegação dos ativos de infraestrutura à exploração privada. A percepção de custo decorria, fundamentalmente, dos impactos provocados sobre a empresa pela alteração do modelo de governança da infraestrutura aeroportuária federal promovida pela política de concessões. Antes, os aeroportos brasileiros eram operados por uma empresa pública que atuava em regime

¹⁹ Portal da Transparência da Infraero: <https://transparencia.infraero.gov.br/empregados/>. Acesso no dia 02 de outubro de 2024.

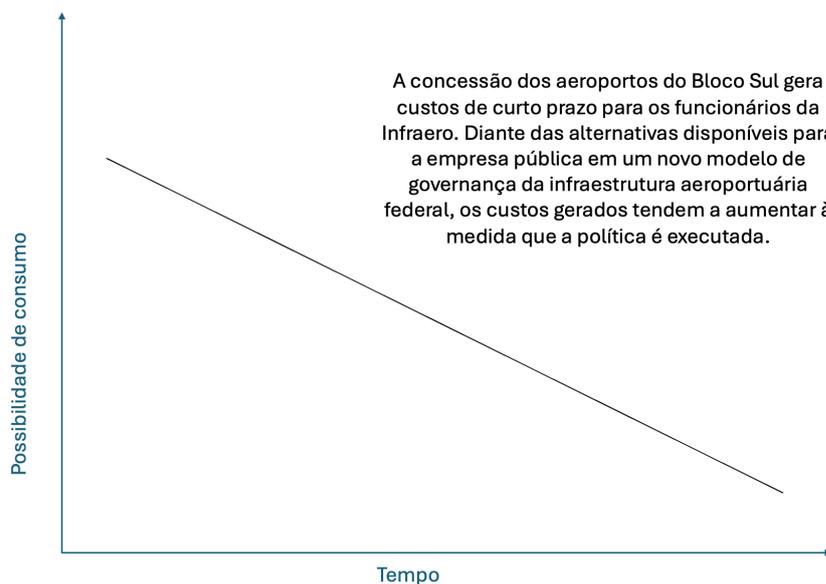
de monopólio. Com o avanço das concessões aeroportuárias, o modelo de governança passou a ser majoritariamente privado, com diferentes operadores atuando em regime de concorrência.

Com o novo modelo de governança setorial, não havia clareza quanto ao papel que caberia à Infraero. Caso se firmasse um consenso político quanto à desnecessidade da empresa, um dos caminhos possíveis seria a privatização ou mesmo a fusão com outra empresa pública. Com efeito, ao longo do Governo Bolsonaro, cogitou-se a fusão da Infraero com outras empresas do setor de infraestrutura de transportes, quais sejam, a Empresa de Planejamento e Logística S/A (EPL) e a Valec - Engenharia, Construções e Ferrovias (Valec)²⁰. Outra alternativa seria a preservação da companhia, com sua realocação a atividades menos rentáveis, embora com algum propósito social, como a exploração de aeroportos regionais deficitários. Por fim, uma opção adicional seria a liquidação da empresa e a incorporação de seus ativos à estrutura organizacional da autarquia federal responsável pela execução de investimentos públicos em transportes – o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT).

Em qualquer das alternativas, a resultante mais provável seria uma diminuição da estrutura funcional da Infraero, o que levaria a uma redução do quadro de empregados da empresa. Além disso, independente do risco de perda do vínculo empregatício, o programa de concessões tende a promover, ainda que indiretamente, a perda de relevância da empresa pública dentro do cenário econômico nacional, pois retira de sua responsabilidade os principais ativos aeroportuários do país. Em cada um dos cenários considerados, subjaz considerável incerteza quanto ao futuro da empresa pública. A concessão dos aeroportos do Bloco Sul representa um passo adicional nesse ambiente de imprevisibilidade, contribuindo para que a percepção de custo suportado pelos funcionários da empresa tenda a aumentar com a execução da política (Figura 10).

²⁰ Notícias divulgadas em diferentes veículos de imprensa: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2019/11/11/governo-avalia-possivel-fusao-de-infraero-valec-e-epl-diz-ministro-da-infraestrutura.ghtml>; <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/11/governo-avalia-possivel-fusao-de-infraero-valec-e-epl.shtml>; <https://oantagonista.com.br/economia/governo-estuda-fusao-entre-infraero-valec-e-epl/>; <https://exame.com/invest/mercados/infraero-com-quase-todos-os-aeroportos-privatizados-empresa-deve-se-fundir-com-outras-estatais/>. Todos os acessos foram realizados no dia 02 de outubro de 2024.

Figura 10 - Custos gerados pela concessão dos aeroportos do Bloco Sul – perspectiva dos funcionários da Infraero.



Fonte: Elaboração própria.

Outro grupo identificado pelos entrevistados como sendo um dos que suportam os custos de curto prazo são os concessionários de áreas comerciais nos aeroportos operados pela Infraero. Para evidenciar esse ponto, vale breve discussão sobre a relevância das receitas comerciais para a viabilidade econômica de um empreendimento aeroportuário. Diferentemente de outros modais de transporte, as receitas não tarifárias são fundamentais para assegurar a rentabilidade de uma concessão aeroportuária. A depender do perfil do aeroporto, a obtenção de receitas comerciais pode superar o valor arrecadado com os diversos tipos de tarifas recolhidas dos usuários (*i.e.* tarifas de embarque, pouso, permanência, armazenagem, capatazia *etc.*). A título ilustrativo, alude-se às informações financeiras disponibilizadas pela concessionária do Aeroporto Internacional de São Paulo/Guarulhos – Governador André Franco Montoro (SBGR), as quais indicam que as receitas não tarifárias representam cerca de metade do faturamento bruto da companhia²¹.

As receitas comerciais são obtidas primordialmente a partir de contratos de cessão de uso de áreas que integram o sítio aeroportuário. Esses contratos servem para materializar o perfil multiproduto de um ativo aeroportuário, permitindo que o equipamento concentre a oferta de diferentes produtos e serviços à sociedade (*i.e.* hotelaria, terminais logísticos, centros de manutenção aeronáutica, alimentos, entretenimento *etc.*). Tipicamente, um contrato de cessão

²¹ GRU Airport – Informações financeiras divulgadas no site da companhia: <https://ri.gru.com.br/informacoes-aos-investidores/informacoes-financeiras/>. Acesso no dia 02 de outubro de 2024.

de uso de área envolve o operador aeroportuário, que atua como cedente do direito de exploração, e seu parceiro comercial, que atua como cessionário responsável pela ocupação do espaço e realização dos investimentos necessários à viabilização do empreendimento comercial.

De acordo com o relato apresentado pelos entrevistados, os contratos de cessão de uso de área celebrados pela Infraero costumam passar por extensa revisão após a concessão de um aeroporto à iniciativa privada. Um dos entrevistados justificou essa revisão porque, em sua visão, os contratos seriam “mal calibrados”. Outros dois entrevistados indicaram que os contratos não eram “competitivos”, pois estavam submetidos aos ritos formais dos processos de contratação da administração pública, o que limitaria a capacidade das partes de negociarem arranjos flexíveis que poderiam representar maior vantajosidade para o operador aeroportuário.

A partir de determinado momento do programa de concessões, o Governo Federal instituiu restrição regulatória à Infraero para limitar sua capacidade de celebrar contratos comerciais que pudessem reduzir a flexibilidade do futuro operador aeroportuário para otimizar a receita comercial do aeroporto. Atualmente, a restrição vigente está consignada na Portaria n° 93, de 20 de julho de 2020, do Ministério da Infraestrutura (MInfra)²². De acordo com o disposto no art. 2° do normativo, os contratos comerciais de cessão de uso de área em aeroportos qualificados no PPI têm sua vigência limitada ao prazo de 36 meses. Transcreve-se a seguir a íntegra do dispositivo:

CAPÍTULO II

DOS CONTRATOS EM AEROPORTOS QUALIFICADOS EM PROCESSO DE CONCESSÃO

Art. 2º Nos aeroportos referidos no art. 1º que ainda não tiveram contrato de concessão assinado, a celebração, prorrogação, renovação e o aditamento de contratos de exploração comercial que envolvam a utilização de espaços no complexo aeroportuário deverão ter prazo igual ou inferior a 36 (trinta e seis) meses, podendo ser prorrogados pelo mesmo período até que se assine o contrato de concessão para o respectivo aeroporto.

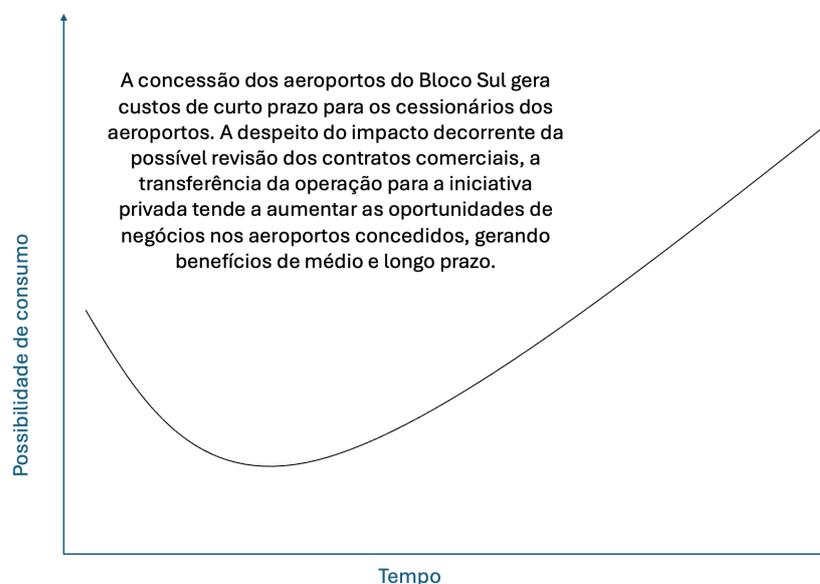
As diretrizes de política pública que orientaram a elaboração do processo de concessão dos aeroportos do Bloco Sul, assim como já havia ocorrido em outras rodadas de concessão,

²² Imprensa Nacional - Diário Oficial da União: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-93-de-20-de-julho-de-2020-267728617>. Acesso no dia 02 de outubro de 2024.

previram a obrigatoriedade de sub-rogação dos contratos comerciais então vigentes. Em termos práticos, isso significa que a nova operadora do aeroporto estaria obrigada a substituir a posição contratual originalmente assumida pela Infraero. Embora essa diretriz tenha servido para mitigar os efeitos adversos da política de investimento sobre os cessionários, ela não afastou a possibilidade de revisão dos contratos uma vez que eles se aproximem de seu encerramento – tampouco eliminou a possibilidade de extinção antecipada, desde que mantidas todas as multas, indenizações e encargos devidos.

A despeito do possível impacto negativo suportado pelos cessionários presentes nos aeroportos no momento da concessão, todos os entrevistados consultados entendem que a delegação à iniciativa privada tende a dinamizar a atividade econômica dos aeroportos do Bloco Sul. Segundo os entrevistados, o aumento da proporção das receitas não tarifárias no faturamento global do operador aeroportuário foi algo comum a todos os aeroportos concedidos. Essa ampliação das receitas comerciais pode indicar a existência de novas oportunidades de negócios para empresas com atuação especializada em aeroportos. Assim sendo, apesar de algum possível custo inicial, a política de investimento pode gerar benefícios relevantes no médio e longo prazo. O gráfico apresentado na Figura 11 procura refletir essa possibilidade.

Figura 11 - Custos gerados pela concessão dos aeroportos do Bloco Sul – perspectiva dos cessionários de áreas nos aeroportos concedidos.



Fonte: Elaboração própria.

Na avaliação dos entrevistados, os dois grupos já identificados – funcionários da Infraero e cessionários de áreas aeroportuárias – tinham pouca capacidade de influência para se opor com veemência à política de investimento. De modo geral, ambos os grupos possuíam alcance restrito, dispondo de baixa representatividade e limitada ascendência sobre lideranças políticas relevantes. Ademais, os protestos vocalizados ao longo do processo eram associados à manutenção de escolhas políticas menos eficientes para o setor aeroportuário, o que reduzia a legitimidade dos pleitos. Na visão dos entrevistados, quando ocorreu a concessão do Bloco Sul, o programa de concessões de aeroportos já possuía um histórico favorável no país, o que lhe garantia algum respaldo político e social, aumentando a dificuldade dos atores contrários de mobilizarem recursos para obstaculizar a execução do projeto.

Um outro grupo que, segundo os entrevistados, teve de suportar os custos de curto prazo gerados pelo projeto foram as lideranças políticas locais que se mobilizaram para incluir novos investimentos no contrato de concessão. Recorda-se, nesse contexto, que a necessidade de ampliação da infraestrutura é definida nos EVTEA, a partir da projeção de demanda estimada para o equipamento aeroportuário. O modelo regulatório utilizado na concessão dos aeroportos do Bloco Sul estabelecia que, a partir da demanda projetada, seriam estimadas as obrigações de investimento do concessionário. Feitos os investimentos iniciais, novas expansões de capacidade deveriam seguir as regras de nível de serviço estipuladas pela agência reguladora. Desse modo, caso a demanda projetada não se realizasse, a concessionária não teria a obrigação de fazer novos investimentos.

Nas primeiras rodadas de concessão, contudo, havia a expectativa de que demanda evoluiria de maneira bastante agressiva. Em função disso, alguns contratos previram obrigações de investimento prescritivas que estavam descasadas da demanda que viesse a se realizar nos aeroportos²³. Como a demanda projetada não se realizou, as concessionárias se viram submetidas a obrigações de investimento que não produziram benefícios relevantes para o serviço público concedido, servindo apenas para aumentar o estoque de infraestrutura ociosa. Abriu-se então uma discussão regulatória sobre a possibilidade de alteração das cláusulas contratuais, o que terminou por afetar negativamente a credibilidade do programa. Como resultado das lições aprendidas com os erros cometidos nas primeiras rodadas, a prática regulatória adotada pela Administração tem evitado incluir obrigações de investimento

²³ Exemplos que ilustram a inclusão de obrigações de investimento prescritivas desconectadas da demanda realizada são os contratos de concessão dos aeroportos de Viracopos/Campinas (SBKP) e Confins/Belo Horizonte (SBCF).

prescritivas, optando por prever parâmetros específicos de movimentação que funcionam como “gatilhos” para a realização de novos investimentos em ampliação de capacidade.

A despeito da lógica subjacente à modelagem regulatória, a concessão dos aeroportos do Bloco Sul foi marcada pela litigiosidade de alguns governos locais que alegavam falta de tratamento equânime do Governo Federal. A atuação das lideranças locais era pautada pela percepção de que a política pública de investimento priorizava o desenvolvimento da infraestrutura aeroportuária em determinadas localidades em detrimento de outras. Logo, os pleitos apresentados demandavam tratamento isonômico entre as diferentes regiões contempladas pelo projeto. Conforme relato apresentado pelos entrevistados, entre as objeções levantadas pelos entes subnacionais, os dois casos que mais se destacaram envolveram os municípios de Londrina/PR e Navegantes/SC.

Em relação ao município de Londrina/PR, a origem da insatisfação se concentrava nos investimentos realizados pelo Governo Federal no Aeroporto Regional de Maringá – Silvio Name Júnior (SBMG), localizado na cidade de Maringá/PR. Situado a cerca de 100 km de distância de Londrina/PR, o Aeroporto Regional Silvio Name Júnior é operado pela Prefeitura de Maringá/PR, não se tratando, portanto, de um aeroporto concedido à iniciativa privada. No final de 2021, foram concluídas intervenções no aeroporto financiadas com recursos do Fundo Nacional de Aviação Civil (FNAC), gerido pelo Governo Federal, com contrapartida do Governo municipal, no valor aproximado de R\$ 81,5 milhões. As intervenções realizadas incluíam a instalação de equipamentos específicos (*i.e. Instrument Landing System – ILS*) e a ampliação da pista de pouso e decolagem (PPD) de 2100 metros para 2380 metros. Embora se tratasse de um processo administrativo inteiramente desconectado da concessão do Bloco Sul, as obras realizadas em Maringá/PR serviram para ancorar as expectativas das lideranças municipais de Londrina/PR quanto às melhorias esperadas no aeroporto da cidade²⁴.

No decorrer do processo de concessão, reiteradas solicitações foram apresentadas ao Governo Federal demandando a equiparação do aeroporto de Londrina/PR às intervenções feitas em Maringá/PR. Um dos riscos identificados pelos técnicos do Governo Federal era a judicialização dos trâmites administrativos. Ao final, a concessão foi concluída sem que tivesse havido qualquer tentativa de interrupção do processo através de meios judiciais por parte das lideranças políticas municipais. Embora as demandas do governo local não tivessem sido atendidas, os estudos de viabilidade indicaram que as intervenções previstas para Londrina/PR exigiriam um montante de recursos superior àquele que fora investido em Maringá/PR. De

²⁴ Aeroporto de Londrina - Governador José Richa (SBLO).

acordo com os EVTEA, os valores que seriam aplicados no aeroporto de Londrina/PR ao longo dos 30 anos de concessão foram estimados em R\$ 374 milhões. Para os entrevistados, esse fato contribuiu para aplacar o ímpeto litigante demonstrado pelos grupos políticos locais contrários ao projeto.

A disputa envolvendo o Aeroporto Internacional de Navegantes – Ministro Victor Konder (SBNF) foi bastante mais acirrada e culminou com o questionamento judicial do processo administrativo. Assim como em Londrina/SC, as queixas das lideranças locais tinham como principal motivador uma suposta falta de equidade do Governo Federal no tratamento dado ao município de Navegantes/SC. Em particular, o incômodo demonstrado se concentrava no tratamento regulatório dispensado ao Aeroporto Internacional de Curitiba – Afonso Pena (SBCT). Com base nos subsídios providos pelos estudos de viabilidade, o contrato de concessão do Bloco Sul previu a obrigatoriedade de construção de uma nova PPD de 3000 metros em Curitiba/PR. As autoridades catarinenses demandavam tratamento igualitário, exigindo que a nova concessão promovesse a implantação de uma nova PPD em Navegantes/SC.

A fim de justificar o pleito, as autoridades catarinenses recorriam ao Plano Diretor Aeroportuário (PDIR) elaborado pela Infraero e aprovado pela ANAC em 2017. De acordo com o documento, o desenvolvimento do aeroporto de Navegantes/SC deveria contemplar a construção de uma nova PPD com extensão mínima de 2600 metros. Com o intuito de viabilizar a execução do PDIR, a Infraero havia celebrado com o município de Navegantes/SC, em 26 de janeiro de 2017, um acordo de cooperação técnica que tinha por objeto as ações de desapropriação necessárias à expansão da infraestrutura aeroportuária. Segundo relato apresentado nos autos administrativos pelo Governo do Estado de Santa Catarina, até a estruturação do projeto de concessão do Bloco Sul, já haviam sido gastos cerca de R\$ 100 milhões nos decretos de desapropriação expedidos. Caso a PPD não viesse a ser construída, o Estado alegava que a desapropriação das áreas perderia sua finalidade, o que poderia caracterizar malversação de recursos.

De acordo com os entrevistados, a discussão envolvendo o aeroporto de Navegantes/SC contou com intensa participação de diversas autoridades e inúmeras lideranças empresariais. Além dos municípios abarcados pela região de influência do aeroporto, o Estado de Santa Catarina e as bancadas parlamentares na Câmara dos Deputados e no Senado Federal também se engajaram na interlocução com o Governo Federal. Apesar disso, ao final do processo prevaleceu a posição sustentada pelas unidades técnicas que atuaram na modelagem regulatória do projeto. Isto é, em que pese a concessionária tivesse discricionariedade para construir uma

nova PPD no aeroporto, não havia justificativa técnica para que essa intervenção fosse incluída no contrato de concessão como uma obrigação do futuro operador aeroportuário.

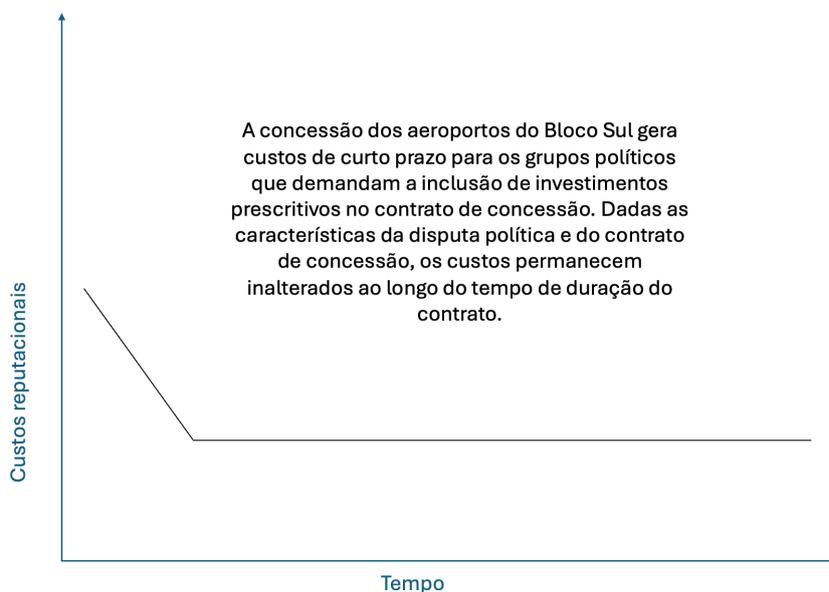
A insatisfação gerada pela indisposição do Governo Federal em transigir com o pleito sustentado pelas autoridades catarinenses motivou a instauração de uma ação civil pública no âmbito do Supremo Tribunal Federal (STF) – Ação Civil Originária (ACO) 3535, atribuída ao Ministro Relator Ricardo Lewandowski. Ajuizada pelo Estado de Santa Catarina, a ação demandava originalmente a retirada do aeroporto de Navegantes/SC do conjunto de ativos que integrava o Bloco Sul. Não tendo sido atendida a demanda inicial, foi autorizada como solução de consenso a instauração de uma comissão de acompanhamento, no âmbito do STF, que ficaria encarregada de acompanhar a evolução da concessão de SBNF. Pontua-se que o Estado de Santa Catarina reiterou em juízo, na ACO 3535, o argumento que fora anteriormente apresentado nas instâncias administrativas, segundo o qual a modelagem regulatória do Bloco Sul feria o equilíbrio federativo ao supostamente privilegiar o município de Curitiba/PR em detrimento de Navegantes/SC.

Os casos envolvendo os aeroportos de Londrina/PR e Navegantes/SC representam custos reputacionais para as lideranças políticas imbuídas do propósito de incluir investimentos prescritivos no contrato de concessão do Bloco Sul. Diante do insucesso na consecução do objetivo pretendido, os líderes podem ser percebidos como agentes incapazes de levar adiante as demandas da sociedade. À medida que a concessão do Bloco Sul evolua, poder-se-ia assumir que a percepção de custo diminuirá, visto que os embates havidos durante a etapa de estruturação do projeto perderão saliência e visibilidade para os diversos *stakeholders* interessados no tema. Contudo, recorda-se que o custo reputacional decorre do caráter relativo dos investimentos realizados e da ideia de perda distributiva entre as diferentes localidades envolvidas – em outras palavras, teria ocorrido uma “vitória” de Maringá/PR e Curitiba/PR, respectivamente, sobre Londrina/PR e Navegantes/SC. Ademais, dada a tendência de que a modelagem regulatória permaneça inalterada ao longo do período de vigência contratual, entende-se que o custo suportado pelos agentes políticos permanece constante ao longo do tempo (Figura 12).

Por fim, um último grupo identificado pelos entrevistados são os agentes econômicos que se beneficiariam da execução do Plano Diretor Aeroportuário (PDIR) elaborado pela Infraero. O PDIR é um documento exigido na Resolução ANAC nº 153, de 18 de junho de 2010, que tem por objetivo descrever o planejamento do operador aeroportuário para o desenvolvimento e expansão da infraestrutura do aeroporto. O PDIR é elaborado pelo próprio operador do aeródromo e deve ser aprovado pela agência reguladora. Segundo as exigências da

ANAC, o PDIR deve ser compatível com “o desenvolvimento da comunidade e outros modos de transporte”, além de estar em consonância com a regulamentação de segurança operacional.

Figura 12 - Custos gerados pela concessão dos aeroportos do Bloco Sul – perspectiva dos líderes políticos que pretendiam incluir investimentos prescritivos no contrato.



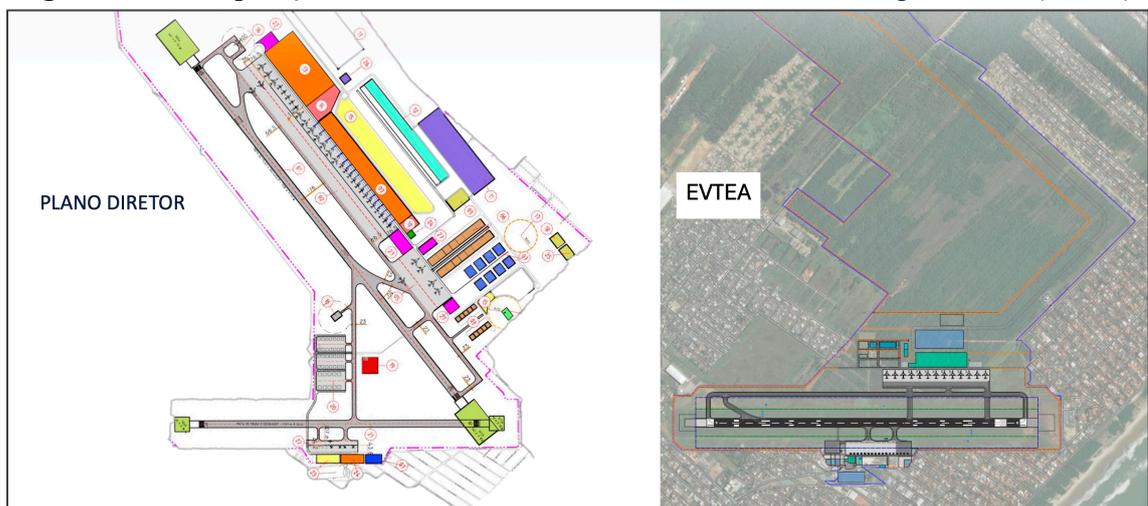
Fonte: Elaboração própria.

Ressalta-se, contudo, que o PDIR não vincula o Governo Federal à execução dos investimentos necessários à consecução da infraestrutura planejada. Portanto, diante da mudança do operador aeroportuário promovida pela concessão de um aeroporto, é razoável supor que o PDIR estaria sujeito a alterações. Segundo exposto por um dos entrevistados, os planos diretores elaborados pela Infraero tendiam a ser superdimensionados. A explicação para isso estava na própria estrutura de incentivos que motivava o comportamento dos técnicos da empresa responsáveis pelo planejamento. Como a companhia dependia da existência de grandes aeroportos, a tendência era que o planejamento da companhia refletisse uma disposição em ampliar ao máximo a infraestrutura existente.

A título meramente ilustrativo, expõe-se abaixo os casos de Navegantes/SC, já mencionado, e Tefé/AM, um município de aproximadamente 60 mil habitantes, cujo aeroporto também foi leiloadado na 6ª Rodada de concessões, embora tenha integrado outro bloco aeroportuário. As Figuras 13 e 14 mostram a comparação entre a infraestrutura prevista no desenho de final de implantação previsto nos EVTEA e no PDIR. Como se nota, a infraestrutura estimada no PDIR é muito maior do que aquela descrita nos EVTEA.

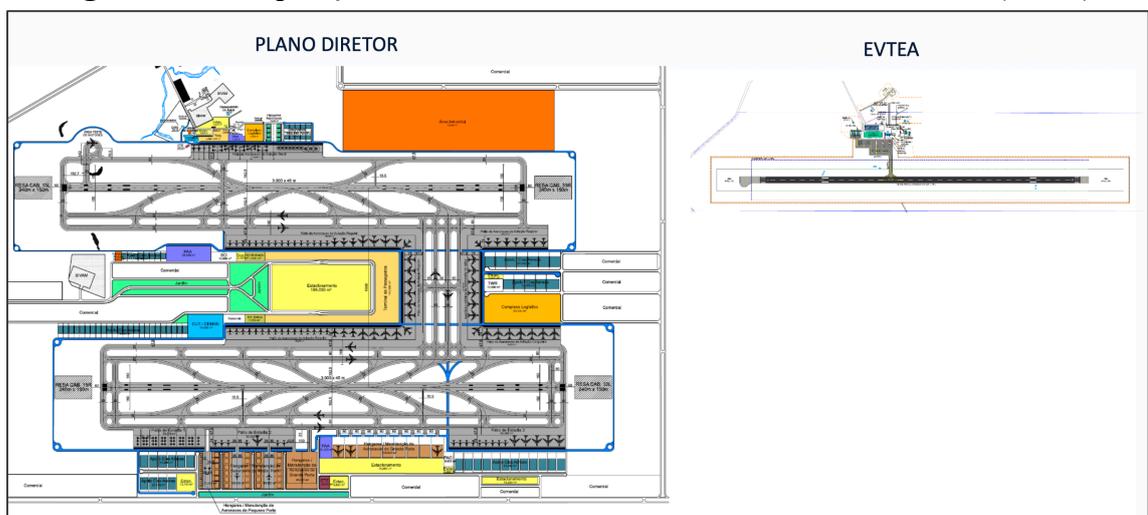
Conforme detalhado no caso envolvendo o Aeroporto de Navegantes/SC, a área do sítio aeroportuário exigida para a implantação de uma segunda PPD era bastante superior àquela prevista para acomodar a infraestrutura estimada nos EVTEA. Em função disso, os processos de desapropriação que haviam sido instaurados teriam que ser concluídos, de modo a permitir a incorporação de toda a área ao sítio aeroportuário. De acordo com dois entrevistados, a oposição ao modelo regulatório previsto na concessão do Bloco Sul estava parcialmente relacionada a eventuais perdas auferidas por grupos econômicos que seriam beneficiados pelos processos de desapropriação. Como as áreas não seriam mais pleiteadas pelo Poder Público nem pelo operador aeroportuário, a indenização que seria esperada não seria mais obtida.

Figura 13 - Comparação EVTEA x PDIR/Infraero – o caso de Navegantes/SC (SBNF).



Fonte: Estudos de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental (EVTEA). Elaboração própria.

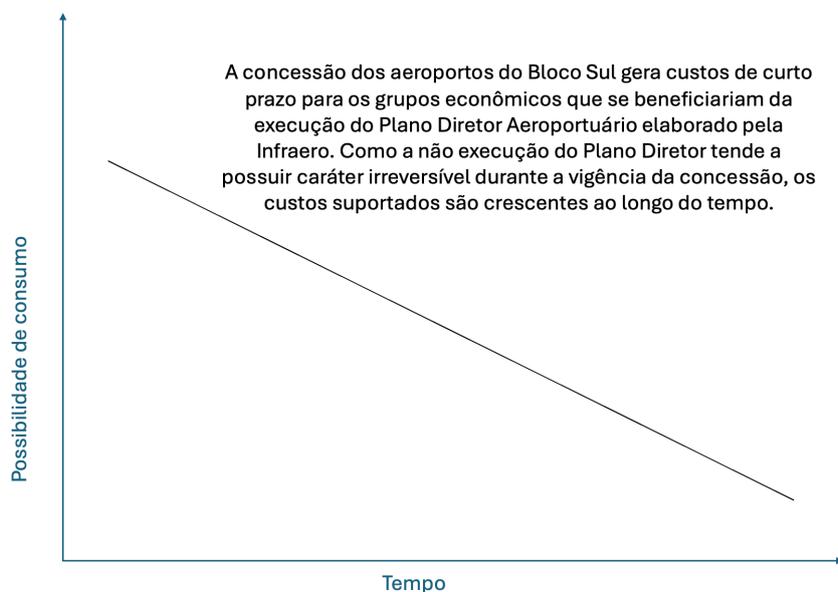
Figura 14 - Comparação EVTEA x PDIR/Infraero – o caso de Tefé/AM (SBTF).



Fonte: Estudos de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental (EVTEA). Elaboração própria.

Ressalva-se que a alegação feita pelos entrevistados de que os agentes econômicos integravam o esforço coordenado de oposição à concessão do Bloco Sul não pôde ser verificada nos documentos analisados para a presente pesquisa. No entanto, a partir do relato colhido nas entrevistas, entende-se possível enquadrar os agentes econômicos que seriam beneficiados pela execução do PDIR como um dos grupos que suportam os custos de curto prazo gerados pela política de investimento. Como a não execução do Plano Diretor tende a possuir caráter irreversível durante a vigência da concessão, os custos suportados são crescentes ao longo do tempo (Figura 15).

Figura 15 - Custos gerados pela concessão dos aeroportos do Bloco Sul – perspectiva dos agentes econômicos que seriam beneficiados pela execução do PDIR elaborado pela Infraero.



Fonte: Elaboração própria.

Feita a exposição sobre os grupos que suportaram os custos de curto prazo, passa-se à investigação da *Proposição 01*, segundo a qual uma condição que tende a facilitar a execução da política de investimento ocorre quando a imposição dos custos de curto prazo se dá de maneira indireta ou por meio de um enunciado que não é claro para a maioria da população. Antes disso, porém, procede-se à apresentação dos benefícios de longo prazo gerados pela concessão do Bloco Sul. Conforme demonstrado no Quadro 16, observou-se notável convergência entre os entrevistados no que se refere à identificação dos grupos beneficiados no longo prazo pela política. Além da própria concessionária, que deve obter retorno econômico positivo com a exploração dos ativos, empresas áreas, passageiros, governos locais e a

comunidade aeroportuária também figuram como beneficiários. De maneira geral, a identificação dos grupos beneficiados deriva da noção de que o projeto será capaz de produzir ganhos de capacidade da infraestrutura, maior eficiência operacional na prestação do serviço público concedido e dinamização da atividade econômica do equipamento aeroportuário.

Quadro 16 - Grupos sociais que receberão os benefícios de longo prazo da política de investimento - Bloco Sul de aeroportos.

<i>Grupo social</i>	Entrevistado 1	Entrevistado 2	Entrevistado 3
Empresas aéreas	X	X	X
Usuário final (passageiros)	X	X	X
Governos locais	X	X	X
Comunidade aeroportuária (trabalhadores, entorno do sítio aeroportuário <i>etc</i>)		X	X
Concessionária (parceiro privado)	X	X	X

Fonte: Elaboração própria.

Especificamente em relação à *Proposição 01*²⁵, pode-se concluir que os custos de curto prazo gerados pelo projeto foram impostos de maneira condizente com o previsto no arcabouço teórico de Jacobs (2016a) – ou seja, os custos foram impostos de maneira indireta ou por meio de um enunciado que não é claro para a maioria da população. No caso dos funcionários da Infraero, embora houvesse o risco de perda do vínculo empregatício, existia também a possibilidade de absorção pela nova operadora do aeroporto. Além disso, o histórico de rodadas anteriores apontava para uma baixa probabilidade de demissão dos funcionários diretamente alocados na operação dos ativos concedidos.

Outro elemento que reduzia a percepção de risco diz respeito aos valores exigidos da nova concessionária para custear o programa de demissão voluntária da empresa – chamado de Programa de Adequação do Efetivo (PAE). O edital de concessão do Bloco Sul colocava como obrigação do adjudicatário do leilão, a ser cumprida previamente à assinatura do contrato, o recolhimento do valor de R\$ 470.744.986,14 (quatrocentos e setenta milhões setecentos e

²⁵ *Proposição 01: Amplia-se a possibilidade de êxito da política pública de investimento quando as perdas de curto prazo são impostas de maneira indireta ou por meio de um enunciado que não é claro para a maioria da população.*

quarenta e quatro mil novecentos e oitenta e seis reais e quatorze centavos). Esse valor seria integralmente alocado à Infraero para que a empresa pudesse financiar seu programa de desligamento voluntário.

Por fim, um elemento adicional que contribuiu para mitigar os custos suportados pelos funcionários se refere à possibilidade de cessão para outros órgãos da Administração. Segundo o arranjo mantido pela empresa, a remuneração dos servidores cedidos seria custeada pelos órgãos de destino, o que contribuiria para aliviar a folha salarial da Infraero. Nota-se, portanto, que as diferentes alternativas disponíveis aos funcionários – realocação, desligamento voluntário com incentivo financeiro ou cessão para outros órgãos – serviam como mitigadores dos custos de curto prazo. A incerteza relacionada ao futuro da empresa, ainda que percebida como um custo, mantinha aberta a possibilidade de que nada mais impactante pudesse ocorrer aos funcionários.

Em relação aos cessionários, os custos também foram impostos de maneira indireta. A rigor, como os contratos comerciais celebrados pela Infraero teriam que ser sub-rogados pelo futuro operador, os custos de curto prazo que incidiam sobre os cessionários não seriam imediatamente concretizados. Existiria, por conseguinte, uma etapa obrigatória de convivência contratual com o novo operador aeroportuário, o que abriria a possibilidade de que viesse a ser estabelecida uma nova relação comercial. Assim como no caso dos funcionários da Infraero, embora a incerteza em relação ao futuro fosse percebida como um custo, ela abarcava cenários em que a interação comercial com o novo operador poderia evoluir de maneira satisfatória.

No tocante às lideranças políticas locais, importa salientar que a modelagem regulatória de um contrato de concessão aeroportuária, ainda que precise ser amplamente debatida com a sociedade, nos termos previstos na legislação, compete unicamente ao Governo Federal. Logo, embora exista o custo reputacional derivado da incapacidade de incluir obrigações de investimento no contrato de concessão, será sempre possível recorrer a uma estratégia de alocação da responsabilidade a terceiros (*blame avoidance*). De resto, destaca-se que os entrevistados foram unânimes em apontar os governos locais como beneficiários da política de investimento. Com a melhoria da infraestrutura, o custo suportado pelos líderes locais pode ser atenuado, visto que os benefícios da política ganhariam maior concretude para a população.

Por fim, no caso dos agentes econômicos que seriam beneficiados pela execução do PDIR, a continuidade da disputa em torno da obrigatoriedade da construção de uma nova PPD em Navegantes/SC mantinha aberta a possibilidade de que o plano diretor elaborado pela Infraero viesse a ser executado. Em que pese o custo percebido por esse grupo seja mais

imediatamente e irrefutável do que o percebido pelos demais grupos, a manutenção do litígio judicial após a concessão do ativo aeroportuário impede que ele seja caracterizado como irreversível.

Avaliando-se a *Proposição 02*, segundo a qual a possibilidade de êxito da política de investimento é ampliada quando as perdas de curto prazo são impostas na forma de ganhos perdidos²⁶, nota-se, uma vez mais, um alinhamento com o previsto no arcabouço regulatório. Conforme já explorado acima, tanto para os funcionários da Infraero quanto para os cessionários de áreas aeroportuárias, os custos de curto prazo estão intimamente vinculados à incerteza em relação ao futuro. Embora seja possível perdas pontuais no curto prazo – especialmente para os funcionários da empresa pública – a tendência é que eventuais custos absolutos gerados pela política se concretizem apenas no médio e no longo prazo. Logo, perdas absolutas de curto prazo a serem suportadas pelos dois grupos citados tendem a ser de menor monta ou mesmo inexistentes.

Em contraste, as lideranças políticas locais que advogaram por novos investimentos no contrato do Bloco Sul podem suportar, como afirmado anteriormente, perdas reputacionais imediatas decorrentes da percepção de que teria havido uma derrota política. Ainda assim, a despeito do resultado final, poder-se-ia alegar que a atuação das lideranças políticas no assunto seria um jogo de “ganha-ganha”. Caso tivesse havido a alteração da política, os líderes teriam saído vitoriosos na disputa política com os técnicos do Governo Federal; por outro lado, mesmo com a manutenção da modelagem regulatória preferida pela Administração, subsiste a percepção de que as lideranças locais resistiram ao que era visto como um preterimento do Governo Federal às localidades afetadas (Maringá/PR e Navegantes/SC). Diante do desfecho do processo, pode-se conceber o custo reputacional suportado pelos líderes políticos como sendo um ganho perdido, refletido no prestígio que teria sido angariado se os investimentos tivessem sido incluídos no contrato. De modo similar, o custo suportado pelos grupos que seriam beneficiados pela execução do PDIR também se materializa na perda de um ganho. Como explicado acima, as indenizações esperadas pelas áreas que seriam desapropriadas deixarão de ser auferidas com a diminuição do sítio aeroportuário.

Para análise das *Proposições 03*²⁷ e *04*²⁸, faz-se necessário avaliar o enquadramento (*framing*) dado pelo Governo Federal à política de investimento e a percepção da sociedade em

²⁶ *Proposição 02: Amplia-se a possibilidade de êxito da política pública de investimento quando as perdas de curto prazo são impostas na forma de ganhos perdidos (ao invés de perdas absolutas).*

²⁷ *Proposição 03: Amplia-se a possibilidade de êxito da política pública de investimento quando se reduz a relevância dos custos de curto prazo.*

²⁸ *Proposição 04: Amplia-se a possibilidade de êxito da política pública de investimento quando se aumenta a relevância do benefício a longo prazo.*

relação ao projeto. Como já mencionado no Capítulo 3, a 6ª Rodada de concessões aeroportuárias, dentro da qual ocorreu a concessão do Bloco Sul, foi fortemente marcada pelos impactos provocados pela pandemia de Covid-19. Diante do cenário adverso que vigorava no setor de aviação civil, havia considerável incerteza quanto às perspectivas de longo prazo dos investimentos em infraestrutura aeroportuária nos países emergentes. Nesse contexto, o Governo Federal buscava consolidar o Brasil como uma alternativa viável para investidores estrangeiros, sedimentando a percepção de que o Brasil era um destino seguro para investimentos em infraestrutura.

Segundo os relatos dos entrevistados, nas rodadas anteriores, os argumentos favoráveis à política de investimento eram muito concentrados nos benefícios promovidos ao usuário da infraestrutura aeroportuária (*i.e.* novas tecnologias de gestão, melhoria do serviço, ganhos de eficiência, ampliação de capacidade, atração de *expertise* internacional *etc.*). Outro argumento comumente utilizado no passado reforçava a mensagem de que o programa de concessões viabilizava a realização de investimentos sem que houvesse impacto fiscal sobre o Governo Federal. Durante a 6ª rodada, contudo, as concessões aeroportuárias já dispunham de um histórico positivo junto aos investidores, possuindo também uma sólida credibilidade junto aos atores com poder de veto (notadamente, o TCU).

Um dos entrevistados destacou o papel exercido pela 5ª Rodada na consolidação do programa federal de concessões como a opção de política pública mais vantajosa para a exploração da infraestrutura aeroportuária. Segundo exposto, a 5ª Rodada trouxe uma série de inovações regulatórias, destacando-se, em particular, a concessão em blocos, que reuniu sob um mesmo contrato de concessão ativos superavitários e deficitários. Esse modelo de concessões permite que o ente privado tenha um retorno econômico positivo sobre o investimento realizado, dado que os ativos superavitários mais do que compensam os prejuízos com a exploração dos aeroportos deficitários. Por outro lado, viabiliza-se um esquema intrafirma de subsídio cruzado que possibilita a ampliação dos investimentos em aeroportos que não poderiam ser objeto de delegação à iniciativa privada, pois não seriam suficientemente rentáveis para atrair a atenção dos agentes econômicos.

Diante disso, conforme corroborado por todos os entrevistados, a estratégia de comunicação do Governo Federal esteve intensamente focada em ressaltar os êxitos dos processos anteriores. Dado que o investimento em infraestrutura representa um compromisso de longo prazo, buscou-se enfatizar que o programa de concessões aeroportuárias havia passado

por diferentes Governos²⁹, tendo sido capaz de entregar benefícios tangíveis para os usuários e segurança jurídica para os investidores. Para além disso, no esforço de atração de investidores estrangeiros, buscou-se salientar a excepcionalidade do programa brasileiro em uma conjuntura dramática para o setor de transporte aéreo internacional. Segundo as palavras de um dos entrevistados, o então Ministro da Infraestrutura, Tarcísio Gomes de Freitas, repetia nas reuniões com investidores internacionais que a 6ª Rodada representava uma oportunidade única, pois o Governo Federal estava vendendo os ativos “na baixa”.

Um dos pontos mencionados por outro entrevistado lembra que a 6ª Rodada de concessões foi o primeiro leilão aeroportuário inteiramente executado dentro do Governo Bolsonaro. Para além da necessidade de êxito em função das dúvidas sobre os impactos gerados pela pandemia de Covid-19, havia também uma questão relacionada à própria credibilidade do Governo Federal. Considerando sua orientação desestatizante e seu viés pouco interventivo, o êxito do leilão simbolizava a capacidade de entrega das promessas feitas durante a campanha eleitoral de 2018. De modo a reforçar a visibilidade do acontecimento, o leilão da 6ª Rodada foi o primeiro a ser realizado em um evento que concentrou diversos leilões de infraestrutura de transportes.

Batizado pelo Ministério de Infraestrutura de *InfraWeek*, o evento foi realizado no período compreendido entre os dias 07 e 09 de abril de 2021 e aglutinou os leilões da 6ª Rodada de concessões aeroportuárias, o leilão de concessão da Ferrovia de Integração Oeste-Leste (Fiol), no trecho de 537 quilômetros que liga Ilhéus/BA e Caetitê/BA, e os arrendamentos de cinco terminais portuários, sendo quatro nos portos de Itaqui/MA e outro em Pelotas/RS. Com o lançamento da *InfraWeek*, o Governo Federal utilizou os leilões para simbolizar a retomada dos investimentos em infraestrutura após os efeitos da pandemia.

Frente ao exposto, não foram encontradas evidências que pudessem contestar as *Proposições 03 e 04*. Conforme relato apresentado pelos entrevistados, a estratégia de comunicação do Governo Federal ao defender publicamente o projeto de investimento procurou reduzir a relevância dos custos de curto prazo, omitindo-os das mensagens oficiais, e enfatizar a importância dos benefícios de longo prazo. Abaixo, no Quadro 17, estão didaticamente consolidados os argumentos utilizados pelo Governo Federal para se contrapor às alegações que questionavam a vantajosidade da concessão do Bloco Sul.

²⁹ Como a estruturação do projeto-piloto do programa de concessões aeroportuárias teve início em 2009 (Aeroporto Internacional de São Gonçalo do Amarante – SBSG), até a 6ª Rodada, o programa havia passado pelos seguintes Presidentes: Lula II, Dilma I, Dilma II, Temer e Bolsonaro.

Quadro 17 - Argumentos contra e a favor da concessão do Bloco Sul de aeroportos.

Argumentos favoráveis	Argumentos contrários
Investimentos na ampliação da capacidade da infraestrutura aeroportuária	Investimentos podem ser realizados diretamente pela Infraero (empresas estatais de outros países vinham assumindo concessões aeroportuárias no Brasil)
Melhoria da qualidade de serviço	Melhoria na qualidade de serviço também vinha sendo observada em aeroportos operados pela Infraero (<i>i.e.</i> Santos Dumont)
Correção de não conformidades regulatórias e melhoria dos níveis de segurança operacional	Infraero tem conseguido certificar aeroportos sob sua gestão
Atração de investidores internacionais com vasta <i>expertise</i> na gestão e operação de aeroportos	Interesse estratégico do país deveria se concentrar na internacionalização da atuação da Infraero
Êxito dos projetos anteriores de concessão (cumprimento dos contratos e garantia de segurança jurídica)	Diversos contratos de concessão têm enfrentado problemas de sustentabilidade econômico-financeiro
Com o aprimoramento da modelagem regulatória, os aeroportos têm sido customizados para a demanda projetada (não há escassez de infraestrutura, tampouco capacidade ociosa)	Não realização dos investimentos necessários à execução do Plano Diretor dos aeroportos concedidos

Elaboração própria.

5.1.2. Política de investimento no setor de infraestrutura rodoviária: o caso do sistema rodoviário BR-116/101/RJ/SP.

Assim como no caso anterior, procede-se inicialmente à identificação dos grupos sociais que tiveram de suportar os custos de curto prazo e os benefícios de longo prazo gerados pela política de investimento. De início, cumpre salientar que todos os entrevistados reforçaram em suas manifestações o caráter difuso do projeto – ou seja, custos e benefícios estão distribuídos entre grupos sociais diversos. Além da concessionária responsável pela exploração do ativo, foram identificados dois grupos sociais que assumiram o ônus de suportar os custos de curto prazo do projeto: (i) os governos locais que se engajaram em discussões com o Governo Federal a respeito da localização das praças de pedágio e do cronograma de investimentos; e (ii) a concessionária anterior, que havia pleiteado nos anos que precederam a nova concessão a prorrogação do contrato então em vigor (Quadro 18).

Quadro 18 - Grupos sociais que suportaram os custos de curto prazo da política de investimento - sistema rodoviário BR-116/101/RJ/SP.

<i>Grupo social</i>	Entrevistado 4	Entrevistado 5	Entrevistado 6
Governos locais (instalação de praças de pedágio ou demora na entrega de investimentos)	X	X	X
Incumbente (concessionária anterior)	X	X	
Concessionária (parceiro privado)	X	X	X

Fonte: Elaboração própria.

Por se tratar de uma rodovia que já era concedida, a cobrança de pedágio já incidia sobre os usuários. Embora a nova concessão preveja inúmeras inovações regulatórias e obrigações de investimento, a premissa da modelagem era a manutenção das tarifas de pedágio até a realização de novos investimentos na melhoria da infraestrutura viária. Logo, não é possível incluir os usuários do serviço de infraestrutura entre aqueles que suportam os custos de curto prazo do projeto. Esclarece-se, contudo, que a cobrança de pedágio incidia apenas sobre os usuários da BR-116 (Rio-São Paulo). No trecho concedido da BR-101 (Rio-Ubatuba), não havia cobrança de pedágio antes da concessão à iniciativa privada.

Quadro 19 - Grupos sociais que deverão receber os benefícios de longo prazo da política de investimento - sistema rodoviário BR-116/101/RJ/SP.

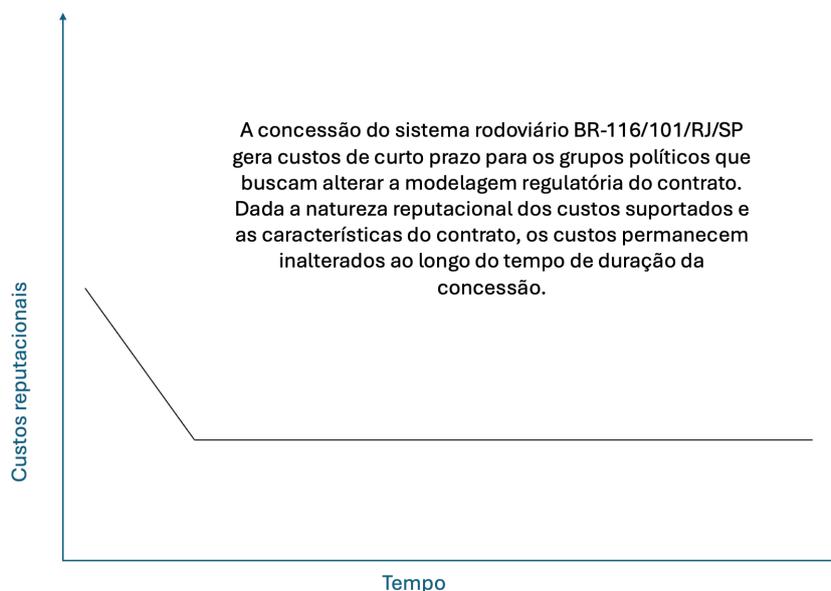
<i>Grupo social</i>	Entrevistado 4	Entrevistado 5	Entrevistado 6
Usuários (benefícios difusos)	X	X	X
Concessionária (parceiro privado)	X	X	X

Fonte: Elaboração própria.

Em relação aos governos locais, a dinâmica observada na etapa de estruturação do projeto de concessão foi bastante similar àquela verificada na concessão dos aeroportos do Bloco Sul (Figura 16). Segundo o relato de um dos entrevistados, a maior dificuldade enfrentada pelo Governo Federal na execução da política esteve relacionada às reiteradas demandas por investimentos apresentadas pelas autoridades locais. Além das prefeituras municipais, os dois

Governos Estaduais afetados pelo projeto – Rio de Janeiro e São Paulo – também teriam se envolvido nos debates. A atuação dos governos locais, de acordo com o entrevistado, era fortemente condicionada pelo impacto percebido sobre as demais localidades impactadas pelo empreendimento.

Figura 16 - Custos gerados pela concessão do sistema rodoviário BR-116/101/RJ/SP – perspectiva dos líderes políticos que pretendiam alterar a modelagem regulatória do contrato.



Fonte: Elaboração própria.

Uma situação que mereceu atenção especial nas entrevistas foi a postura adotada pelo município de Guarulhos/SP, que teria sido muito reativa à modelagem proposta originalmente. Por se tratar de uma localidade bastante relevante dentro do Estado de São Paulo, havia o receio junto às autoridades federais de que a resistência municipal ao projeto pudesse levar à interposição de ações judiciais que atrasariam a execução da política. Como a rodovia cruza uma zona urbana da cidade, as autoridades locais pleiteavam a isenção de qualquer cobrança para os veículos que trafegassem por essa área³⁰. Conforme expresso por um dos entrevistados, até o último instante, acreditou-se que a Prefeitura de Guarulhos/SP ingressaria com uma ação civil pública para interromper o projeto – algo que acabou não acontecendo.

Outra postura citada durante as entrevistas foi aquela demonstrada pela Prefeitura de Ubatuba/SP. Em determinado momento, foi proposta pela ANTT, a agência reguladora responsável pela condução do projeto, a inclusão de uma praça de pedágio dentro dos limites

³⁰ Notícia divulgada no jornal Folha Metropolitana: <https://www.fmetropolitana.com.br/guti-e-contrario-a-proposta-de-pedagio-no-trecho-de-guarulhos-da-via-dutra/>. Acesso no dia 02 de outubro de 2024.

do município. Em função da forte oposição demonstrada pela autoridades locais, o projeto foi alterado e a praça de pedágio que se situaria na região foi excluída. Depois disso, sob a alegação de que seria necessário preservar a viabilidade econômica do projeto, os investimentos destinados à melhoria da rodovia naquela localidade foram reduzidos. Como consequência, segundo informado por um dos entrevistados, no dia da publicação do edital de leilão, a prefeitura teria ingressado com uma ação judicial questionando a realização do certame.

Conforme apurado pelo pesquisador, a resistência de autoridades locais à modelagem dos projetos de concessão rodoviária é algo comum nos diversos processos já executados pelo Governo Federal. Diante das características do ativo rodoviário, a atuação das lideranças políticas tende a ser pautada pela noção de conflito distributivo. Se há o entendimento de que determinada localidade é beneficiada, as lideranças políticas de outra localidade costumam demandar tratamento similar. Uma das entrevistas realizadas mencionou especificamente o caso da BR-153 (Belém-Brasília), cujo trecho entre Anápolis/GO e Aliança do Tocantins/TO foi concedido à iniciativa privada em 2021. Por não se sentirem contempladas, as bancadas parlamentares tocantinenses se mobilizaram para derrubar o projeto. À época, a solução encontrada para viabilizar a concessão foi a inclusão de novas obrigações de investimento nos trechos situados no Estado de Tocantins.

Para além das autoridades locais, a concessionária anterior também deve ser listada entre aqueles que suportaram os custos de curto prazo do projeto. Como citado durante o Capítulo 03, o vencedor do leilão da nova concessão foi o mesmo grupo econômico que já detinha a concessão anterior (Grupo CCR). No entanto, embora a simples permanência à frente do ativo possa ser vista como uma vitória, o contexto mais amplo da discussão regulatória permite relativizar os termos dessa conquista. À medida que se aproximava o fim da concessão anteriormente vigente, o Governo Federal passou a considerar a possibilidade de prorrogação do contrato tendo como contrapartida a realização de novos investimentos no ativo concedido.

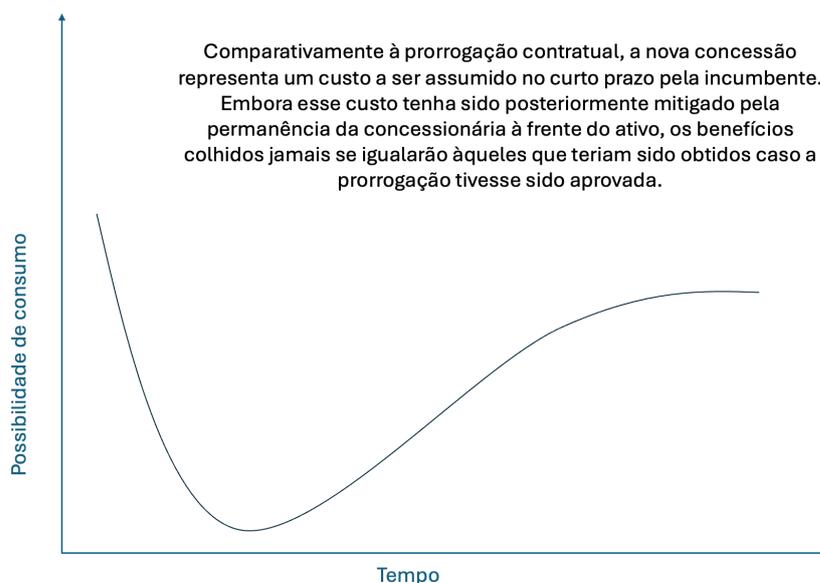
A proposta de prorrogação era amplamente defendida pela concessionária, pois evitaria que o ativo fosse submetido a um teste de mercado, eliminando, assim, o risco de perda do direito de exploração da infraestrutura. Tal proposta foi formalmente discutida pelo Governo Federal ao longo de 2016, tendo, inclusive, sido submetida a Consulta Pública pela ANTT³¹. Segundo a modelagem que vinha pautando as análises, havia a possibilidade de que a concessionária assumisse a obrigação de executar investimentos aproximados de R\$ 3,5

³¹ Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) – Sistema de Participação Pública da ANTT: <https://participantt.antt.gov.br/Site/AudienciaPublica/VisualizarAvisoAudienciaPublica.aspx?CodigoAudiencia=101>

bilhões, recebendo em troca uma prorrogação contratual de 16 anos e 9 meses. Ao final do processo, essa alternativa acabou sendo rejeitada e uma nova concessão foi realizada.

Ainda que o procedimento concorrencial não tenha alterado o agente econômico responsável pela operação do ativo, o saldo obtido pela nova concessão foi bastante mais vantajoso para o Poder Público e os usuários se comparado àquele que vinha sendo considerado na prorrogação. Como informado no Capítulo 03, o novo contrato tem 30 anos de duração, trazendo consigo obrigações de investimento da ordem de R\$ 14,8 bilhões. Ademais, houve um deságio de 35% no valor da tarifa de pedágio ofertada inicialmente no leilão, além de R\$ 1,7 bilhão em outorga recolhidos à vista pelo Governo Federal. Mesmo que a concessionária tenha sido vitoriosa no certame, a prorrogação certamente teria sido a opção preferível para o ente privado.

Figura 17 - Custos gerados pela concessão do sistema rodoviário BR-116/101/RJ/SP – perspectiva da incumbente.



Fonte: Elaboração própria.

Passando agora ao exame da *Proposição 01*, cumpre avaliar se as perdas de curto prazo foram impostas de maneira indireta ou por meio de um enunciado que não é claro. Em se tratando dos usuários do sistema rodoviário concedido, resta evidente que os custos gerados pela política de investimento são impostos de maneira direta, por meio da cobrança de tarifas de pedágio. Não obstante, como se trata de uma rodovia que já era pedagiada, o custo derivado da política de investimento se limita à cobrança de valores adicionais àqueles que já eram efetivamente exigidos dos usuários. Mesmo para os usuários da BR-101, a modelagem

contratual exige a implementação de melhorias na infraestrutura antes da cobrança de tarifas. Portanto, embora o pedágio tenha sido permitido antes da conclusão do ciclo completo de investimentos, a realização de aprimoramentos pontuais na infraestrutura tende a mitigar a resistência à cobrança de tarifas dos usuários.

Essa característica da modelagem regulatória – exigência de investimentos antes da cobrança de pedágio – tende a repercutir positivamente sobre os governos locais. Mesmo que as lideranças locais sejam obrigadas a suportar eventuais custos reputacionais decorrentes do insucesso nos pleitos de alteração contratual, a materialização de melhorias na infraestrutura serve como atenuante da insatisfação gerada pela necessidade de pagamento de tarifas. De todo modo, pode-se afirmar com segurança que a imposição de custos sobre as lideranças políticas locais se dá de maneira direta, visto que os pleitos discutidos (cronograma de investimentos e localização de praças de pedágio) são percebidos de maneira imediata pela população.

Para o incumbente, como já explicado acima, o impacto do projeto decorre do encerramento do contrato de concessão anterior e do risco de substituição do operador rodoviário. Além de advir de um cenário de normalidade institucional (encerramento de um contrato de concessão antigo e início de um novo contrato), o custo suportado pelo incumbente facultava à concessionária um espaço de atuação significativo. Não havia, por exemplo, qualquer impedimento a que o operador rodoviário que já estava à frente do ativo participasse do leilão da nova concessão. Embora houvesse indubitavelmente o custo decorrente do risco de saída do empreendimento, na eventualidade de que outro agente econômico saísse vitorioso do leilão, esse custo era mitigado pelas potenciais vantagens que o incumbente possuía na precificação do ativo. Com efeito, como já citado antes, o vencedor do leilão foi justamente o operador rodoviário responsável pela concessão anterior.

No tocante à *Proposição 02*, avalia-se se os custos de curto prazo suportados acarretaram perdas absolutas ou, em contraste, foram impostos na forma de ganhos perdidos. Em relação aos usuários, reforça-se, como já mencionado, que os custos são precedidos de benefícios gerados pelos investimentos realizados. Portanto, há uma inversão na lógica utilizada para se avaliar a política de investimentos, não sendo possível caracterizar os custos suportados como sendo geradores de perdas absolutas. Para os governos locais, aplica-se o mesmo entendimento utilizado para as autoridades locais que demandaram a inclusão de investimentos prescritivos no contrato de concessão aeroportuária do Bloco Sul. Ainda que possam existir perdas reputacionais imediatas decorrentes da percepção de que teria havido uma derrota política, o custo reputacional pode ser concebido como ganho perdido, refletido no prestígio que teria sido angariado se os pleitos postulados tivessem sido admitidos.

Por fim, parece evidente que o custo de curto prazo suportado pela incumbente também se materializou na forma de ganhos perdidos. As condições do contrato que estava em vigor antes da nova concessão permaneceram válidas até seu encerramento. À exceção de uma extensão de prazo pontual realizada no final do contrato, cuja justificativa foi permitir que o Governo Federal concluísse o trabalho de estruturação do projeto de concessão, o ciclo de vida do projeto foi cumprido sem alterações significativas. O custo decorrente da inviabilidade da prorrogação do contrato se expressou na rentabilidade econômica que deixou de ser auferida pelo agente.

No que tange às *Proposições 03 e 04*, faz-se o exame do enquadramento (*framing*) dado pelo Governo Federal à política de investimento e da percepção da sociedade em relação ao projeto. Para tanto, cumpre sumarizar os principais argumentos favoráveis e contrários que foram utilizados no decorrer dos debates públicos que precederam a concessão do sistema rodoviário (Quadro 20). Segundo um dos técnicos ouvidos para esta pesquisa, não é uma tarefa trivial encontrar grupos econômicos contrários à concessão. As discussões sobre a vantajosidade do projeto ficaram adstritas ao período em que foi considerada a possibilidade de prorrogação do contrato. Por isso, os argumentos contrários à nova concessão são todos no sentido de ressaltar os benefícios promovidos pela prorrogação do contrato anterior.

Quadro 20 - Argumentos contra e a favor da concessão da BR-116/101/RJ/SP.

Argumentos favoráveis	Argumentos contrários
Investimentos na melhoria do nível de serviço (infraestrutura adequada para a demanda projetada)	Prorrogação contratual ofereceria uma alternativa mais ágil para a execução dos investimentos
Melhoria da qualidade de serviço e dos níveis de segurança viária	Contratação de melhores níveis de qualidade de serviço e segurança viária poderiam ser contratados na prorrogação
Introdução de inovações regulatórias	Aprimoramentos regulatórios poderiam ser incorporados ao contrato prorrogado
Recolhimento de valores substanciais como contrapartida pelo direito de exploração da infraestrutura	Contrapartida da prorrogação seria a execução de novos investimentos

Fonte: Elaboração própria.

O projeto de concessão do sistema rodoviário BR-116/101/RJ/SP foi apresentado à sociedade pelo Governo Federal como sendo uma condensado de inovações regulatórias no setor de infraestrutura de transportes. Nas palavras de um dos entrevistados, a política de investimento foi descrita como a “concessão rodoviária mais importante do país”. De acordo

com o relato, havia enorme interesse do Governo em torná-la exemplo dos projetos de concessão em infraestrutura. Destaca-se que a modelagem regulatória foi construída em conjunto com a *International Finance Corporation (IFC)*, subsidiária do Banco Mundial que atua no apoio a governos nacionais e subnacionais.

Os três entrevistados afirmaram que o Governo Federal enfatizou em sua estratégia de comunicação a ausência de reajuste tarifário no valor do pedágio. Além disso, buscou-se enfatizar os diversos benefícios gerados pelo projeto, colocando em contraste o que teria sido “deixado na mesa” caso a prorrogação contratual proposta pela incumbente em 2016 tivesse sido aceita. Nessa estratégia, foi colocado em relevo o montante de investimentos, o qual teria um potencial transformador sobre o nível de serviço oferecido aos usuários. Em consonância com a proposição analisada no estudo, trata-se de uma linha argumentativa que reforça a relevância dos benefícios de longo prazo (*i.e.* melhoria da infraestrutura) ao tempo em transmite a ideia de ausência de custos adicionais no curto prazo (*i.e.* manutenção da tarifa de pedágio).

5.1.3. Política de investimento no setor de infraestrutura ferroviária: o caso da EF-170 (Ferrogrão).

Como exposto no Capítulo 03, o processo de concessão da EF-170 se caracterizou pela intensa discussão sobre os potenciais impactos ambientais do projeto. Entre os diversos grupos que se envolveram no debate público em torno da aprovação da política, os grupos de defesa ambiental assumiram posição de destaque. Por se tratar de um empreendimento a ser implementado no bioma amazônico, inúmeros questionamentos sobre a viabilidade ambiental do projeto foram colocados no decorrer do processo de execução. Para além disso, em que pese o traçado proposto para a ferrovia não atravessasse reservas indígenas, entidades que atuam junto aos povos originários também se manifestaram contrárias à aprovação da política.

De acordo com o relato apresentado pelos técnicos consultados para a pesquisa, ao longo das discussões mantidas com o Governo Federal, os grupos de defesa ambiental se mostraram céticos quanto aos atributos do projeto que, em tese, reduziriam o impacto ambiental do empreendimento. O mais importante desses atributos se refere ao fato de que o traçado proposto para a ferrovia está localizado na faixa de domínio da rodovia BR-163. Ou seja, segundo os órgãos proponentes – Ministério setorial e ANTT –, as consequências ambientais adversas seriam minimizadas porque o equipamento ferroviário se localizaria em área parcialmente antropizada. No entanto, a despeito da validade do argumento, nunca foi possível superar por completo as desconfianças em relação ao projeto.

Para além do receio inspirado pela instalação de uma ferrovia de grande porte no bioma amazônico, os grupos de defesa ambiental apontavam as fragilidades técnicas dos próprios estudos de viabilidade para destacar que nem todos os impactos negativos do empreendimento haviam sido devidamente mapeados. A título ilustrativo, recorda-se o trabalho publicado pela *Climate Bond Initiative (CBI)*, segundo o qual a construção da ferrovia induziria à expansão da área de produção agrícola na região Centro-Oeste. Isso, por sua vez, levaria ao desmatamento de 2043 km² de vegetação nativa – o equivalente a 75 milhões de toneladas de emissões de CO₂ (ASSUNÇÃO *et al*, 2020, p. 01). O trabalho da *CBI* alega que o custo social dessas emissões não foi devidamente precificado nos EVTEA do projeto.

O Governo Federal, por outro lado, defendia que a construção da Ferrogrão teria um saldo ambiental positivo. Apesar do impacto adverso no curto prazo, os benefícios ambientais gerados pelo empreendimento adviriam, principalmente, da maior eficiência ambiental do modal ferroviário comparativamente ao modal rodoviário. Alegava-se que a instalação da ferrovia reduziria substancialmente a demanda por frete rodoviário, o que, por sua vez, diminuiria a quantidade de emissões de CO₂ produzida pela cadeia logística do agronegócio brasileiro. Uma vez implantada a infraestrutura, os benefícios gerados no longo prazo mais do que compensariam os impactos negativos iniciais.

Outra vantagem destacada pelos órgãos federais diz respeito aos obstáculos colocados pela ferrovia à ocupação desordenada do solo. Para ilustrar esse ponto, utilizava-se como exemplo os efeitos de longo prazo provocados pela construção de uma nova rodovia em um ambiente de vegetação nativa. Como a rodovia permite o estabelecimento de vias laterais de acesso – ainda que de maneira não regularizada –, isso funciona como um vetor de antropização. Em termos práticos, essas vias laterais terminam sendo usadas como caminhos de serviço para atividades ilegais (*i.e.* extração de madeira, garimpo *etc*). A ocupação desordenada foi chamada nos estudos de viabilidade de “efeito espinha de peixe”. Abaixo, expõe-se uma imagem de satélite da BR-163 utilizada nas apresentações institucionais do Ministério setorial para exemplificar o fenômeno.

Figura 18 - Efeito espinha de peixe de uma rodovia – BR-163.

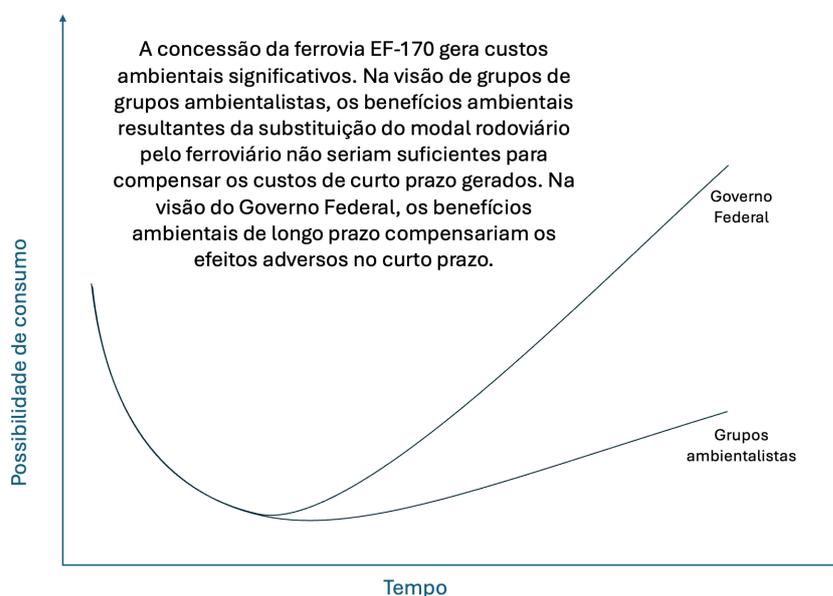


Fonte: Estudos de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental (EVTEA).

O Governo Federal e os grupos ambientalistas mantiveram ao longo de todo o período de discussão pública do projeto posições antagônicas em relação aos impactos ambientais provocados pela Ferrogrão. Embora reconhecessem as vantagens do modal ferroviário, os grupos de defesa ambiental sustentavam que o empreendimento trazia consigo o risco de danos irreversíveis ao bioma amazônico. Por seu turno, o Governo Federal se manteve firme na crença de que os benefícios de longo prazo eram suficientemente relevantes para neutralizar quaisquer impactos adversos. A Figura 19, abaixo, ilustra a percepção de cada uma das partes sobre a distribuição no tempo dos custos e benefícios gerados pelo projeto.

Como citado acima, os debates públicos sobre o projeto de investimento também contaram com a participação de entidades de representação dos povos indígenas. Apesar do traçado proposto pelo Governo Federal não percorrer áreas que integram reservas indígenas (Figura 20), a preocupação dos povos originários se concentrava nos impactos ambientais do projeto. Por isso, sua atuação se dava de maneira coordenada e sinérgica com os grupos ambientais que se opunham publicamente ao empreendimento. Entre os povos mais atuantes nas discussões, destacavam-se os mundurukus, que ocupam, entre outros, a Terra Indígena Praia do Índio e a Terra Indígena Praia do Mangue, e os caiapós, situados na Terra Indígena Baú. Um elemento comum às reivindicações dos povos indígenas era o direito à participação em processo de “consulta prévia, livre e informada”, nos termos previstos na Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT).

Figura 19 - Custos e benefícios ambientais gerados pela concessão da EF-170 (Ferrogrão) – perspectiva do Governo Federal e dos grupos de defesa ambiental.



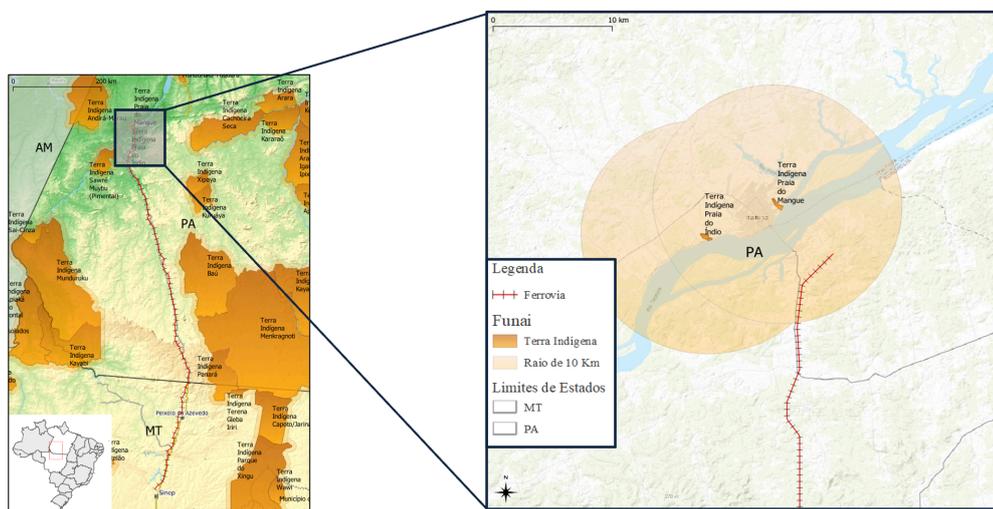
Fonte: Elaboração própria.

Outros atores de suma importância para o processo de discussão pública da Ferrogrão são os agentes econômicos que oferecem serviços de transporte da carga a granel oriunda do Centro-Oeste brasileiro. Destacam-se, em particular, os caminhoneiros, que atuam no modal rodoviário, e a empresa Rumo Logística, que opera ramais ferroviários conectando o município de Rondonópolis/MT aos portos do Sul do país (*i.e.* Santos, Paranaguá *etc.*). Esses atores seriam prejudicados pelo empreendimento, pois a nova ferrovia ofereceria concorrência direta no provimento de serviços de frete. Esclarece-se que os custos impostos sobre esses agentes econômicos não necessariamente incidiriam no curto prazo, dado que a ferrovia precisaria ser concluída antes que os custos se materializassem. Considerando que os próprios EVTEA estimam em 9 anos o tempo mínimo necessário para a construção do empreendimento, seria difícil qualificar esse período como curto prazo.

Ainda assim, no decorrer do processo de concessão, os provedores de serviço de transporte que potencialmente concorreriam com a EF-170 eram vistos pelos atores envolvidos no projeto como perdedores imediatos. No médio e no longo prazo, o valor do serviço oferecido por esses agentes teria forte desvalorização com a entrada em operação da nova ferrovia. Nas palavras de um dos entrevistados, o projeto de investimento proposto pelo Governo Federal representava um “prazo de validade” para o modelo logístico em vigor. Ainda que as

alternativas de transporte à Ferrogrão permanecessem funcionando, a tendência era que houvesse uma redução substancial na demanda por esses serviços.

Figura 20 - Terras indígenas demarcadas e o traçado proposto para a EF-170 (Ferrogrão).



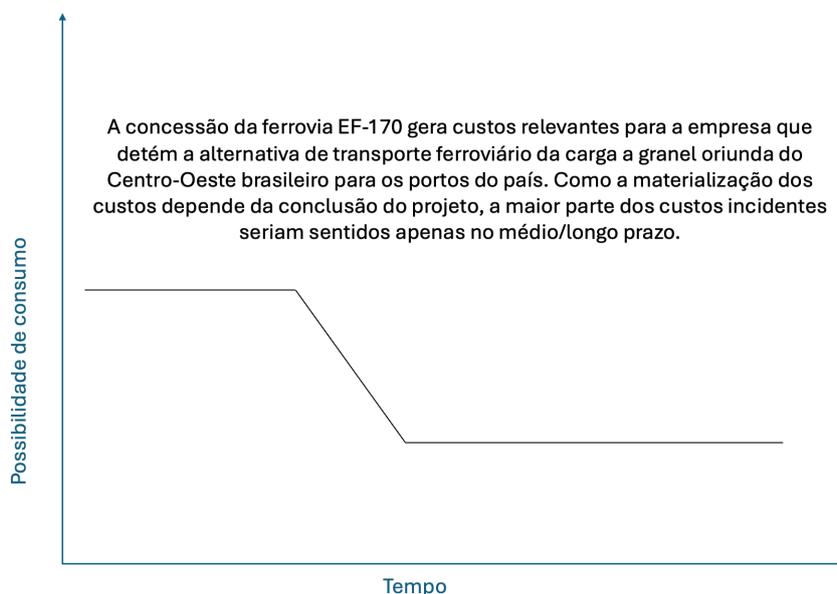
Fonte: Estudos de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental (EVTEA).

Conforme será detalhado mais adiante, os entrevistados ouvidos para a pesquisa identificam esses agentes como os maiores opositores à política de investimento. Embora os grupos de defesa ambiental fossem bastante vocais nos questionamentos ao projeto, a atuação dos grupos de interesse econômicos se mostrava mais efetiva em função de sua capacidade de acessar com maior facilidade as estruturas regulatórias do Governo Federal. Na Figura 21, é apresentada a percepção dos grupos transportadores – caminhoneiros e incumbente ferroviária – sobre os custos e benefícios gerados pelo projeto.

Finalmente, a própria União pode ser incluída entre os grupos que teriam que suportar os custos de prazo gerados pelo projeto. Conforme explicado por um dos entrevistados, a versão inicial da política previa que a concessão fosse inteiramente financiável pelo ente privado que viesse a assumir a operação. Contudo, diante da magnitude dos riscos envolvidos, a versão do projeto que foi submetida ao TCU trazia diversas alterações que promoviam um compartilhamento significativo dos riscos envolvidos. Frente à dimensão dos riscos compartilhados, argumentou-se à época que o projeto deveria ter sido modelado como uma

concessão patrocinada, nos termos da Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004 – e não como uma concessão onerosa, segundo os ditames da Lei nº 8.987/1995³².

Figura 21 - Custos e benefícios gerados pela concessão da EF-170 (Ferrogrão) – perspectiva dos grupos transportadores (caminhoneiros e incumbente ferroviário).



Fonte: Elaboração própria.

A fim de exemplificar os custos suportados pela União, convém mencionar alguns dos parâmetros contratuais que atribuíam ao Poder Concedente riscos pouco usuais em contratos de concessão onerosa. De modo a mitigar o risco ambiental que teria que ser suportado pelo ente privado, atribuiu-se ao Poder Concedente a obrigação de obter a licença ambiental prévia. Isso incluiria a realização de consultas aos diversos órgãos federais que participam do processo de licenciamento ambiental – *i.e.* Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), Fundação Nacional do Índio (FUNAI) e Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio).

Caso os custos de implementação das condicionantes ambientais superassem o valor previsto nos estudos de viabilidade do projeto, o excedente seria compartilhado entre Poder Concedente e concessionária na proporção de 50%. Isto é, para além da obrigação de obter a licença ambiental prévia, a União poderia ser obrigada a custear parte das condicionantes ambientais estipuladas no processo de licenciamento. De modo similar, caso houvesse custos derivados de obrigações de desapropriação e reassentamento de comunidades deslocadas, o

³² Coluna publicada no site Agência Infra: <https://agenciainfra.com/blog/infradebate-alocacao-de-riscos-e-responsabilidade-fiscal-breve-analise-da-ferrograo/>. Acesso no dia 02 de outubro de 2024.

Poder Concedente assumiria os valores que superassem a estimativa contida nos estudos de viabilidade.

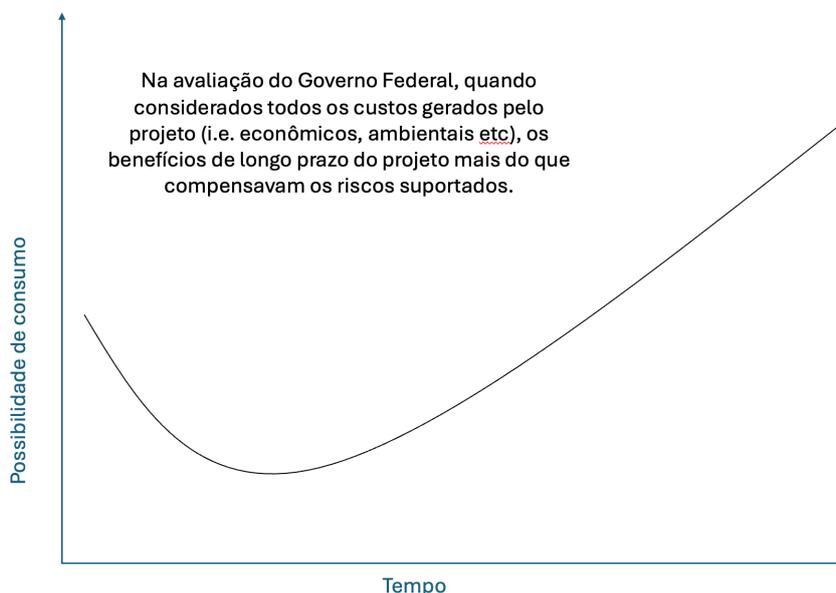
Outra cláusula controversa de compartilhamento de risco diz respeito à previsão de que determinados segmentos da ferrovia construídos pela concessionária pudessem ser certificados pela ANTT como operacionais. Se o contrato viesse a ser extinto antecipadamente, os trechos certificados seriam considerados bens reversíveis não amortizados e poderiam ser indenizados pela União. Embora o dispositivo fosse justificável, haja vista o objetivo de aumentar a financiabilidade do projeto, há de se recordar que a EF-170 é uma ferrovia não modular. Nas palavras de um entrevistado, a menos que a infraestrutura fosse concluída em sua plenitude, ela conectaria “nada a lugar nenhum”. Ao prever a possibilidade de indenização por segmentos parciais da ferrovia, abria-se a possibilidade de que a União fosse obrigada a pagar por trechos ferroviários que não seriam passíveis de exploração econômica.

Por fim, a versão do contrato submetida ao TCU previu, ainda, cláusulas específicas para o compartilhamento do risco de demanda. Foram contempladas, especificamente, duas hipóteses: quebra de safra (diminuição da demanda) e extensão da Malha Norte (aumento da oferta). No caso de quebra de safra, a partir de uma determinada variação negativa na produção agrícola local, a qual precisaria ser validada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a concessionária faria jus à recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do contrato. Em relação à extensão da Malha Norte, o reequilíbrio ocorreria a favor da concessionária na eventualidade de que o novo ramal ferroviário fosse concluído antes do prazo previsto no Plano Nacional de Logística (PNL)³³ – qual seja, 2045.

No cômputo geral, tem-se que a União seria obrigada a suportar custos de curto prazo decorrentes dos diferentes tipos de risco que seriam assumidos caso o projeto viesse a ser executado. Para além do ônus orçamentário, derivado das possíveis obrigações financeiras mencionadas acima (*i.e.* condicionantes ambientais, desapropriações, recomposições do equilíbrio contratual a favor da concessionária *etc*), seria razoável assumir que parcela substancial do risco de financiamento também seria assumido pelo Governo Federal, por meio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Todavia, ressalta-se a percepção dos órgãos proponentes de que, em que pese os custos iniciais, os benefícios de longo prazo gerados pelo projeto seriam mais do que suficientes para compensá-los (Figura 22).

³³ O Plano Nacional de Logística (PNL) é um documento de planejamento elaborado pela Infra S/A, em consonância com o estipulado no Decreto nº 12.022, de 16 de maio de 2024, que institui o Planejamento Integrado de Transportes e suas instâncias de governança.

Figura 22 - Custos e benefícios gerados pela concessão da EF-170 (Ferrogrão) – perspectiva do Governo Federal.



Fonte: Elaboração própria.

Para sumarizar, apresenta-se abaixo o Quadro 21, que detalha os grupos sociais que suportam os custos gerados pela Ferrogrão. À exceção dos povos indígenas, que foram mencionados por apenas um dos entrevistados, todos os demais grupos foram apontados por todos os entrevistados como sendo aqueles que suportam os custos do projeto. Ressalva-se, contudo, os custos suportados pelo incumbente ferroviário e os fretadores rodoviários. Embora não sejam custos assumidos no curto prazo, a percepção dos atores quanto ao possível impacto do projeto no longo prazo foi suficiente para ensejar uma ação imediata de oposição à execução da política de investimento.

No longo prazo, os principais beneficiários do empreendimento são grupos econômicos associados ao agronegócio do Centro-Oeste brasileiro – produtores agrícolas e empresas que atuam na comercialização de *commodities* nos mercados internacionais, comumente chamadas de *tradings* (Quadro 22). Como já citado no Capítulo 03, o projeto tende a promover ganhos de eficiência na logística de escoamento da produção agrícola via Arco Norte. A conjunção dos modais ferroviário e hidroviário, além de gerar uma redução considerável de custos quando comparado ao modal rodoviário, produz menos emissões por tonelada transportada. Logo, a instalação da ferrovia, em que pese os potenciais impactos adversos sobre o bioma amazônico, produziria maior eficiência ambiental na logística de transporte, o que tende a repercutir positivamente sobre a imagem da produção agrícola local nos mercados internacionais.

Quadro 21 - Grupos sociais que suportariam os custos da política de investimento - Ferrogrão.

<i>Grupo social</i>	Entrevistado 7	Entrevistado 8	Entrevistado 9
Grupos ambientalistas	X	X	X
Grupos indígenas	X		
Governo Federal	X	X	X
Concessionária (parceiro privado)	X	X	X
Incumbente (operador ferroviário via portos do Sul/Sudeste) *	X	X	X
Fretadores rodoviários (caminhoneiros) *	X	X	X

* Custos suportados não necessariamente são de curto prazo.

Fonte: Elaboração própria.

Quadro 22 - Grupos sociais que receberiam os benefícios de longo prazo da política de investimento - Ferrogrão.

<i>Grupo social</i>	Entrevistado 7	Entrevistado 8	Entrevistado 9
Produtores agrícolas do Centro-Oeste	X	X	X
Tradings de produtos agrícolas	X	X	X

Fonte: Elaboração própria.

No que tange ao exame das *Proposições 01 e 02*, inicia-se a explanação abordando o modo de imposição dos custos de curto prazo sobre os grupos de defesa ambiental e povos indígenas. Considerando que os custos percebidos por esses atores decorrem da mera execução da política de investimento, a qual, segundo sua visão, traria o risco de danos irreversíveis ao meio ambiente, resta evidente que os custos são impostos de maneira direta e por meio de perdas absolutas. Como o projeto da Ferrogrão não chegou a ser executado, tendo sido considerado fracassado conforme a definição utilizada na presente pesquisa, conclui-se que o modo de imposição do custo condiz com o previsto no arcabouço teórico.

Em relação ao incumbente ferroviário e os fretadores rodoviários, reitera-se uma vez mais que os custos impostos sobre esses agentes econômicos não necessariamente incidiriam no curto prazo. Não obstante, diante da concorrência proporcionada pela nova ferrovia, pode-se presumir que, caso a política viesse efetivamente a ser executada, os custos decorrentes

seriam impostos de maneira direta e por meio de perdas absolutas. Avalia-se, portanto, que a resistência demonstrada pelos agentes econômicos à consecução do empreendimento seria justificada em vista do risco concreto de perdas econômicas.

No tocante ao enquadramento (*framing*) dado ao projeto pelo Governo Federal (*Proposições 03 e 04*), houve consenso entre todos os entrevistados quanto aos argumentos utilizados para enfatizar os aspectos positivos da política (Quadro 23). Os principais pontos destacados ressaltavam os ganhos de eficiência logística para o setor agrícola brasileiro e o aumento de competitividade da economia nacional. No diálogo com investidores internacionais, o preço do frete no Brasil era constantemente comparado com outros países. Em particular, buscava-se o contraste com os custos suportados pelos produtores de soja norte-americanos para escoar sua produção para o mercado asiático. O discurso oficial lembrava que o agronegócio brasileiro era muito competitivo internacionalmente e reforçava a mensagem de que o projeto promovia ganhos de competitividade da “porteira para fora”.

Quadro 23 - Argumentos contra e a favor da concessão da EF-170 (Ferrogrão).

Argumentos favoráveis	Argumentos contrários
Melhoria da infraestrutura ferroviária brasileira	Projeto com elevado risco de não execução
Ganhos de eficiência logística no escoamento da produção agrícola do Centro-Oeste	Alternativas menos custosas de melhoria da infraestrutura (novos ramais ferroviários para o Sul/Sudeste e duplicação da BR-163)
Benefícios ambientais decorrentes de uma matriz de transportes mais sustentável	Considerável incerteza quanto aos efeitos do projeto no bioma amazônico
Ausência de impacto sobre os povos originários (traçado não inclui reservas indígenas)	Forte resistência dos povos originários (potencial de impacto adverso sobre a Floresta Amazônica)

Fonte: Elaboração própria.

Além disso, curiosamente, os entrevistados também foram unânimes em salientar que o Governo Federal atribuiu grande destaque aos ganhos de eficiência ambiental proporcionados pelo projeto. Os argumentos citados acima – *i.e.* traçado da ferrovia situado na faixa de domínio da BR-163, ferrovia como barreira de proteção para a ocupação desordenada do solo amazônico *etc* – eram constantemente recordados pelos técnicos do Governo Federal na interlocução com parlamentares e autoridades do Poder Judiciário. Durante a realização das entrevistas, os técnicos ouvidos foram questionados se a ênfase atribuída às vantagens ambientais do projeto eram uma resposta às críticas feitas pelos grupos de defesa ambiental. Porém, os entrevistados demonstraram convicção quanto ao saldo ambiental positivo gerado pelo empreendimento.

De maneira geral, não foram identificados elementos que permitissem refutar as *Proposições 03 e 04*. A estratégia de comunicação do Governo Federal buscou ressaltar os benefícios de longo prazo e minimizar os custos de curto prazo do projeto. Ainda assim, a despeito da estratégia de comunicação se mostrar alinhada ao que prevê o arcabouço teórico que orienta a pesquisa, o empreendimento não se mostrou exitoso.

5.2. CREDIBILIDADE DOS COMPROMISSOS POLÍTICOS

Além dos vieses informacionais de curto prazo, outra característica do processo de elaboração de políticas públicas que funciona como obstáculo às decisões de investimento está relacionada à fragilidade dos compromissos políticos de longo prazo. Jacobs (2016a) destaca, em particular, a relevância do problema da inconsistência no tempo: depois de extrair recursos para um determinado objetivo de longo prazo, os políticos enfrentam incentivos para aplicar esses recursos em outras finalidades, que geram benefícios imediatos. Mesmo que esse problema não ocorra, dado que as democracias promovem alternância de poder, existe o risco de que os compromissos assumidos por um agente político sejam posteriormente revisados por novos tomadores de decisão.

Jacobs (2016a) considera que os cidadãos possuem menos incentivos a assumir os custos de políticas de longo prazo se existirem dúvidas quanto ao compromisso – ou mesmo à capacidade – do governo de entregar os benefícios prometidos. Além disso, sob o prisma do tomador de decisão, o autor salienta que a disposição de um incumbente em se engajar na implementação de políticas de longo prazo varia conforme o risco de que a política seja revertida no futuro. Caso se avalie que futuros governos possam reverter a política ou desviar os recursos coletados para outra finalidade, a disposição do incumbente em impor custos de curto prazo tende a diminuir.

Especificamente em relação à estrutura da política pública, Jacobs (2016a) destaca a possibilidade de reversão de uma política de investimento como um elemento de interesse. Políticas concebidas de modo a tornar visíveis eventuais tentativas de reversão aumentariam a dificuldade enfrentada pelos políticos encarregados de promover a mudança. Nesse sentido, assume-se que estruturas de política pública que aumentem a visibilidade da reversão tenham uma condição facilitadora do investimento. Essa premissa orientou a elaboração da *Proposição 05*, a qual será examinada abaixo para cada um dos casos selecionados.

Recorda-se que a modalidade de reversão analisada na presente pesquisa se refere ao risco de renegociação futura dos contratos celebrados. Como explicado no capítulo anterior, os

elevados custos afundados (*sunk costs*) e a assimetria de informações inerentes à relação entre o Poder Público (regulador) e o ente privado (regulado) favorecem a ocorrência de comportamentos oportunistas e a submissão de pleitos de renegociação de contratos. Ainda que as renegociações não acarretem necessariamente uma reversão completa da política de investimento implementada, elas alteram o saldo de custos e benefícios inicialmente pactuado entre as partes envolvidas.

A depender de como os atores percebam a probabilidade e o resultado de futuras renegociações, isso poderia afetar a dimensão do apoio à política de investimento. Caso isso ocorra, os projetos de parceria público-privada poderiam experimentar um efeito contrário àquele descrito por Jacobs (2016a). Isto é, a percepção de inexecuibilidade de um empreendimento poderia disseminar a impressão de que uma renegociação futura seria inevitável, gerando, assim, resistência política à aprovação do projeto. Nesse caso, sob o prisma do Poder Público, procedimentos que ocultem os riscos inerentes ao projeto poderiam aumentar as chances de execução do investimento.

A análise apresentada a seguir procura avaliar se, para cada um dos casos analisados, as expectativas dos atores quanto ao risco de renegociação dos contratos eram condizentes com a hipótese da visibilidade da reversão levantada por Jacobs (2016a), cujo teor encontra-se refletido na *Proposição 05 (Políticas de investimento que aumentam a visibilidade da reversão possuem maior possibilidade de êxito, pois tornam eleitoralmente ruidosas tentativas de reversão)*.

5.2.1. Política de investimento no setor de infraestrutura aeroportuária: o caso do Bloco Sul de aeroportos.

Durante as entrevistas realizadas para a pesquisa, todos os técnicos consultados foram convidados a apontar a percepção que tinham durante a etapa de execução sobre o risco de alteração do projeto de investimento. No caso do Bloco Sul de aeroportos, os entrevistados foram unânimes em indicar que consideravam o risco de renegociação contratual baixo (Quadro 24). Conforme exposto em maiores detalhes na sequência, a principal justificativa para a percepção dos entrevistados está relacionada à suposta maturidade do modelo regulatório utilizado no contrato de concessão do Bloco Sul e à aceitação dos termos contratuais pelos agentes econômicos interessados no projeto.

Quadro 24 - Percepção *ex ante* quanto ao risco de renegociação futura do contrato de concessão - Bloco Sul de aeroportos.

<i>Risco de renegociação</i>	Entrevistado 1	Entrevistado 2	Entrevistado 3
Baixo	X	X	X
Médio			
Alto			

Fonte: Elaboração própria.

Os entrevistados reiteraram na conversa com o pesquisador os diversos aprimoramentos regulatórios incorporados à modelagem ao longo das rodadas de concessão. Segundo esse entendimento, os erros cometidos em concessões anteriores foram sendo corrigidos. Na 6ª Rodada, o contrato ofertado ao mercado era bastante mais flexível, com obrigações de investimento vinculadas à demanda realizada e com um sistema sancionatório mais adequado (dosagem das penalidades impostas pelo Poder Público compatível com os eventuais inadimplementos contratuais que viessem a ocorrer).

Outro ponto salientado por dois dos entrevistados diz respeito ao compartilhamento do risco de demanda. Segundo um dos técnicos ouvidos, esse tema pode ser considerado o “calcanhar de Aquiles” das três primeiras rodadas de concessão. Nessas rodadas, os lances apresentados nos leilões de concessão seriam pagos em parcelas anuais fixas durante o período de vigência do contrato (*i.e.* em um contrato de 30 anos, o lance apresentado seria dividido em 30 parcelas fixas que seriam pagas anualmente). Como o licitante não precisava despender de imediato os recursos ofertados no leilão, esse modelo gerava um incentivo a lances muito agressivos – o que, de fato, ocorreu. Com a subsequente frustração da demanda projetada, as outorgas anuais que teriam que ser pagas ao Poder Concedente afetaram negativamente o fluxo de caixa das concessionárias. Aliada às obrigações de investimento prescritivas, que estavam descasadas da demanda realizada, isso inviabilizou economicamente a maioria dos contratos celebrados nas três primeiras rodadas.

A partir da 4ª Rodada de concessões, algumas modificações foram introduzidas na sistemática de recolhimento de outorga para mitigar o risco de demanda. Na 6ª Rodada de concessões, o modelo adotado previa que o valor mínimo de outorga ofertado no leilão corresponderia a 50% do valor presente líquido do projeto. O lance apresentado pelo vencedor do leilão, que inclui o valor mínimo acrescido do eventual ágio, teria que ser recolhido imediatamente ao erário. Desse modo, evitava-se o risco de seleção adversa, afastando a possibilidade de que licitantes propusessem lances muito agressivos na expectativa de que pudessem renegociá-los posteriormente. Além disso, a obrigação de recolhimento imediato

exigia que os concorrentes fossem comprometidos com o projeto e dispusessem de capacidade financeira para fazer frente às necessidades de investimento da infraestrutura.

Durante os cinco primeiros anos da concessão, as concessionárias não teriam obrigações de pagamento de outorga (período de carência). Não por acaso, nesse período se concentram as principais obrigações de investimento do operador aeroportuário. O modelo regulatório dispensou provisoriamente a necessidade de pagamento de outorga, permitindo que o ente privado concentrasse seus esforços na alocação de recursos para a adequação e ampliação da infraestrutura. A partir do 6º ano da concessão, com os principais investimentos já realizados, passaria incidir uma outorga variável sobre o faturamento bruto da concessionária. A alíquota da outorga variável cresceria gradualmente até 10º ano da concessão, quando então permaneceria constante até o final do contrato. Na modelagem econômico-financeira do projeto, a outorga variável corresponde aos demais 50% do valor presente líquido necessários para neutralizar o retorno econômico do empreendimento.

A sistemática de recolhimento de outorga já havia sido utilizada com êxito na rodada de concessões anterior (5ª Rodada), o que aumentou a confiança do Governo Federal de que o modelo regulatório poderia ser replicado. Apesar das dificuldades enfrentadas pelos primeiros contratos de concessão, os entrevistados julgaram que os erros do modelo regulatório anterior compunham um necessário processo de aprendizagem da Administração. De acordo com um dos entrevistados, mais relevante que os erros cometidos no passado foi a postura fortemente contrária assumida pela agência reguladora quando confrontada com os pleitos de repactuação propostos pelas concessionárias das primeiras rodadas. Segundo esse entendimento, o posicionamento da ANAC nas tentativas anteriores de renegociação ajudava a aumentar a segurança de que os contratos da 6ª Rodada – entre eles, o do Bloco Sul – não seriam renegociados.

Outro elemento crucial para a credibilidade do modelo regulatório – destacado por todos os entrevistados, resalte-se – está relacionado à suposta reputação de que dispõem os órgãos de aviação civil do Governo Federal junto aos técnicos do TCU. Diante dos impactos provocados pela pandemia de Covid-19, o TCU teve o cuidado de pedir a revisão dos estudos de viabilidade. Apesar da conjuntura desafiadora, os estudos foram aprovados pela unidade técnica do órgão sem qualquer determinação ou recomendação de alteração. Nas rodadas de concessão anteriores, isso nunca havia ocorrido. Esse fato foi citado espontaneamente por dois dos entrevistados como evidência da qualidade do trabalho desempenhado pelos órgãos envolvidos no projeto. Diante da influência do TCU junto ao mercado, a reação positiva do Tribunal reforçava a imagem positiva do projeto junto aos agentes econômicos.

Em que pese a visão de que o modelo regulatório era robusto o suficiente para acomodar eventuais pleitos futuros de renegociação contratual, um dos entrevistados apontou como oportunidade de aprimoramento o não compartilhamento do risco cambial. Embora o risco de variação no câmbio não tenha sido objeto de compartilhamento em qualquer das rodadas anteriores, o tema foi discutido durante a estruturação dos projetos da 6ª Rodada por conta do interesse em atrair investidores internacionais para o país. Na opinião do entrevistado, a variação cambial seria o único risco relevante que poderia impactar a adequada execução do contrato de concessão.

Especificamente em relação aos riscos gerados pela pandemia de Covid-19, todos os entrevistados salientaram os desafios impostos pela execução da 6ª Rodada durante um momento de grave crise global para o setor de aviação civil. Ainda assim, um dos entrevistados pontuou que o desempenho do mercado brasileiro de transporte aéreo vinha se mantendo alinhado à performance observada em outros países. Na visão do entrevistado, como a conjuntura adversa abarcava virtualmente todo o mundo, as dificuldades do mercado nacional não eram percebidas como uma anomalia pelos investidores internacionais – em suas palavras, “apesar da crise, o Brasil não era um *outlier*”.

De maneira geral, os riscos associados à 6ª Rodada – e ao Bloco Sul, em particular – estavam concentrados no período anterior à “batida de martelo”. Os agentes envolvidos no empreendimento temiam que não houvesse interessados no leilão, haja vista o contexto pandêmico em que se inseria o projeto. Houve, ainda, um período de incerteza no período imediatamente posterior ao leilão. O elevado ágio apresentado pela vencedora (1534%) e sua pouca expressividade no mercado de infraestrutura aeroportuária deixaram os técnicos do Governo Federal receosos. Além disso, um dos entrevistados indicou que circulavam informações no mercado dando conta da intenção do futuro operador de executar “projetos grandiosos” nos aeroportos do Bloco Sul, algo que também contribuía para inspirar incerteza junto aos órgãos governamentais.

O lance ofertado no Bloco Sul foi fortemente condicionado pela dinâmica observada no leilão da 5ª Rodada, ocorrido em 2019 – o primeiro leilão de concessões aeroportuárias que utilizou o modelo de concessão em blocos. Na ocasião, o bloco mais importante do certame, que reunia 6 aeroportos na região Nordeste, incluindo 4 capitais, foi objeto de uma disputa acirrada entre dois grandes operadores europeus (a suíça *Zurich Airports* e a espanhola *AENA*). Ao final, o bloco foi arrematado pela operadora espanhola, que ofereceu um ágio aproximado de 1010% sobre o valor inicial. Diante desse histórico recente, a vencedora do leilão do Bloco

Sul, a operadora brasileira *CCR Aeroportos*, propôs um lance inicial bastante agressivo (R\$ 2,12 bi), mais do que o dobro da segunda colocada (R\$ 1,05 bi).

Finalmente, importa ressaltar a resposta dada pelos entrevistados quando perguntados sobre a existência de algum elemento na modelagem regulatória da concessão que teria contribuído para a perda de credibilidade do projeto. Para além dos fatores já mencionados – conjuntura pandêmica e tratamento do risco cambial –, os entrevistados convergiram em apontar a ausência de fatores que pudessem acarretar uma redução da confiança na política. Nem mesmo as disputas com os entes subnacionais (*i.e.* Navegantes) foram consideradas fatores relevantes, haja vista o histórico positivo verificado nas rodadas anteriores de decisões judiciais favoráveis aos processos de concessão aeroportuária.

Com efeito, apesar da insegurança experimentada pelos técnicos do Governo Federal no momento imediatamente posterior à realização do leilão, o contrato de concessão do Bloco Sul vem sendo executado conforme originalmente pactuado entre as partes – o que corrobora a confiança dos atores envolvidos na capacidade do projeto de entregar os benefícios de longo prazo prometidos.

5.2.2. Política de investimento no setor de infraestrutura rodoviária: o caso do sistema rodoviário BR-116/101/RJ/SP.

Como demonstrado no Quadro 25, todos os técnicos entrevistados sobre o projeto de concessão do sistema rodoviário BR-116/101/RJ/SP indicaram que o risco de renegociação do projeto era baixo. Um dos entrevistados chegou a aludir à “pecha” que o setor rodoviário teria por supostamente permitir a renegociação de contratos administrativos com mais facilidade que outros setores de infraestrutura. Ainda assim, mesmo esse entrevistado destacou que os aprimoramentos introduzidos no modelo regulatório utilizado na concessão tornavam pouco provável uma renegociação contratual.

Quadro 25 - Percepção *ex ante* quanto ao risco de renegociação futura do contrato de concessão - sistema rodoviário BR-116/101/RJ/SP.

<i>Risco de renegociação</i>	Entrevistado 1	Entrevistado 2	Entrevistado 3
Baixo	X	X	X
Médio			
Alto			

Fonte: Elaboração própria.

Assim como no caso do Bloco Sul de aeroportos, a principal melhoria regulatória incluída no modelo está relacionada ao formato do leilão. O novo formato conjugava a utilização de dois critérios para a definição do vencedor do certame: o deságio tarifário, que possuía um limite máximo previsto em edital, e o maior valor de outorga. Como já discutido anteriormente, o modelo anterior – que tinha como critério único o deságio oferecido sobre a tarifa de pedágio –, buscava privilegiar os usuários, mas não exigia um compromisso financeiro da concessionária que fosse compatível com as obrigações de investimento assumidas. O resultado desse modelo em concessões rodoviárias anteriores foi a obtenção de ágios muito elevados e a assunção de compromissos de investimento que se mostraram inexecutáveis.

Como decorrência desse processo, inúmeros contratos de concessão rodoviários tiveram de ser revistos. Alguns dos contratos foram submetidos ao procedimento de relicitação, por meio do qual o ativo concedido é devolvido amigavelmente à União, nos termos da Lei nº 13.448/2017 (*i.e.* BR-040 – DF/GO/MG). Houve também casos em que os contratos foram interrompidos antecipadamente, tendo sido decretada a caducidade pela agência reguladora competente (*i.e.* BR-153 – GO/TO). Por fim, inúmeros contratos tiveram de ser renegociados. A Tabela 02 apresenta uma lista não exaustiva de contratos de concessão rodoviária que foram renegociados ou estão em processo de repactuação. Em todos os casos citados, o leilão de concessão utilizou como critério único de escolha o valor do deságio tarifário.

Tabela 2 - Contratos de concessão rodoviária celebrados pelo Governo Federal submetidos a processos de renegociação.

<i>Trecho</i>	<i>Extensão (km)</i>	<i>Concessionária</i>	<i>Início da concessão</i>
BR-101/RJ – Divisa RJ/ES-Ponte Rio-Niterói	320,1	Autopista Fluminense	Fev/2008
BR-116/324/BA	680	Via Bahia	Out/2009
BR-101 – ES/BA	475,9	ECO101	Mai/2013
BR-163/MT	850,9	Rota do Oeste	Mar/2014
BR-163/MS	847,2	MSVia	Abr/2014

Fonte: BNDES (2021). Elaboração própria.

Outro aprimoramento regulatório citado por um dos entrevistados foi a eliminação de pontos obscuros do contrato, que continham o que se convencionou chamar de “subjetividades regulatórias”. Nesse ponto, ressalta-se a preocupação expressa pelos técnicos ouvidos com a adoção de medidas que ampliassem a concorrência e atraíssem novos licitantes para o leilão de concessão. Recordar-se, nesse contexto, o caráter simbólico do projeto, tido como a concessão

rodoviária mais importante da história do país. Durante a etapa de estruturação do projeto, havia uma inquietação no Governo Federal com uma possível concentração do mercado de concessões rodoviárias em dois grandes concorrentes – *CCR* e *Ecorodovias*. Existiria uma percepção no mercado de que os dois licitantes conseguiam acessar com maior facilidade as estruturas regulatórias do Estado e, por isso, tenderiam a se beneficiar de um modelo regulatório sujeito a interpretações subjetivas.

Uma das alterações introduzidas no contrato de concessão da BR-116/101/RJ/SP foi uma inovação regulatória originalmente adotada no processo de concessão das Rodovias Integradas do Paraná. Essa alteração está relacionada à classificação de trechos da rodovia segundo os padrões de classe estipulados pelo DNIT. Trata-se de um elemento fundamental para definir as obrigações de investimento porque determina a velocidade de diretriz da rodovia para cada tipo de relevo. Contudo, como a classificação de relevo não segue padrões muito objetivos, o enquadramento da rodovia nos padrões de classe acaba se tornando passível de questionamentos de natureza técnica. A depender da capacidade do agente econômico de influenciar o entendimento do regulador, ele poderia obter uma modificação na classificação que minimizaria o dispêndio de capital.

No caso da Dutra, optou-se por definir *ex ante* a velocidade de diretriz da rodovia para cada tipo de terreno. Desse modo, afastou-se a possibilidade de que discussões posteriores à assinatura do contrato de concessão pudessem alterar as obrigações de investimento da concessionária que viesse a assumir a operação. Segundo o relato de um dos entrevistados, esse ponto foi essencial para que um dos fundos de investimento interessados na Rodovias Integradas do Paraná participasse do leilão – justamente o fundo de investimento que arrematou um dos lotes já leiloados pelo Governo Federal. Diante da percepção de que se tratava de uma alteração que aumentava a concorrência pelo ativo, a inovação acabou sendo incorporada à concessão da BR-116/101/RJ/SP.

Na visão de um dos entrevistados, a credibilidade do projeto dependia da adequada equalização de três dimensões distintas do investimento: a financiabilidade, a engenharia e as expectativas da população. Do ponto de vista da engenharia, o ideal era que houvesse um alargamento do prazo contratual exigido para a realização dos investimentos – em particular, tendo em vista as complexidades inerentes à região conhecida como Serra das Araras. Por outro lado, a população local demandava uma aceleração dos investimentos, de modo a tornar mais célere a concretização dos benefícios gerados pela política. Por fim, esses desafios precisavam ser equacionados sem que se prejudicasse o fluxo de caixa da concessionária e sua solvência financeira, preservando o interesse de instituições financeiras em aportar recursos no projeto.

Outro elemento que reforçava a credibilidade do projeto está relacionado à intensidade do controle regulatório que os órgãos responsáveis iriam dedicar ao cumprimento do contrato de concessão. Como já citado, a nova concessão da Dutra tinha um simbolismo muito significativa para o Governo Federal. Logo, esperava-se que a execução dos investimentos previstos no contrato fosse submetida a um escrutínio regulatório pesado, de modo a mitigar eventuais riscos de não execução. Na opinião do entrevistado, a relevância que o Governo Federal vinha atribuindo ao projeto servia para afastar “aventureiros”. Os desafios de engenharia eram substanciais e a capacidade de precificação do ativo era discutível para empresas que não possuíam larga experiência na operação de rodovias no país. De fato, embora o leilão tenha sido positivo na visão do Governo Federal, apenas duas empresas interessadas apresentaram propostas – não por acaso as duas empresas vistas como concentradoras do mercado de concessões rodoviárias, *CCR* e *Ecorodovias*.

Ao final do processo, o leilão de concessão foi realizado em outubro de 2021 e o novo contrato de concessão foi assinado entre o Governo Federal e o parceiro privado em março de 2022. Atualmente, o contrato encontra-se em vigor, com os investimentos previstos sendo tempestivamente executados. Até o momento, portanto, o projeto vem sendo capaz de se manter na trajetória necessária para a produção dos benefícios de longo prazo prometidos à sociedade.

5.2.3. Política de investimento no setor de infraestrutura ferroviária: o caso da EF-170 (Ferrogrão).

Assim como feito nos demais casos, os técnicos do Governo Federal entrevistados foram consultados sobre sua percepção *ex ante* quanto ao risco de renegociação futura do contrato de concessão. Em contraste com os dois casos analisados anteriormente, todos os entrevistados consideraram que o risco de renegociação de um eventual contrato de concessão da Ferrogrão era bastante alto (Quadro 26). Vale destacar, nesse aspecto, que os entrevistados ouvidos para a presente pesquisa tendem a possuir um viés favorável aos projetos. Isto é, a despeito de eventuais críticas que possam existir aos empreendimentos, supõe-se que os agentes públicos que colaboraram para a execução das políticas tenham uma tendência a defender a vantajosidade dos projetos.

Apesar disso, os entrevistados que discorreram sobre a Ferrogrão reconheceram que os riscos envolvidos na política proposta pelo Governo Federal eram consideráveis, o que tornava pouco provável que o contrato de concessão, caso viesse a ser celebrado, chegasse ao seu final sem que fosse alterado por um futuro processo de repactuação. Esclarece-se que o risco de renegociação identificado pelos entrevistados não necessariamente decorria de fragilidades

técnicas do modelo regulatório utilizado. Segundo expresso de maneira unânime, o fato de ser um projeto *greenfield* aumentava a percepção de risco dos potenciais interessados no empreendimento, algo que não ocorria com os demais casos analisados, visto que se tratavam de projetos *brownfield*. Diante disso, o grau de incerteza associado à concessão da EF-170 seria consideravelmente superior àquele vinculado aos outros projetos analisados.

Quadro 26 - Percepção ex ante quanto ao risco de renegociação futura do contrato de concessão - Ferrogrão.

<i>Risco de renegociação</i>	Entrevistado 1	Entrevistado 2	Entrevistado 3
Baixo			
Médio			
Alto	X	X	X

Fonte: Elaboração própria.

Ao longo do trabalho de investigação, os técnicos do Governo Federal demonstraram bastante confiança quanto à capacidade do projeto de entregar os benefícios de longo prazo prometidos à sociedade – notadamente, redução nos custos de transportes e aumento da eficiência ambiental na logística de escoamento. No entanto, diante dos diversos riscos percebidos pelo setor privado, havia a preocupação de que o trabalho de estruturação do projeto não fosse suficientemente robusto para atrair participantes para um eventual leilão. Nesse caso, haveria uma demonstração inequívoca de falta de credibilidade da política junto aos potenciais investidores.

Um dos entrevistados indicou que a preocupação dos agentes privados não estava concentrada na exequibilidade do empreendimento, mas na viabilidade técnica do modelo regulatório proposto pelo Governo Federal. Como seria praticamente impossível mapear de maneira exaustiva todos os riscos do projeto, muito provavelmente seria necessária alguma forma de repactuação ao longo período de vigência do contrato. Logo, as regras iniciais estipuladas pelo Poder Concedente seriam relevantes porque estabeleceriam as bases sobre as quais as futuras renegociações ocorreriam. Ainda assim, considerando que se trata de um projeto com 69 anos de duração, independente da versão inicial do contrato que fosse levada a mercado, havia o receio de que futuras renegociações pudessem ser litigadas pelos agentes públicos que viessem a responder pela Administração – um exemplo evidente do problema da inconsistência no tempo.

No decorrer do esforço feito pelo pesquisador para coletar dados relevantes junto aos técnicos consultados, uma das pessoas ouvidas propôs uma reflexão sobre a maneira como as

renegociações de contratos de concessão de infraestrutura são percebidas no Brasil. De modo geral, renegociações são encaradas como uma oportunidade para o ente privado obter um retorno econômico positivo a partir do problema de seleção adversa (lance equivocado apresentado no leilão da concessão). Contudo, no entendimento do entrevistado, apenas a matriz de risco do contrato de concessão não seria suficiente para endereçar todos as intercorrências que podem afetar a adequada execução dos investimentos contratados – especialmente quando se leva em conta empreendimentos de alta complexidade de engenharia e com um prazo muito extenso, como é o caso da Ferrogrão. Por esse racional, a renegociação de contratos de concessão teria que ser considerada parte integrante da política de investimento e deveria ser pautada por dois critérios: (i) a credibilidade do agente e (ii) o custo de frustração do projeto.

Em que pese a validade da reflexão proposta, o fato é que o risco de renegociação tornava os resultados sociais produzidos pelo projeto bastante incertos. Para além disso, alterações introduzidas para aumentar a atratividade para o setor privado aumentaram o risco de que os retornos sociais não fossem suficientemente vantajosos frente aos riscos suportados pelo Poder Público. Por exemplo, um dos entrevistados indicou que a intenção inicial dos técnicos envolvidos na política era que o projeto fosse inteiramente autofinanciável. Porém, como a atribuição integral do custo do *funding* ao ente privado poderia afastar potenciais interessados no leilão, o Governo Federal modificou o modelo para permitir que o investidor privado pudesse ser indenizado pelos bens reversíveis não amortizados a partir da conclusão de trechos previamente definidos da ferrovia. Conforme afirmado antes, embora isso mitigasse o risco para os investidores privados, abria-se a possibilidade de que a União fosse obrigada a pagar por trechos ferroviários que não teriam utilidade econômica ou social.

As demais mudanças regulatórias propostas pelo Governo Federal com o intuito de promover um maior compartilhamento dos riscos do projeto – algumas delas já discutidas na seção anterior – se justificavam pelo esforço em tornar o empreendimento mais atraente para os investidores privados. No entanto, essas alterações aumentavam a incerteza entre os agentes públicos quanto ao saldo final de custos e benefícios gerados pela concessão. No cômputo geral, as alterações introduzidas no projeto, embora tenham servido para atenuar a percepção de risco dos entes privados que poderiam participar de um eventual leilão, levantaram dúvidas adicionais quanto ao benefício líquido proporcionado pelo empreendimento à sociedade.

Fatores adicionais que contribuíram para prejudicar a credibilidade das promessas de longo prazo inerentes à concessão da EF-170 estão relacionados às críticas aos estudos de viabilidade que começaram a emergir no decorrer das discussões públicas sobre o projeto. Em

relação ao traçado da ferrovia, apesar de ser apontado como algo que mitigaria impacto ambiental do projeto, dada sua localização na faixa de domínio da rodovia BR-163, foram levantadas ressalvas que apontavam para uma suposta inexecutabilidade do empreendimento. Em particular, o trecho da ferrovia que cruza o Parque Nacional do Jamanxim atravessa a área de extravasamento do rio Jamanxim. Na prática, isso significa que a ferrovia teria trechos significativos potencialmente submersos por um período de até 5 meses ao ano (Frischtak, 2021, p. 06).

Outros pontos do projeto de engenharia que não parecem estar adequadamente endereçados dizem respeito às obras de terraplanagem e à caracterização do impacto da construção da ferrovia na vegetação nativa. No projeto submetido ao TCU, os requisitos de terraplanagem não são dimensionados. Ademais, não há detalhamento da quantidade e da tipologia das árvores que seriam suprimidas no bioma amazônico. Sem essa informação, a qual deveria vir acompanhada de uma estimativa dos fatores de compensação instituídos pelo projeto, não seria possível produzir uma avaliação de custo-benefício do empreendimento (Frischtak, 2021, p. 08).

Uma crítica adicional alega que a estimativa de *CAPEX* estaria consideravelmente subestimada nos estudos apresentados pelo Governo Federal (cerca de R\$ 9 bilhões). A Ferrovia de Integração do Centro-Oeste (FICO), cujo projeto já se encontra em execução, pode servir como referência para uma análise comparativa. Em contraposição ao projeto da Ferrogrão submetido ao TCU, o projeto da FICO exclui material rodante, instalações fixas, equipamento de manutenção, além de sistemas de sinalização, energia, telecomunicações, entre outros. Tomando-se por referência os parâmetros de custo do trecho de 383 km de extensão compreendido entre os municípios de Mara Rosa/GO e Água Boa /MT, o custo da implantação da infraestrutura e superestrutura ferroviária seria de R\$ 22,72 milhões/km. Se transpusermos esse *CAPEX* por km, e considerando uma margem de risco de 20%, o investimento estimado da Ferrogrão seria de R\$ 26,61 bilhões. Quando acrescidos os elementos que não constam do projeto FICO e que no projeto da Ferrogrão submetido ao TCU somam R\$ 2,371 bilhões, o *CAPEX* total seria superior a R\$ 28 bilhões (Frischtak, 2021, p. 10) – bastante mais elevado do que o valor de R\$ 9 bilhões estimado nos estudos de viabilidade.

Outra variável relevante é o tempo de execução do projeto. Embora o projeto apresentado pelo Governo Federal estime a conclusão das obras em 9 anos, a factibilidade dessa estimativa deve ser comparada com o tempo de construção de outros projetos ferroviários no país. Tomando-se novamente a FICO como referência, tem-se que a empresa responsável por sua construção estima que as obras evoluirão a um ritmo de 63,8 km/ano (Frischtak, 2021, p.

10). Supondo que a Ferrogrão, que será executada em um bioma sensível, percorrendo terrenos menos conhecidos e com múltiplos obstáculos físicos, seja executada em ritmo similar, estima-se que o tempo de execução seja maior do que 15 anos. Segundo Frischtak (2023), considerando atrasos ocorridos em projetos similares e o tempo médio de expedição de licenças de instalação, esse período poderia com alguma facilidade ultrapassar 20 anos.

Em suma, considerando o impacto socioambiental do empreendimento, a complexidade envolvida no projeto de engenharia e as dúvidas relacionadas à viabilidade do modelo econômico-financeiro, pode-se concluir que havia considerável incerteza quanto à capacidade da Ferrogrão de entregar todos os benefícios prometidos. Caso o projeto viesse a ser executado nos termos propostos pelo Governo Federal, seria razoável supor que haveria, em algum momento futuro da execução contratual, alguma revisão dos termos originalmente pactuados.

Quando se analisa o caso da Ferrogrão à luz do arcabouço teórico que orienta a pesquisa, nota-se que as variáveis de interesse se comportam conforme o esperado. Dada a baixa credibilidade do compromisso político de longo prazo (variável independente), a política de investimento não pôde ser implementada com êxito (variável dependente). Não obstante, quando se aprofunda a análise para o mecanismo causal que é objeto da investigação, tem-se que a hipótese levantada por Jacobs (2016a) não se confirma. Como demonstrado, havia razoável consenso entre os atores envolvidos de que uma renegociação do projeto seria inevitável – segundo a terminologia utilizada na *Proposição 05*, havia bastante visibilidade quanto ao risco de reversão da política. Ainda assim, essa visibilidade não serviu como condição facilitadora para o investimento, tendo, ao invés disso, contribuído para a perda de credibilidade da política e, conseqüentemente, para sua não execução.

5.3. ATUAÇÃO DE GRUPOS DE INTERESSE.

Finalmente, o terceiro obstáculo às políticas de investimento ocorre quando a implementação da política pública gera custos de curto prazo para grupos sociais organizados. Como já explicado no Capítulo 02, existe ampla literatura em Ciência Política que detalha as dificuldades de se impor custos sobre grupos sociais organizados politicamente. De maneira geral, grupos organizados tendem a ser atentos à implementação de novas políticas, examinando, inclusive, as conseqüências de longo prazo que podem impactar os membros do grupo. Sempre que necessário, esses grupos organizados se mobilizam para se contrapor a políticas que conflitem com seus interesses.

No que concerne à atuação dos grupos de interesse organizados, a peculiaridade das políticas de investimento resulta das situações em que há alguma interseção entre política intertemporal e política redistributiva. Mesmo quando confrontados com uma escolha intertemporal positiva, grupos organizados que suportam os custos de curto prazo tendem a reagir em defesa de uma solução redistributiva. Na visão desses grupos, seria preferível colher benefícios futuros advindos de uma política redistributiva do que de uma política que imponha custos imediatos. A partir dessa constatação, assume-se que políticas de investimento que gerem custos difusos tendem a ser mais facilmente executadas. Isso decorre da baixa organização dos grupos de interesse que suportam os custos de curto prazo e, por conseguinte, de sua incapacidade em interferir de maneira eficaz no processo de execução da política de investimento (*Proposição 06*).

Outro ponto de interesse a ser investigado diz respeito aos efeitos gerados pela participação de grupos de interesse organizados na etapa de concepção da política pública. Conforme colocado por Gomide & Pereira (2018), envolvimento dos grupos de interesse impactados pelas políticas de infraestrutura na etapa de concepção dos projetos tende a facilitar sua aceitação aos empreendimentos (*Proposição 07*). Embora essa proposição esteja alinhada com a observação trazida por Jacobs (2016a), segundo a qual formas alternativas de concertação política podem abrir espaço para soluções intertemporais, trata-se de um mecanismo causal não identificado pelo autor no arcabouço teórico que orienta a pesquisa.

Por fim, a última proposição que orienta a investigação está relacionada aos benefícios de curto prazo produzidos pelas políticas de investimento. Assume-se que algumas políticas de investimento podem emergir porque um grupo de “*ganhadores*” de curto prazo valoriza os benefícios imediatos. Um elemento crítico a ser considerado diz respeito ao mecanismo de transferência intertemporal do qual o investimento depende – em especial, se esse mecanismo entrega benefícios concentrados em um grupo coeso e organizado. Investimentos que se baseiam na criação direta de capital, como empreendimentos de infraestrutura, são capazes de gerar um ganho de curto prazo concentrado no setor de construção civil (Jacobs, 2011, p. 267). Na presente pesquisa, avalia-se se a mobilização de grupos beneficiados no curto prazo pelas políticas selecionadas funcionou como uma condição facilitadora do investimento (*Proposição 08*).

5.3.1. Política de investimento no setor de infraestrutura aeroportuária: o caso do Bloco Sul de aeroportos.

Como já exposto anteriormente, os principais grupos de interesse que suportaram os custos de curto prazo produzidos pela concessão do Bloco Sul de aeroportos foram os seguintes:

- Funcionários da Infraero: o custo de curto prazo advém do risco de perda do vínculo empregatício derivado da transferência dos ativos aeroportuários de uma empresa pública para um agente econômico de direito privado. A delegação dos aeroportos à iniciativa privada acentua a incerteza produzida pelo programa federal de concessões, pois a própria existência da empresa pública se torna discutível;
- Cessionários de áreas comerciais: o custo decorre da possibilidade de revisão dos contratos comerciais de cessão de uso de área pelo futuro operador aeroportuário. Apesar do risco de perdas imediatas, a transferência do direito de exploração dos ativos para o setor privado tende a impulsionar a capacidade de receita não tarifária dos aeroportos, aumentando as oportunidades de negócios para os cessionários no médio e no longo prazo; e
- Grupos econômicos beneficiados pela execução do Plano Diretor Aeroportuário elaborado pela Infraero: grupos econômicos que seriam beneficiados pela execução das obras previstas nos PDIR elaborados pela Infraero podem ser considerados prejudicados pelo programa de concessões aeroportuárias. Especificamente no caso do aeroporto de Navegantes (SBNF), cujo PDIR previa a construção de uma nova PPD, os grupos de interesse organizados se aliaram às lideranças políticas locais com o intuito de impedir a execução da política de investimento.

Por sua vez, os grupos beneficiados pela concessão dos aeroportos do Bloco Sul, conforme detalhado no Quadro 16, são os seguintes: (i) empresas aéreas e usuários finais (passageiros), visto que teriam acesso a uma infraestrutura de melhor qualidade em prazo relativamente curto – 3 anos era o tempo exigido no contrato de concessão para ampliação e adequação da infraestrutura dos aeroportos concedidos; (ii) governos locais, que teriam suas localidades como destinatárias de investimentos federais relevantes para a melhoria da infraestrutura aeroportuária; e (iii) a comunidade aeroportuária, incluindo-se aqui tanto os trabalhadores que atuam na prestação de serviços de infraestrutura quanto os negócios situados no entorno aeroportuário.

A relação de grupos prejudicados e beneficiados pela política encontra-se detalhada no Quadro 27. Em relação ao grau de organização dos grupos afetados, nota-se que os grupos prejudicados tendem a possuir maior coesão interna do que os grupos beneficiados – destacam-

se, em particular, os funcionários da Infraero e os grupos econômicos beneficiados pelo PDIR. No caso dos funcionários da Infraero, a existência de uma associação exclusivamente dedicada à representação dos interesses dos trabalhadores da empresa, qual seja, a Associação Nacional dos Empregados da Infraero (ANEI), confirma a existência de algum grau de organização. Em relação aos grupos que se beneficiam do PDIR, infere-se a existência de alguma coesão interna em função do baixo número de grupos econômicos impactados. Como mencionado anteriormente, no caso específico de Navegantes/SC, os grupos de maior mobilização eram aqueles que se beneficiariam do avanço nos processos de desapropriação de áreas vizinhas ao sítio aeroportuário.

Quadro 27 - Matriz de grupos de interesse beneficiados e prejudicados pela política de investimento – Bloco Sul de aeroportos.

Grupos prejudicados	Grupos beneficiados
<i>Funcionários da Infraero</i>	<i>Empresas aéreas e passageiros</i>
<i>Cessionários de áreas comerciais</i>	<i>Governos locais</i>
<i>Grupos econômicos beneficiados pelo PDIR</i>	<i>Comunidade aeroportuária</i>

Fonte: Elaboração própria.

Com efeito, a constatação de que os grupos prejudicados possuem maior organização mostra-se alinhada com os relatos obtidos sobre como se deu a execução da política de investimento. Em que pese a política tenha sido implementada com êxito, as maiores resistências enfrentadas advieram justamente dos dois grupos identificados. No caso de Navegantes/SC, como já citado antes, foi construída uma aliança com lideranças políticas para promover alterações no projeto. Não tendo sido possível, a interrupção da política foi perseguida através das vias judiciais. Segundo os relatos dos entrevistados, para além da judicialização, outra estratégia utilizada para dificultar a continuidade da política foram as gestões junto a parlamentares e atores com poder de veto, notadamente, o TCU.

Vale notar que os entrevistados consultados não enxergam a mobilização dos grupos beneficiados como algo relevante para explicar o êxito do Governo Federal na execução da política. Segundo essa visão, dois outros fatores teriam sido cruciais para explicar o sucesso obtido na implementação da política de investimento. O primeiro deles tem que ver com a credibilidade técnica construída pelo modelo regulatório e pelos órgãos encarregados de executar o programa de concessões aeroportuárias. Apesar da conjuntura adversa, ao longo de

todo o processo, os principais interlocutores do Governo Federal – a saber, os agentes econômicos interessados no leilão e a unidade técnica do controlador externo (TCU) – acompanharam o trabalho de adequação da estruturação do projeto e demonstraram segurança quanto à robustez da modelagem que estava sendo proposta.

Outro fator relevante apontado de maneira unânime por todos os entrevistados foi o engajamento pessoal do Ministro da Infraestrutura, Tarcísio de Freitas, e da Consultora Jurídica do Ministério, Natália Andrade. Em momentos críticos do processo, quando as conversas escalavam com parlamentares do Congresso Nacional, Governadores de Estado ou autoridades do Judiciário, esses dois atores foram acionados para fazer a sustentação oral em defesa do projeto. No caso da sexta rodada de concessões, além do imbróglio envolvendo as obrigações de investimento em Navegantes/SC, houve ainda intensa disputa judicial em torno da concessão do Bloco Norte, que tinha como âncora o aeroporto de Manaus (SBEG).

Nesse caso, a formalização de uma ação judicial por parte de um cessionário de área comercial esteve em vias de invalidar o leilão. Em momento posterior à realização do certame, foi concedida decisão liminar pelo Presidente do Superior Tribunal de Justiça (STJ), Humberto Martins, determinando que o aeroporto de Manaus/AM fosse retirado do Bloco Norte. Embora restrita a um dos blocos concedidos, a decisão poderia ter levado a uma anulação de todo o certame, o que traria impactos para a concessão do Bloco Sul. A cautelar foi revista dias depois por uma decisão do então Presidente do Supremo Tribunal Federal (STF), Luiz Fux. Segundo dois dos entrevistados, a decisão do Presidente do STF foi tomada após audiência concedida ao Ministro da Infraestrutura e à chefe de sua Consultoria Jurídica, fato que indicaria a relevância desses dois atores para a consecução do projeto.

Quando se analisa a concessão do Bloco Sul à luz do que prevê a *Proposição 06*, poder-se-ia apontar um eventual desalinhamento, dado que a política foi executada com êxito apesar de ter imposto custos de curto prazo sobre grupos de interesse organizados. Não obstante, esclarece-se que a proposição alude a uma condição facilitadora, não indicando um efeito causal imediato entre o grau de organização dos grupos que suportam os custos de curto prazo e o resultado da política (êxito ou fracasso). Ademais, conforme relatado pelos entrevistados, os obstáculos mais relevantes à execução da política foram colocados pelos grupos organizados que assumiram os custos de curto prazo, o que indica um alinhamento entre o caso analisado e a *Proposição 06*. Nesse contexto, conclui-se pela inexistência de elementos que possam refutar a proposição, sendo possível identificar a conformidade do caso com o previsto no arcabouço teórico.

Em relação à *Proposição 07*, a investigação conduzida pelo pesquisador não identificou tratativas prévias ao início formal do processo que tenham sido mantidas com os grupos de interesse organizados. Conforme trazido por um dos entrevistados, a orientação ideológica do Governo Bolsonaro e a diretriz de política pública estipulada pelo Ministro da Infraestrutura indicavam que o programa de concessões avançaria sobre todos os aeroportos operados pela Infraero. Essa informação teria sido amplamente divulgada pelos técnicos do Governo Federal logo no início da gestão, ainda em 2019, o que teria afastado a possibilidade de uma articulação prévia com os grupos de interesse impactados.

A interlocução com os entes federativos nos quais estavam situados os aeroportos que seriam concedidos ocorria de maneira corriqueira para as autoridades do Executivo diretamente envolvidas na pública. Desse modo, não houve, segundo os entrevistados, uma estratégia customizada de diálogo para coordenação de temas relacionados ao projeto. Vale notar, contudo, que dois dos técnicos entrevistados enfatizaram o interesse do Governo Federal em buscar proativamente canais de comunicação com o TCU e com os agentes econômicos interessados no projeto. No caso do TCU, embora não seja um ente diretamente impactado pela política, trata-se de um ator com poder formal de veto sobre a política. Já os agentes econômicos precisavam estar alinhados com o modelo regulatório proposto, pois a viabilidade do projeto dependia de sua participação no leilão.

Por fim, no que tange à *Proposição 08*, destaca-se que a mobilização dos grupos beneficiados no curto prazo serviu mais como uma sinalização de que havia apetite no mercado para novos leilões de aeroportos no Brasil do que propriamente para superar obstáculos que pudessem ter sido enfrentados durante a etapa de execução da política. Em suas gestões junto ao Governo Federal, os grupos beneficiados tinham por intuito compreender o modelo regulatório que seria adotado e o *timing* de execução da política. Não se registrou, segundo os entrevistados, atuações ostensivas dos potenciais licitantes ou de outros beneficiários no sentido de defender o modelo de exploração da infraestrutura aeroportuária refletido no programa de concessões. Logo, não foram identificadas evidências suficientes para corroborar a *Proposição 08*.

5.3.2. Política de investimento no setor de infraestrutura rodoviária: o caso do sistema rodoviário BR-116/101/RJ/SP.

Conforme exposto nos Quadros 18 e 19, para além da própria concessionária que assumiu a operação da infraestrutura, os custos e benefícios produzidos pela política de investimento são bastante difusos. O principal ator sobre o qual recaiu o custo de curto prazo é

a incumbente. Diante do pleito pela prorrogação do contrato anterior, que fora rejeitado alguns anos antes, a assunção de uma nova concessão era claramente menos vantajosa. Os benefícios econômicos, por sua vez, encontram-se disseminados entre os usuários da infraestrutura rodoviária. Abaixo, o Quadro 28 cita os grupos beneficiados e prejudicados pelo projeto.

Quadro 28 - Matriz de grupos de interesse beneficiados e prejudicados pela política de investimento - sistema rodoviário BR-116/101/RJ/SP.

Grupos beneficiados	Grupos prejudicados
<i>Usuários (benefícios difusos)</i>	<i>Incumbente (concessionária anterior)</i>

Fonte: Elaboração própria.

Embora a incumbente possa ser identificada como um ente que suporta o custo de curto prazo da política, a identificação desse custo exige que se retome a discussão sobre as alternativas regulatórias aventadas pelo Governo Federal nos anos que precederam o leilão da nova concessão. Em um momento em que se considerava a possibilidade de manutenção da incumbente à frente do ativo concedido, qualquer decisão que rejeitasse o objetivo pretendido pela concessionária poderia ser interpretada como uma alternativa desvantajosa e, portanto, geradora de custos imediatos. A rigor, porém, os custos suportados pelo operador decorreram fundamentalmente do encerramento do contrato de concessão anterior – algo inerente ao próprio modelo de exploração da infraestrutura. Por definição, os contratos são provisórios; caso não o fossem estaríamos diante de um processo de alienação (privatização) e não de concessão.

A decisão de conceder novamente o ativo rodoviário diz respeito ao modelo de exploração futura da infraestrutura, não estando diretamente relacionada ao modelo de exploração passado. Sua relação com a imposição de custos de curto prazo à concessionária anterior está vinculada ao pleito de prorrogação que foi discutido antes da nova concessão. Caso o pleito não tivesse existido, poder-se-ia concluir pela completa dissociação entre os dois fatos – encerramento do contrato anterior e celebração de um novo contrato. Portanto, em que pese seja possível associar a nova concessão à imposição de custos de curto prazo à concessionária anterior, essa associação precisa levar em consideração o contexto geral em que se deu a formulação da política de investimento.

Essa reflexão é importante porque corrobora uma afirmação feita por um dos técnicos entrevistados para a pesquisa. Para além das discussões sobre a prorrogação do contrato anterior e das disputas entre os governos locais em torno do cronograma de investimentos e da

localização das praças de pedágio, é muito difícil identificar com clareza grupos sociais francamente contrários à concessão do sistema rodoviário. Essa constatação permite presumir que o projeto contava com amplo apoio da sociedade, o que teria servido como uma condição facilitadora para sua execução. À luz da *Proposição 06*, pode-se concluir pelo alinhamento do caso analisado com o arcabouço teórico. Embora os custos de curto prazo não fossem inexistentes, eles eram suficientemente pequenos para desincentivar ações vigorosas de oposição por parte dos grupos que tinham de suportá-los.

No tocante à *Proposição 07*, não foi possível identificar no decorrer da pesquisa tratativas mantidas pelo Governo Federal com os grupos de interesse organizados em momento anterior ao início formal do processo. A interlocução com os governos locais se acentuou apenas depois que a decisão sobre a nova concessão fora tomada. Como já detalhado, esse diálogo estava centrado no cronograma de realização dos investimentos e nas localizações das praças de pedágio ao longo da rodovia. Segundo os entrevistados, havia consenso a respeito do modelo de exploração rodoviária escolhido. A realização de uma nova concessão era percebida pelas lideranças locais como a alternativa óbvia à prorrogação do contrato de concessão então vigente. Portanto, não havia questionamentos relacionados à política que estava sendo adotada, embora houvesse fortes objeções às consequências que a política poderia trazer em termos de demora na execução dos investimentos prometidos e oneração dos usuários.

Por fim, em relação a *Proposição 08*, a pesquisa chegou a conclusão similar àquela que fora descrita para o caso do Bloco Sul de aeroportos. Não foi constatada a mobilização ostensiva de grupos interessados no projeto para que a política viesse a ser implementada. Não obstante, todos os entrevistados ressaltaram a relevância que os agentes econômicos tiveram para atestar a validade do modelo regulatório e confirmar a viabilidade da política que estava sendo proposta. Nas palavras de um dos entrevistados, os diálogos mantidos com os agentes econômicos e as reiteradas manifestações públicas de diversas empresas expressando interesse no projeto eram um indicativo valioso que a concessão da Dutra “estava no caminho certo”.

5.3.3. Política de investimento no setor de infraestrutura ferroviária: o caso da EF-170 (Ferrogrão).

Como detalhado no Quadro 21, os seguintes grupos foram identificados como sendo aqueles suportam os custos gerados pela concessão da EF-170:

- Grupos de defesa ambiental e povos indígenas: ainda que reconhecessem as vantagens ambientais do modal ferroviário, os grupos de defesa ambiental e os

povos originários sustentavam que o empreendimento trazia consigo o risco de danos irreversíveis ao bioma amazônico; e

- Incumbente ferroviário e fretadores rodoviários: caso a Ferrogrão viesse a entrar em operação, no médio e no longo prazo, o valor do serviço oferecido por esses agentes teria forte desvalorização, pois a nova ferrovia ofereceria concorrência direta no provimento de serviços de frete.

Os principais beneficiários da política seriam os grupos econômicos que atuam na produção e distribuição das *commodities* agrícolas oriundas do Centro-Oeste brasileiro, notadamente, os agricultores e as *tradings* que fazem a intermediação com os mercados internacionais. Além de promover uma diminuição significativa no custo de escoamento da produção, a EF-170 teria o potencial de reduzir a quantidade de emissões por tonelada transportada, aumentando a eficiência ambiental da logística de transporte. Logo, ademais de um ganho de produtividade imediato, a entrada em operação da ferrovia poderia contribuir para melhorar a imagem da produção agrícola local nos mercados internacionais. Abaixo, o Quadro 29 sumariza os principais prejudicados e beneficiados pela política.

Quadro 29 - Matriz de grupos de interesse beneficiados e prejudicados pela política de investimento – EF-170 (Ferrogrão).

Grupos beneficiados	Grupos prejudicados
<i>Produtores agrícolas do Centro-Oeste</i>	<i>Ambientalistas e povos originários</i>
<i>Tradings de produtos agrícolas</i>	<i>Incumbente ferroviário e fretadores rodoviários</i>

Fonte: Elaboração própria.

Embora os impactos ambientais gerados pela ferrovia possam ser caracterizados como custos difusos, nos moldes descritos na *Proposição 06*, convém pontuar uma particularidade envolvendo o caso da Ferrogrão. Os entrevistados foram unânimes em afirmar que, apesar da enorme resistência de grupos de defesa ambiental, o principal opositor da política era a empresa Rumo Logística. De acordo com os relatos, a companhia oferecia apoio financeiro e operacional aos demais grupos de interesse contrários ao projeto – em especial, os grupos ambientalistas e os movimentos indígenas³⁴. Um dos entrevistados chegou a citar que a Rumo promovia a distribuição de informativos impressos (*folders*) nos municípios sobre os quais a ferrovia passaria, de modo a dar visibilidade aos eventuais impactos negativos provocados pelo

³⁴ Ressalva-se que as fontes documentais utilizadas na presente pesquisa não corroboraram ou refutaram a alegação feita pelos entrevistados.

projeto. O intuito dessa estratégia era angariar novos opositores ao projeto entre a população local.

A atuação da empresa também teria ocorrido de maneira coordenada com os caminhoneiros que oferecem serviços de frete na região de influência da nova ferrovia. Assim como os grupos de defesa ambiental, os fretadores rodoviários se aproveitavam das diversas oportunidades existentes para vocalizar sua oposição ao projeto. As manifestações contrárias teriam ocorrido nos fóruns formais de participação social (consultas e audiências públicas) e nas discussões públicas nos veículos de comunicação. Para além disso, foram feitas reiteradas gestões junto a parlamentares do Congresso Nacional e, a partir de 2021, diante da decisão judicial que interrompeu a tramitação do processo administrativo, junto a autoridades do Poder Judiciário.

Quando se analisa a dinâmica dos grupos de oposição à Ferrogrão à luz do que estabelece a *Proposição 06*, conclui-se que, a despeito do caráter difuso dos impactos ambientais, os demais custos foram impostos sobre grupos específicos com elevado grau de organização. No ano de 2017, durante as greves dos caminhoneiros, a capacidade de mobilização e articulação desse segmento já havia sido demonstrada. Em relação à Rumo, trata-se de uma empresa hierarquizada, com cultura corporativa própria e independência financeira. De certo modo, dificilmente um grupo de interesse poderia ser mais organizado do que uma entidade com esses atributos. Apesar dos custos suportados por esses grupos estarem situados no médio/longo prazo, a oposição levantada parece ter sido eficaz em gerar dúvidas quanto à viabilidade do projeto. Em que pese não seja possível afirmar que a atuação dos grupos de oposição tenha sido determinante para o fracasso da política, ela certamente contribuiu para suscitar dúvidas a respeito do quão vantajoso era o empreendimento para a sociedade.

Em relação à *Proposição 07*, assim como nos casos anteriores, não foram identificadas tratativas prévias ao início formal do processo junto aos grupos que suportaram os custos de curto prazo. Segundo um dos entrevistados, as discussões iniciais sobre o projeto envolveram predominantemente as *tradings* de soja com forte atuação no interior do Mato Grosso. Somente após o anúncio formal da intenção do Governo Federal em levar adiante a construção da ferrovia, o qual se deu em 2016, quando houve a qualificação do empreendimento no PPI/PR, a interlocução do Poder Público se ampliou de modo a incluir também os grupos que resistiam à aprovação da política.

Por fim, no que tange à *Proposição 08*, todos os entrevistados apontaram que a atuação dos grupos interessados no projeto foi bastante mais tímida e acanhada do que a mobilização dos grupos contrários. Embora as entrevistas tenham expressado algum reconhecimento à

Associação Brasileira dos Produtores de Soja (Aprosoja), principal associação representante dos interesses dos grupos econômicos que seriam beneficiados com a Ferrogrão, houve convergência na opinião de que os grupos opositores foram mais vigorosos em suas estratégias de atuação.

Tomando-se em conta apenas as entrevistas realizadas, tem-se a impressão de que a atuação dos grupos de interesse organizados foi fundamental para o fracasso da política de investimento. Por esse prisma, a não realização da Ferrogrão poderia ser explicada a partir da concorrência entre duas categorias distintas de grupos de interesse organizados: os favoráveis e os contrários à realização do projeto. A atuação dos contrários, por óbvio, foi mais exitosa que a atuação dos grupos favoráveis. Essa interpretação do processo se assemelha à abordagem proposta por Zelner & Henisz (2000), citada na revisão de literatura dessa dissertação, segundo a qual, para além do componente institucional, os investimentos em infraestrutura são uma função do grau de competição entre os grupos de interesse atuantes em um dado país.

Ressalva-se, contudo, que a pesquisa apontou também para limitações na própria modelagem regulatória utilizada no projeto. As fragilidades apontadas nos estudos de viabilidade, algumas das quais citadas neste trabalho, não foram devidamente respondidas nos autos do processo administrativo submetido à apreciação do TCU. Portanto, diante do rigor analítico a que o Tribunal submete os documentos técnicos e jurídicos de uma concessão de infraestrutura, poder-se-ia deduzir que, mesmo que o processo não tivesse sido interrompido por via judicial, sua execução poderia ter sido obstaculizada por uma decisão na esfera administrativa expedida pelo controlador externo.

5.4. ANÁLISE COMPARATIVA.

Com o intuito de colocar em perspectiva comparada cada um dos mecanismos causais analisados, apresenta-se a seguir o Quadro 30, que sumariza os resultados obtidos pela pesquisa para cada um dos casos investigados.

Conforme exposto, os resultados obtidos na análise dos casos do Bloco Sul de aeroportos e do sistema rodoviário BR-116/101/RJ/SP mostram-se condizentes com o arcabouço teórico utilizado para orientar a pesquisa. Cada uma das condições identificadas por Jacobs (2016a) como facilitadoras das políticas de investimento foi observada nos casos indicados. Especificamente em relação às *Proposições 06 e 07*, que versam sobre mecanismos causais não previstos no arcabouço teórico proposto por Jacobs (2016a), não foram identificadas evidências que permitissem a validação das proposições. Embora se esperasse que

os mecanismos descritos nessas proposições também funcionassem como condições facilitadoras das políticas de investimento, conforme detalhado no Capítulo 04, a pesquisa mostrou que tais mecanismos não foram relevantes para explicar o êxito na implementação dos projetos.

Quadro 30 - Mecanismos causais identificados para cada um dos casos selecionados.

<i>Variável</i>	<i>Proposições</i>	Bloco Sul	BR-116/101/RJ/SP	Ferrogrão
Vieses informacionais de curto prazo	01	Custos impostos de maneira indireta.	Custos impostos de maneira indireta (incumbente).	Custos impostos de maneira direta (ambientalistas e fretadores).
	02	Custos impostos na forma de ganhos perdidos.	Custos impostos na forma de ganhos perdidos (incumbente).	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ambientalistas: perdas absolutas. ▪ Fretadores: ganhos perdidos.
	03	Minimização dos custos de curto prazo.	Minimização dos custos de curto prazo.	Minimização dos custos de curto prazo.
	04	Relevância aos benefícios de longo prazo.	Relevância aos benefícios de longo prazo.	Relevância aos benefícios de longo prazo.
Credibilidade dos compromissos políticos de longo prazo	05	Baixo risco de renegociação.	Baixo risco de renegociação.	Elevado risco de renegociação (alta visibilidade dada a uma eventual reversão da política de investimento).
Atuação dos grupos de interesse	06	Custos impostos sobre grupos organizados.	Custos impostos sobre grupos organizados.	Custos impostos sobre grupos organizados.
	07	Tratativas prévias não identificadas.	Tratativas prévias não identificadas.	Tratativas prévias não identificadas.
	08	Mobilização de grupos beneficiados pouco relevante	Mobilização de grupos beneficiados pouco relevante	Mobilização de grupos beneficiados pouco relevante

Conformidade com as proposições
 Não conformidade com as proposições

Fonte: Elaboração própria.

Em relação à Ferrogrão, cabe destacar inicialmente que, por se tratar de uma política fracassada, havia a expectativa de que os mecanismos causais se comportassem de maneira distinta daquela prevista pelo arcabouço teórico. Os resultados obtidos apontam para a existência de alguma disparidade em relação às prescrições contidas nas hipóteses formuladas por Jacobs (2016a). No que tange aos vieses informacionais de curto prazo (variável

independente X_1), destaca-se que a estratégia de comunicação do Governo Federal se manteve alinhada às recomendações feitas pelo autor (minimização de custos imediatos e ênfase nos benefícios de longo prazo).

Em relação à imposição dos custos de curto prazo, nota-se um alinhamento em relação ao que prevê o arcabouço teórico. Cabe salientar, contudo, a situação dos fretadores (incumbente ferroviário e caminhoneiros). Ainda que o Quadro 29 indique uma disparidade em relação à *Proposição 02*, recorda-se que os custos impostos na forma de ganhos perdidos são materializados apenas no longo prazo. A *Proposição 02*, por sua vez, estabelece que as possibilidades de êxito da política de investimento são ampliadas quando as perdas de curto prazo são impostas na forma de ganhos perdidos (ao invés de perdas absolutas). A rigor, mesmo não havendo discordância em relação à proposição, julgou-se relevante destacar no quadro o contexto envolvendo os fretadores em virtude de sua relevância para a explicação do caso como um todo.

No tocante à variável independente X_2 (credibilidade dos compromissos políticos de longo prazo), o mecanismo causal correspondente apresentou um comportamento distinto daquele previsto na hipótese proposta por Jacobs (2016a) e refletida na *Proposição 05*. No exemplo utilizado pelo autor, que serviu como justificativa para a hipótese sugerida, a criação de um novo imposto para financiar uma política de investimento teria maiores chances de êxito se previsse de antemão mecanismos que aumentassem a visibilidade de eventuais tentativas futuras de reversão da política. No caso da Ferrogrão, a reversão da política, materializada na possibilidade de renegociação do contrato de concessão, era bastante visível para os atores envolvidos no projeto. Isso, no entanto, serviu para aumentar as desconfianças em relação à vantajosidade do empreendimento e diminuir suas perspectivas de êxito.

Por fim, no que tange à última variável de interesse (atuação dos grupos de interesse organizados), os mecanismos causais avaliados se comportaram conforme o enunciado das proposições correspondentes (*Proposições 06, 07 e 08*). Além dos custos de curto prazo terem sido impostos sobre grupos organizados, não foram identificadas tratativas prévias ao início formal da política junto aos grupos prejudicados pelo projeto, tampouco uma mobilização relevante dos grupos beneficiados pelo empreendimento.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS.

O modo como os governos lidam com os dilemas intertemporais em políticas públicas e ponderam a distribuição de custos e benefícios ao longo do tempo é o tema de interesse da presente pesquisa. O trabalho aqui apresentado parte do pressuposto de que uma análise sistemática da dimensão temporal nas escolhas de políticas públicas precisa tratar a relevância política do longo prazo como uma variável e não como uma constante (Jacobs, 2011, p. 17). Ao fazê-lo, os aspectos do longo prazo que afetam as interações políticas precisam ser considerados – isto é, sob a perspectiva de políticos e eleitores, faz-se indispensável estar atento à maneira como as consequências de longo prazo se diferenciam das consequências de curto prazo.

Embora o debate sobre escolhas temporais não esteja pacificado, inexistindo, inclusive, consenso acerca da metodologia mais adequada para definir com precisão a taxa de preferência temporal de um indivíduo ou de uma coletividade (Frederick *et al*, 2013), a Ciência Política tem se debruçado sobre os dilemas intertemporais enfrentados pelas democracias modernas. Em particular, a literatura tem investigado os potenciais vieses de curto prazo nos regimes democráticos, os quais refletiriam uma suposta incapacidade das democracias contemporâneas de endereçar adequadamente os problemas de longo prazo.

Ao tratar do assunto, Thompson (2010) ressalva que os vieses de curto prazo na democracia não são necessariamente ruins. Diferentemente de outros regimes políticos, a democracia não está disposta a sacrificar indivíduos no presente em favor de um distante objetivo futuro. Para Thompson (2010), o regime democrático seria menos vulnerável aos chamamentos de ideólogos e demagogos que demandam grandes sacrifícios da geração atual a fim de viabilizar transformações significativas para o futuro da humanidade. Embora a ponderação seja válida, a literatura parece apontar para a existência de vieses que dificultam a capacidade dos governos democráticos de resolver de maneira satisfatória problemas complexos que envolvem dilemas intertemporais relevantes (*i.e.* combate a mudança do clima, equilíbrio fiscal *etc*).

Com base nessas considerações, Jacobs (2011, 2016a) desenvolve um arcabouço analítico para avaliar quais são as condições que permitem que governos eleitos imponham custos de curto prazo à sociedade com o objetivo de viabilizar investimentos em benefícios sociais de longo prazo. O ponto de partida desse trabalho é a definição do que seja uma política pública de investimento. Para o autor, uma política pública de investimento possui dois aspectos distintivos: (i) envolve a extração de recursos no curto prazo, impondo à sociedade um custo

decorrente da restrição das oportunidades de consumo agregado; e (ii) promove a aplicação desses recursos em um mecanismo de transferência intertemporal.

A partir dessa definição, o autor questiona quais são os fatores que condicionam as escolhas sociais sobre a adoção ou rejeição das políticas de investimento. Segundo Jacobs (2016a), a resposta a esse questionamento pode ser encontrada na dinâmica do processo de formulação de políticas públicas e nas fontes de pressão para a tomada de decisões que privilegiam o curto prazo. Em particular, o autor identifica três características do processo de elaboração de políticas públicas que funcionam como obstáculos às decisões de investimento: (i) pobreza da informação sobre os benefícios de longo prazo promovidos pelos investimentos; (ii) a fragilidade dos compromissos políticos de longo prazo; e (iii) os desafios de impor os custos de investimentos em grupos de interesses organizados (Jacobs, 2016a, p. 438).

A presente pesquisa se propôs a utilizar o arcabouço teórico de Jacobs (2011, 2016a) para responder a seguinte pergunta: quais são os mecanismos que influenciam o êxito ou o fracasso de políticas de investimento em infraestrutura? O principal objetivo da pesquisa foi compreender como a dimensão temporal influencia o processo decisório de uma política pública de investimento em infraestrutura. Para tanto, foram selecionadas três políticas de investimento, na modalidade parceria público-privada (PPP), implementadas no Brasil pelo Governo Federal a partir de 2016, quais sejam, (i) a concessão da infraestrutura aeroportuária do Bloco Sul, (ii) a concessão do sistema rodoviário BR-116/101/RJ/SP e (iii) a concessão da ferrovia EF-170 (Ferrogrão).

Conforme citado durante a revisão de literatura, em um projeto de PPP, o ente privado fica responsável por financiar os investimentos necessários, administrar a infraestrutura e gerenciar a prestação do serviço. Apesar de se responsabilizar pelo financiamento dos projetos, a parte privada não é responsável por custeá-los (Fabre *et al*, 2021). A depender da modelagem regulatória, o *funding* do projeto recairá, em última instância, sobre uma combinação de usuários e pagadores de impostos. Por isso, segundo Fabre *et al* (2021), as PPP não geram ganhos em termos de espaço fiscal, permitindo apenas a alocação temporal das receitas e despesas do governo por meio do diferimento de pagamentos.

A alteração na alocação temporal de receitas e despesas públicas é justamente o elemento que torna os casos selecionados um objeto de interesse para a presente pesquisa. Sob o prisma do ente privado, a lógica subjacente ao conceito de política de investimento utilizada por Jacobs (2016a) se mostra bastante evidente – políticas de investimento são aquelas que geram custos no curto prazo para viabilizar benefícios maiores no longo prazo. Considerando que cabe ao ente privado a assunção de parcela substancial dos riscos do projeto (*i.e.* risco de

demanda, risco de engenharia *etc*), além da responsabilidade pelo financiamento do empreendimento, recai sobre ele a maior parte dos custos de curto prazo necessários para viabilizar os benefícios que serão colhidos apenas no futuro.

Os investimentos realizados pelo ente privado são convertidos em bens reversíveis ao Poder Concedente ao final do contrato de concessão. Do ponto de vista jurídico, os bens reversíveis são propriedades da União, estando provisoriamente sob guarda do parceiro privado enquanto vigorar o regime contratual. Caso haja a extinção antecipada do contrato (*i.e.* caducidade, encampação *etc*), os bens reversíveis ainda não amortizados terão que ser indenizados pelo Poder Público. Em termos práticos, portanto, os dispêndios realizados pelo ente privado para financiar os investimentos obrigatórios oneram indiretamente o parceiro público. Para além disso, os benefícios líquidos auferidos pelo ente privado indicam a adequada utilização da infraestrutura concedida e, por conseguinte, o atingimento dos objetivos pretendidos pelo projeto de PPP. Ou seja, enquanto os custos de curto prazo suportados pelo ente público decorrem do ônus indireto gerado pelos investimentos privados, os benefícios de longo prazo derivam do atingimento do objetivo almejado pela política pública, qual seja, o aprimoramento do serviço público concedido.

Sob o prisma dos diferentes *stakeholders* interessados nos empreendimentos, a distribuição temporal de custos e benefícios estará condicionada à modelagem regulatória adotada no projeto. Como já citado anteriormente, a modelagem de uma concessão depende das decisões dos agentes administrativos responsáveis pelo projeto e incluem questões relacionadas ao modelo de leilão, à sistemática de recolhimento de outorgas, à definição das obrigações de investimento do parceiro privado, à fórmula de compartilhamento de riscos, além de inúmeros outros temas. As decisões acerca desses temas irão determinar a estrutura da política pública e a distribuição de custos e benefícios ao longo do tempo. No decorrer desta dissertação, foram apresentados os principais grupos impactados pelos casos selecionados e a relação entre a modelagem regulatória e a estrutura temporal dos projetos.

Por se tratar de um estudo tipo configurativo disciplinado (George & Bennett, 2005, p. 75), a pesquisa realizada se dispôs a explicar os casos selecionados à luz do arcabouço teórico proposto por Jacobs (2016a). Com efeito, entre as principais conclusões do estudo, destaca-se o reconhecimento de que o dilema temporal presente no projeto da Ferrogrão foi bastante mais acentuado do que nos demais casos selecionados. Alguns fatores ajudam a explicar essa diferença:

- (i) O tempo de maturação do investimento é muito maior. Embora o *CAPEX* do empreendimento rodoviário (concessão do sistema BR-116/101/RJ/SP) esteja

diluído ao longo de um período de 11 anos – maior, portanto, do que os 9 anos estimados para a construção da EF-170 –, existem melhorias pontuais perceptíveis para os usuários muito antes disso. No caso da Ferrogrão, qualquer benefício que vier a ser obtido pelos usuários depende da finalização do projeto;

- (ii) Por se tratar de uma ferrovia não modular, o investimento precisa ser integralmente concluído antes que algum benefício possa ser auferido. Caso haja uma interrupção no projeto antes de sua conclusão, os recursos aplicados poderiam ser desperdiçados, visto que a infraestrutura instalada não teria utilidade;
- (iii) O impacto ambiental do projeto, com seu inerente risco de irreversibilidade, aumenta a incerteza quanto ao saldo final de custos e benefícios para a sociedade. Embora exista algum impacto ambiental nos demais empreendimentos, o tema possui uma relevância ímpar no projeto da Ferrogrão. Recorda-se, por exemplo, que se trata do único projeto situado no bioma amazônico; e
- (iv) Trata-se do único empreendimento que prevê em seu modelo regulatório a aplicação de recursos públicos. Apesar da utilização de recursos público estar atrelada à matriz de risco do projeto, algo que também ocorre em alguma medida nos demais casos, em nenhum dos outros empreendimentos a probabilidade de dispêndio de recursos pela União é tão substancial quanto na Ferrogrão.

O reconhecimento de que o dilema temporal na Ferrogrão foi mais pronunciado do que nos demais casos selecionados permite refletir sobre quão adequado seria o modelo teórico proposto por Jacobs (2016a) para explicar o êxito ou o fracasso dos projetos analisados. Como o arcabouço teórico se concentra na dimensão temporal do processo decisório, presume-se que sua capacidade explicativa esteja vinculada à existência de dilemas temporais relevantes. Logo, quanto mais pronunciado for o dilema temporal, maior tende a ser a capacidade do modelo teórico de identificar os elementos que condicionaram o êxito (ou o fracasso) da política de investimento. Nos casos concretos aqui analisados, poder-se-ia concluir que o arcabouço teórico proposto por Jacobs (2016a) possui maior utilidade para explicar o fracasso da Ferrogrão do que o êxito do Bloco Sul ou do sistema rodoviário BR-116/101/RJ/SP.

Embora a reflexão seja válida, recorda-se que a pesquisa se concentrou sobre os mecanismos causais através dos quais as variáveis independentes se manifestaram – e não sobre

o dimensionamento do efeito causal provocado por cada uma das variáveis explicativas. Assumiu-se na pesquisa que os obstáculos às políticas de investimento identificados por Jacobs (2016a) – os quais foram operacionalizados no modelo analítico como variáveis independentes – exerceram alguma influência sobre o processo de execução das políticas de investimento selecionadas. A pesquisa não se propôs a estimar a dimensão dessa influência, mas, sim, a identificar os mecanismos através dos quais ela se manifestou. Adicionalmente, em consonância com a teoria de Jacobs (2016a), buscou-se avaliar se os mecanismos foram relevantes para moldar a dimensão da influência exercida pelos obstáculos.

Conforme exposto no Capítulo 05, houve considerável alinhamento entre o que estabelece o modelo teórico e os achados da pesquisa. Porém, no tocante à variável independente X_2 (credibilidade dos compromissos políticos de longo prazo), o mecanismo causal analisado apresentou um comportamento distinto daquele previsto na hipótese proposta por Jacobs (2016a) e refletida na *Proposição 05*. No exemplo utilizado pelo autor, que serviu como justificativa para a hipótese sugerida, a criação de um novo imposto para financiar uma política de investimento teria maiores chances de êxito se fossem previstos de antemão instrumentos que aumentassem a visibilidade de eventuais tentativas futuras de reversão da política. Contudo, no caso da Ferrogrão, a reversão da política, materializada na possibilidade de renegociação do contrato de concessão, era bastante visível para os atores envolvidos no projeto. Essa visibilidade serviu para aumentar as desconfianças em relação às vantagens do empreendimento e diminuir suas perspectivas de êxito.

Diferentemente do que prevê Jacobs (2016a), a pesquisa permite concluir que a maior visibilidade de tentativas futuras de reversão da política não necessariamente irá atuar como condição facilitadora da política de investimento. Em se tratando de projetos de PPP, como é o caso da concessão da EF-170, a visibilidade do risco de renegociação contratual pode servir para acentuar a percepção de baixa credibilidade do compromisso político e suscitar dúvidas quanto aos benefícios de longo prazo prometidos pelo empreendimento. No entendimento do pesquisador, a principal contribuição desta dissertação para a literatura sobre dilemas temporais em políticas públicas está na identificação dessa especificidade dos projetos de PPP em relação a outras políticas de investimento.

No que tange aos demais mecanismos causais não previstos no arcabouço teórico de Jacobs (2016a) – articulação prévia com grupos de interesse e mobilização dos grupos que tendem a receber os benefícios de curto prazo –, não foram encontradas evidências de que eles seriam relevantes para moldar os efeitos provocados pela variável independente X_3 (atuação de

grupos de interesse). Portanto, serão necessárias pesquisas adicionais para atestar a relevância desses mecanismos no processo de aprovação e execução de políticas de investimento.

As inúmeras limitações do presente estudo devem ser salientadas para contextualizar as conclusões e achados nele encontrados. De início, ressalta-se que, embora o estudo tenha se utilizado de diversas fontes de dados e informações (*i.e.* EVTEA, entrevistas, documentos editais, matérias jornalísticas *etc*), inúmeras outras fontes relevantes não foram incluídas em função da insuficiência de recursos do pesquisador. Entre essas fontes, destacam-se as seguintes:

- Relato das manifestações ocorridas durante as etapas formais de participação social (consulta e audiência pública). A utilização dessas informações poderia ajudar na identificação dos argumentos utilizados por cada um dos grupos de interesse mobilizados durante o processo de execução da política;
- Documentos institucionais de divulgação e mapeamento das manifestações de agentes públicos nos veículos de imprensa: a inclusão desse material poderia contribuir para a identificação acurada das estratégias de comunicação, o que tornaria mais robusta a análise dos mecanismos correspondentes à variável X_1 (vieses informacionais de curto prazo); e
- Realização de entrevistas com os demais *stakeholders* identificados: para além da realização de novas entrevistas com agentes públicos que participaram do processo de execução das políticas de investimento, a pesquisa poderia se beneficiar de entrevistas realizadas com representantes de outros atores que tiveram atuação relevante nos projetos (*i.e.* governos subnacionais, empresas privadas, organizações de defesa ambiental *etc*). Isso ajudaria a qualificar as informações analisadas e colocar em contexto a percepção dos agentes públicos sobre cada um dos projetos.

Outro ponto a ser destacado diz respeito às diferenças entre os casos selecionados. Apesar da validade do exercício comparativo realizado, reconhece-se que a pesquisa poderia ter se beneficiado de uma seleção de casos que apresentasse mais similaridades entre si. Como já citado, foi constatado ao longo do trabalho de investigação que os *trade-offs* temporais na Ferrogrão foram mais acentuados do que nos demais projetos. Entre os casos selecionados, a Ferrogrão possui a especificidade de ser o único projeto *greenfield* do setor ferroviário – um setor no qual o Brasil não possui um histórico tão significativo na execução de políticas de investimento. Ainda assim, durante o mesmo período histórico, outros projetos *greenfield* do setor ferroviário foram executados com êxito (*i.e.* Ferrovia de Integração Oeste-Leste – FIOL,

Ferrovia de Integração do Centro-Oeste – FICO *etc*). A comparação entre esses projetos poderia ter gerado inferências mais relevantes, embora fosse necessário considerar as especificidades da escolha institucional para a execução de cada empreendimento.

Um elemento adicional a ser considerado diz respeito ao problema conceitual na diferenciação entre temas de curto prazo e temas de longo prazo Mackenzie (2020). De certo modo, esse problema já fora apontado em outras pesquisas, como no trabalho de Rodrigues (2023), que identificou uma lacuna no arcabouço de Jacobs (2016a) por não endereçar questões que se manifestariam no médio prazo. Sobre o assunto, importa salientar que a ausência de uma definição amplamente aceita do que seja curto e longo prazo prejudica os exercícios analíticos e os esforços de comparação. Entre os casos selecionados, por exemplo, o tempo de maturação dos investimentos no Bloco Sul de aeroportos é de 3 anos; no sistema rodoviário BR-116/101/RJ/SP, por sua vez, é de 11 anos. A indefinição quanto ao que pode ser considerado curto, médio ou longo prazo prejudica o enquadramento conceitual dos casos no modelo teórico utilizado.

Por fim, em relação a pesquisas futuras, considera-se que a literatura sobre dilemas temporais em políticas de investimento em infraestrutura tende a se beneficiar sobremaneira de estudos que busquem dimensionar os efeitos causais gerados por cada um dos obstáculos aos investimentos identificados por Jacobs (2016a). Ainda que o foco da presente pesquisa não tenha se concentrado sobre o dimensionamento das variáveis independentes, entende-se que trabalhos futuros que utilizam desenhos de pesquisa alternativos poderiam ser muito úteis para aprofundar o entendimento a respeito de quais seriam as condições mais relevantes para facilitar ou dificultar a superação de dilemas temporais.

Outra sugestão de pesquisa que poderia colaborar de maneira expressiva com a literatura sobre investimentos em infraestrutura se refere à análise de novos casos em diferentes setores (*i.e.* energia, saneamento básico, telecomunicações *etc*). A ampliação de casos permite contemplar políticas de investimento com diferentes estruturas e, por isso mesmo, dilemas temporais e distributivos específicos. De modo similar, considera-se relevante que as novas pesquisas incluam políticas de investimento executadas sob diferentes arcabouços institucionais. Desse modo, poder-se-ia aprofundar o conhecimento a respeito da influência exercida pelos dois elementos que compõem o contexto estrutural identificado por Jacobs (2016a) – configuração institucional e estrutura da política pública.

BIBLIOGRAFIA.

ALESSINA et al. Electoral business cycles in Industrial Democracies. **European Journal of Political Economy**, 9, n. 1, 1993. 1-23.

ARAÚJO, R.; ASSUNÇÃO, J.; BRAGANÇA, A. **Os impactos ambientais da Ferrogrão: Uma avaliação ex-ante dos riscos de desmatamento.** Climate Policy Initiative. Rio de Janeiro. 2020.

BENNETT, A.; CHECKEL, J. T. **Process Tracing: From Metaphor to Analytic Tool.** Cambridge: MIT Press, 2015.

BIRCH, S. Voting for the Future: Electoral Institutions and the Time Horizons of Democracy. **Political Studies Review**, London, 2023. 1-22. <https://doi.org/10.1177/147892992312045>.

BOSTON, J.; STUART, T. Protecting the Rights of Future Generations are constitutional mechanisms an answer? **Policy Quarterly**, 11, n. 2, 2015. 60-71.

CAIRNEY, P. **Understanding Public Policy - Theories and Issues.** London: Palgrave, 2020.

CAMPOS, N. et al. The Ways of Corruption in Infrastructure: Lessons from the Odebrecht Case. **Journal of Economic Perspectives**, 35, n. 2, Spring 2021. 171-190.

COLLIER, D. Understanding process tracing. **PS: political science & politics**, 44, n. 4, 2011. 823-830.

COUTO, L.; ALBALA, A. QCA para políticas públicas: uma abordagem configuracional para estudar o estado em ação. In: FERNANDES, I. F. (.). **Desafios metodológicos das políticas públicas baseadas em evidências**. Boa Vista: Editora IOLE, 2022. p. 265.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES (DNIT). Estudo de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental - EVTEA. **Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT)**, 2016. Disponível em: <<https://www.gov.br/dnit/pt-br/assuntos/planejamento-e-pesquisa/planejamento/covide-estudos-de-viabilidade/estudo-de-viabilidade-tecnica-economica-e-ambiental-evtea>>. Acesso em: 14 Setembro 2014.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. 14^a. ed. Rio de Janeiro/RJ: Editora Forense, 2016.

ENGEL, E.; FISCHER, R. D.; GALETOVIC, A. When and how to use Public-Private Partnerships in Infrastructure: Lessons from the International Experience. **NBER Working Paper Series**, Cambridge, MA, n. Working Paper 26766, February 2020. <http://www.nber.org/papers/w26766>.

FABRE, A.; STRAUB, S. **The Impact of Public-Private Partnerships (PPPs) in Infrastructure, Health and Education**. Toulouse School of Economics. Toulouse. 2021. (Working Paper n° 986). Disponível em: <https://www.tse-fr.eu/publications/impact-public-private-partnerships-ppps-infrastructure-health-and-education-review>.

FALLETI, T. G. Process tracing of extensive and intensive processes. **New political economy**, 21, n. 5, 2016. 1-8.

FERREIRA, A. B. et al. Modelagem e regulação de projetos de concessão rodoviária sob a ótica do financiador. **BNDES Setorial**, Rio de Janeiro, Setembro 2021.

FINNEGAN, J. J. Institutions, Climate Change, and the Foundations of Long-Term Policymaking. **Comparative Political Studies.**, 55, n. 7, 2022. 1198–1235.

FREDERICK, S.; LOEWENSTEIN, G.; O'DONOGHUE, T. Time Discounting and Time Preference: A Critical Review. **Journal of Economic Literature**, 40, n. American Economic Association, 2013. 351-401.

FRISCHTAK, C. R. **Ferrogrão: um projeto que não se sustenta.** Inter.B Consultoria Internacional de Negócios. Rio de Janeiro. 2023.

FRISCHTAK, C. R. **Ferrogrão: um projeto viável? - 20ª Carta de Infraestrutura.** Inter.B Consultoria Internacional de Negócios. Rio de Janeiro. 2021.

GAJUREL, H. **Short-Termism in Varieties of Capitalism.** Queensland: The University of Queensland, v. Master of Research - Political Science and International Studies, 2020.

GARRÌ, I. Political short-termism: a possible explanation. **Public Choice**, Milan, 2009. 197-211.

GERSBACH, H. **Designing Democracy. Ideas for better rules.** Heidelberg: Springer, 2005.

GLAESER, E. L.; PONZETTO, G. A. M. **The political economy of transportation investment.** National Bureau of Economic Research. [S.l.]. 2017.

GOMIDE, A. D. Á. et al. Condicionantes institucionais à execução do investimento em infraestrutura: achados e recomendações. In: GOMIDE, A. D.; PEREIRA, A. K. **Governança da política de infraestrutura: condicionantes institucionais ao investimento.** [S.l.]: [s.n.].

GOMIDE, A. D. A.; PEREIRA, A. K. **O Conceito de governança aplicado às políticas de infraestrutura.** Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). [S.l.]. 2018.

GRIGOLI, F.; MILLS, Z. **Do High and Volatile Levels of Public Investment Suggest Misconduct? The Role of Institutional Quality.** The World Bank.. [S.l.]. 2011.

GUASCH, J. L.; STRAUB, S. Renegotiation of Infrastructure Concessions: An Overview. **Annals of Public and Cooperative Economics**, 77, n. 4, 2006. 479-493. 10.1111/j.1467-8292.2006.00316.x.

GUASCH, J. L. et al. The renegotiation of PPP contracts: An overview of its recent evolution in Latin America. In: (OECD), O. F. E. C. A. D. **International Transport Forum Discussion Paper.** Paris: International Transport Forum, v. 18, 2014.

GUASCH, J. L.; LAFFONT, J.-J.; STRAUB, S. Renegotiation of Concession Contracts in Latin America. **The World Bank - Latin America and the Caribbean Region**, n. Policy Research Working Paper 3011, April 2003.

GUASCH, J. L.; LAFFONT, J.-J.; STRAUB, S. Concessions of Infrastructure in Latin America: Government-led Renegotiations. **Journal of Applied Econometrics**, 22, n. 7, December 2005. 1267-1294.

GUPTA, S.; LIU, E.; MULAS-GRANADOS, C. **Now or Later? The Political Economy of Public Investment in Democracies.** International Monetary Fund. [S.l.]. 2015.

HENISZ, W. J. The institutional environment for infrastructure investment. **Industrial and Corporate Change**, 11, n. 2, 2002. 355–389.

INTERNATIONAL MONETARY FUND (IMF). Public Investment for the Recovery. In: FUND, I. M. **Fiscal Monitor: Policies for the Recovery**. [S.l.]: [s.n.], 2020.

JACOBS, A. M. The Politics of When: Redistribution, Investment and Policy Making for the Long Term. **British Journal of Political Science**, 38, n. 2, 2008. 193 – 220.

JACOBS, A. M. **Governing for the long term: democracy and the politics of investment**. [S.l.]: Cambridge University Press, 2011.

JACOBS, A. M. Policy Making for the Long Term in Advanced Democracies. **Annual Review of Political Science**, 19, n. 1, 2016a. 433-454.

JACOBS, A. M. **Budgeting for the Future: Public Investment as Intertemporal Politics**. Center on the Public Service. George Mason University's School of Policy, Government, and International Affairs. [S.l.]. 2016b.

JACOBS, A. M.; MATTHEWS, J. S. Why Do Citizens Discount the Future? Public Opinion and the Timing of Policy Consequences. **British Journal of Political Science**, 42, n. 4, 2012. 903 – 935.

JACOBS, A. M.; MATTHEWS, J. S. Policy Attitudes in Institutional Context: Rules, Uncertainty, and the Mass Politics of Public Investment. **American Journal of Political Science**, 61, n. 1, 2015.

JACQUES, O. Electoral competition and the party politics of public investments. **Party Politics.**, 2021.

JACQUES, O. Electoral competition and the party politics of public investments. **Party Politics**, 28, n. 6, 2022. 1029-1040.

JOHN, T. M.; MACASKILL, W. **Longtermist institutional reform**. Global Priorities Institute - GPI Working Paper. Oxford. 2020.

JORDANA, J. Governance Dilemmas of the Contemporary State - The Politics of Infrastructure Policy. In: LODGE, M.; WEGRICH, K. **The Problem-solving Capacity of the Modern State: Governance Challenges and Administrative Capacities**. Oxford: Oxford Academic, 2014.

KERF, M. et al. **Concessions for infrastructure. A guide to their design and award**. World Bank Group. Washington, D.C.

KLEIN, M. Infrastructure Policy - Basic Design Options. **Frankfurt School – Working Paper Series**, Frankfurt School – Working Paper Series no 185, March 2012.

KLEIN, M. U. **Bidding for concessions**. World Bank. [S.l.]. 1998.

KRAFT, J. **The Politics of Investment: How Policy Structure Shapes Political Priorities**. Aarhus University. [S.l.]. 2017a.

KRAFT, J. **Government Investments and Temporal Structure: Exploring Cross-Policy Differences**. Aarhus University. [S.l.]. 2017b.

KRAFT, J. Political parties and public investments: a comparative analysis of 22 Western democracies. **West European Politics**, 41, n. 1, 2018. 128-146.

LANDMAN, T. **Issues and Methods in Comparative Politics: An Introduction**. 2^a. ed. [S.l.]: Routledge, 2002.

LEI, Z.; ZHOU, J. A. Private Returns to Public Investment: Political Career Incentives and Infrastructure Investment in China. **The Journal of Politics**, 84, n. 1, 2022.

LEIGLAND, J. Public-Private Partnerships in Developing Countries: The Emerging Evidence-based Critique. **The World Bank Research Observer**, 33, n. 1, February 2018. 103-134. <https://doi.org/10.1093/wbro/lkx008>.

LIPJHART, A. Comparative Politics and the Comparative Method. **The American Political Science Review**, 65, n. 3, 1971. 682-693.

LODGE, M. et al. **Regulação da infraestrutura logística no Brasil**. London School of Economics and Political Science. [S.l.]. 2017. Disponível em: https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/governanca/regulacao/eventos/2017/seminario-regulacao-de-infraestrutura-no-brasil-ipea/relatorio-regulacao-de-infraestrutura-no-brasil/carr-rand_brazil-infrastructure-logistics-translated-final.pdf.

LONGO, D. R. **The social discount rate in the cost-benefit analysis of public projects: an international survey**. Master Thesis. ed. Frankfurt: [s.n.], 2015.

LOTTA, G.; FAVARETO, A. Os arranjos institucionais de coordenação dos investimentos de infraestrutura no Brasil: uma análise sobre seis grandes projetos do Programa de Aceleração do Crescimento. In: GOMIDE, A. D. Á.; PEREIRA, A. K. **Governança da política de infraestrutura: condicionantes institucionais ao investimento**. Rio de Janeiro: Ipea, 2018.

MACHADO, R. A.; GOMIDE, A. D. Á.; PIRES, R. R. C. Arranjos, instrumentos e ambiente político-institucional na reconfiguração da ação estatal em políticas de infraestrutura no Brasil. In: GOMIDE, A. D. Á.; PEREIRA, A. K. **Governança da política de infraestrutura: condicionantes institucionais ao investimento**. Rio de Janeiro: Ipea, 2018.

MACKENZIE, M. K. Institutional design and sources of short-termism. In: GONZÁLEZ-RICOY (ED.), I.; GOSSERIES (ED.), A. **Institutions For Future Generations**. Oxford: [s.n.], 2016.

MACKENZIE, M. K. There is no such thing as a short-term issue. **Futures**, Pittsburgh, 2020. 01-09.

MAGALHÃES, L. C. G. D.; ARAÚJO, C. R. C. D.; YANNICK, K. Z. J. A dívida pública e o problema do investimento em infraestrutura no Brasil: diagnóstico e proposta para discussão. In: SILVA, M. S. **Concessões e parcerias público-privadas: políticas públicas para provisão de infraestrutura**. Brasília: Ipea, 2022.

MCGOWAN, M. J. et al. Guns or Butter. or Elections? Understanding intertemporal and distributive dimensions of policy choice through the examination of budgetary tradeoffs at the local level. **Public Budgeting & Finance.**, 2021. 1-17.

MOREIRA, E. B. Arrendamentos portuários e a dispensa de licitação: breve análise sobre a Lei 14.047/2020 e o Decreto 10.672/202. In: (AGU), A.-G. D. U. **Direito e Infraestrutura no Brasil: temas relevantes nos setores aéreo e portuário**. Brasília/DF: Escola da AGU, v. I, 2022.

MOSZORO, M. et al. **Institutional and Political Determinants of Private Participation in Infrastructure**. The International Transport Forum (ITF) - Organization for Cooperation and Economic Development (OECD). Washington D.C. 2014.

MURAMATSU, R.; FONSECA, P. Economia e Psicologia na explicação da escolha intertemporal. **Revista de Economia Mackenzie**, São Paulo, 6, 2008. 87-112.

NORDHAUS, W. D. The Political Business Cycle. **The Review of Economic Studies**, Oxford, 1975. 169-190. <https://doi.org/10.2307/2296528>.

OGAMI, M. The Conditionality of Political Short-Termism: A Review of Empirical and Experimental Studies. **Politics and Governance**, 2024. <https://doi.org/10.17645/pag.7764>.

OLAVARRÍA-GAMBI, M. Policy Failure. In: FARAZMAND, A. (). **Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy and Governance**. New York: Springer, 2018.

PETERS, B. G. **Comparative politics: Theory and Methods**. [S.l.]: MacMillan Press Ltd., 1998.

PRATS, J.; HARRIS, H.; PAEZ, J. A. **Political determinants of Public-Private Partnerships**. Inter-American Development (IDB). [S.l.]. 2021.

RAICU, S.; COSTESCU, D. Including negative externalities during transport infrastructure construction in assessment of investment projects. **European Transport Research Review**, 11, n. 24, 2019. <https://doi.org/10.1186/s12544-019-0361-9>.

ROCHA, I. L.; RIBEIRO, R. S. M. INFRAESTRUTURA NO BRASIL: CONTEXTO HISTÓRICO E PRINCIPAIS DESAFIOS. In: SILVA, M. S. (.). **CONCESSÕES E PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS: Políticas públicas para provisão de infraestrutura.** Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)., 2022. p. 23.42.

ROCHA, V. Da teoria à análise: Uma introdução ao uso de entrevistas individuais semiestruturadas na ciência política. **Revista Política Hoje**, 01, 2020. 197-225. <http://orcid.org/0000-0001-5267-4929>.

RODRIGUES, J. A. M. **Legislativo e dilemas intertemporais em políticas públicas: o caso do teto de gastos.** Brasília: Universidade de Brasília - Instituto de Ciência Política., 2023. Tese de Doutorado.

SCARTASCINI, C.; STEIN, E.; TOMMASI, M. **Political Institutions, Intertemporal Cooperation, and the Quality of Policies.** Inter-American Development Bank (IADB). [S.l.]. 2009.

SEIDL, T. Investing in the knowledge economy: The comparative political economy of public investments in knowledge-based capital. **European Journal of Political Research.**, 2022.

THOMPSON, D. F. Representing future generations: political presentism and democratic trusteeship. **Critical Review of International Social and Political Philosophy**, Boston, p. 17-37, 2010. <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13698230903326232>.

TOBIN, P. Leaders and Laggards: Climate Policy Ambition in Developed States. **Global Environmental Politics**, 17, n. 4, 2017.

VELLOSO, R. et al. **Infraestrutura: os caminhos para sair do buraco.** [S.l.]: INAE, 2012. 136 p.

WANG, A. H.-E. **Intertemporal Choice and Democracy.** Duke University. [S.l.]. 2018.

WEGRICH, K.; HAMMERSCHMID, G. Infrastructure Governance as Political Choice. In: WEGRICH, K., et al. **The Governance of Infrastructure, Hertie Governance Report.** Oxford: [s.n.], 2017.

YOUNG, L. **Determining the social discount rate for government projects.** Wellington: New Zealand Treasury, v. <https://www.treasury.govt.nz/sites/default/files/2007-09/twp02-21.pdf>, 2002. Disponível em: <<https://www.treasury.govt.nz/publications/wp/determining-discount-rate-government-projects-wp-02-21>>.

ZELNER, B. A.; HENISZ, W. J. **Politics and infrastructure investment.** Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=236940. [S.l.]. 2000.

ZHUANG, J. et al. **Theory and practice in the choice of social discount rate for cost–benefit analysis: a survey.** Retrieved. [S.l.]: [s.n.], 2007. Disponível em: <<https://www.adb.org/publications/theory-and-practice-choice-social-discount-rate-cost-benefit-analysis-survey>>. Acesso em: Setembro 2024.