

**FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS**  
**ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DE EMPRESAS**  
**MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

**CLAUDIO PERET DIAS**

**O DIÁLOGO PÚBLICO-PRIVADO NAS LICITAÇÕES E CONTRATAÇÕES  
PÚBLICAS. INOVAÇÕES, EFICÁCIA E RESISTÊNCIA.**

Rio de Janeiro

2023

**CLAUDIO PERET DIAS**

**O DIÁLOGO PÚBLICO-PRIVADO NAS LICITAÇÕES E CONTRATAÇÕES  
PÚBLICAS. INOVAÇÕES, EFICÁCIA E RESISTÊNCIA.**

Dissertação apresentada ao programa de Mestrado Profissional em Administração Pública, da Escola de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas para a obtenção do grau de Mestre.

Área de concentração: Governança e Administração Pública.

Orientador: Professor Augusto Cesar Silva Sales

Rio de Janeiro

2023

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)  
Ficha catalográfica elaborada pelo Sistema de Bibliotecas/FGV

Dias, Cláudio Peret

O diálogo público-privado nas licitações e contratações pública. Inovações, eficácia e resistência / Cláudio Peret Dias. – 2023.

94 f.

Dissertação (mestrado) – Escola Brasileira de Economia e Finanças.

Orientador: Augusto Cesar Silva Sales.

Inclui bibliografia.

1. Administração pública. 2. Licitação - Brasil. 3. Contratos administrativos. 4. Eficiência organizacional. I. Sales, Augusto Cesar Silva. II. Fundação Getulio Vargas. Escola Brasileira de Economia e Finanças. III. Título.

CDD – 352.5

Elaborada por Marcelle Costal de Castro dos Santos - CRB-7/016/20



FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS  
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA  
ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DE EMPRESAS

CLÁUDIO PÉRET DIAS

“O DIÁLOGO PÚBLICO-PRIVADO NAS LICITAÇÕES E CONTRATAÇÕES PÚBLICAS. INOVAÇÕES, EFICÁCIA E RESISTÊNCIA”.

DISSERTAÇÃO APRESENTADA AO CURSO DE MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PARA OBTENÇÃO DO GRAU DE MESTRE EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.

DATA DA DEFESA: 30/06/2023

ASSINATURA DOS MEMBROS DA BANCA EXAMINADORA

PRESIDENTE DA COMISSÃO EXAMINADORA: PROFº AUGUSTO CESAR SILVA SALES

PROFº AUGUSTO CESAR SILVA SALES  
ORIENTADOR

PROFº PAULO ROBERTO DE MENDONÇA MOTTA  
MEMBRO INTERNO

PROFº RAPHAEL DE OLIVEIRA ALBERGARIAS LOPES  
MEMBRO EXTERNO

RIO DE JANEIRO, 30 DE JUNHO DE 2023.

---

PROFº FLAVIO CARVALHO DE VASCONCELOS  
DIRETOR

---

PROFº ANTONIO DE ARAUJO FREITAS JUNIOR  
PRÓ-REITOR DE ENSINO, PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO

A todos os que se dispuserem a ler essas páginas. Cada leitura, ainda que parcial, faz com que o esforço tenha valido a pena. Obrigado por embarcar nesta jornada.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço a Deus, pela vida, oportunidades e desafios. Pelo amor e suporte, especialmente nos momentos mais difíceis, agradeço aos meus pais, Maria do Carmo e Paulo (in memorian), a meus filhos, Uriel, Samuel e Emanuel e à Raquel, flor da minha pele.

Agradeço à Advocacia-Geral da União, cujo apoio e incentivo foram fundamentais para que eu pudesse ingressar e completar meus estudos na renomada Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas – FGV EBAPE. A formação que obtive nesta instituição, uma das principais escolas do país, enriqueceu meu repertório acadêmico e me preparou para maiores desafios institucionais.

Agradeço a todos os meus colegas de mestrado, cujo companheirismo e colaboração tornaram esta jornada menos árdua e mais inspiradora. Em particular, gostaria de estender meu agradecimento especial ao Rafael Furtado e ao Fábio Albuquerque, cujas valiosas contribuições e apoio em pontos decisivos foram fundamentais para a conclusão bem-sucedida deste trabalho.

Aos professores que estiveram ao meu lado ao longo deste percurso, meu profundo agradecimento. Cada um desempenhou um papel único na minha formação e aprimoramento dos meus conhecimentos em Administração Pública. Agradeço pela dedicação ao ensino e por compartilharem seu conhecimento de forma tão inspiradora. Agradeço especialmente ao meu orientador, Professor Augusto Cesar Silva Sales. Sua orientação acadêmica, sabedoria e paciência foram inestimáveis ao longo do processo de pesquisa e conclusão desta dissertação. Faço também um agradecimento especial aos demais professores membros da banca examinadora, Professores Paulo Motta e Raphael Albergarias. Seus valiosos debates e reflexões enriqueceram ainda mais a abordagem e os conhecimentos específicos da minha dissertação. Cada comentário e sugestão contribuíram para elevar a qualidade do trabalho e expandir minha compreensão sobre o tema.

Meu agradecimento a todos os qualificados gestores públicos e privados, que generosamente dedicaram parte de suas agendas concorridas para compartilhar suas valiosas experiências nas entrevistas realizadas. O desenvolvimento e conclusão dessa pesquisa não seria possível sem essa inestimável colaboração e disponibilidade.

Enfim, a todos os que de alguma forma participaram e contribuíram para a realização deste estudo, o meu mais sincero agradecimento.

## RESUMO

**Objetivo** – Este estudo pretende analisar a eficácia, a eficiência e a eventual resistência a mecanismos que inovam ao ampliar as possibilidades de diálogo entre os agentes públicos e privados estabelecidos pela nova lei de licitações e contratos administrativos. Como critérios de avaliação de desempenho das organizações públicas, a eficácia é compreendida como a capacidade dos mecanismos de produzir o efeito formal para o qual foram concebidos, ou seja, o de viabilizar a licitação e contratação. Já a eficiência é concebida como a capacidade de alcançar os objetivos materiais dos mecanismos, ou seja, promover o diálogo efetivo, bem como a contratação de melhores produtos e serviços, reduzindo regras e procedimentos inúteis ou onerosos e minimizando os custos para o cidadão.

**Metodologia** - A pesquisa tem finalidade exploratória, utilizando dados numéricos de fonte secundária, coletados em bases públicas de dados relacionadas à realização de Procedimentos de Manifestação de Interesse (PMI), com o objetivo de identificar o percentual de aproveitamento de tais mecanismos preliminares em licitações realizadas por órgãos e entidades da Administração Pública Federal. A análise foi aprofundada mediante pesquisa qualitativa com realização de entrevistas semiestruturadas com gestores públicos e privados, com ampla experiência prévia e atual, tanto na fase de concepção e planejamento quanto na fase de execução de PMI nas áreas rodoviária, portuária, aeroportuária e de mobilidade, no âmbito federal e distrital. As entrevistas têm o objetivo de identificar a eficácia e a eficiência do PMI, bem como do Diálogo Competitivo, pois ambos são procedimentos com natureza semelhante. A análise dos dados se deu com a técnica de análise de conteúdo.

**Delimitações** - O estudo restringiu-se a analisar duas inovações específicas estabelecidas pela nova lei de licitações, nomeadamente o Diálogo Competitivo e o PMI. Estes são mecanismos que rompem em parte com métodos e procedimentos anteriormente estabelecidos para a relação do Estado com seus fornecedores de bens e prestadores de serviço, viabilizando um relacionamento formal entre contratante e contratado na fase de modelagem e concepção da contratação, prática até então evitada, por vezes reprovada e passível de penalização.

**Limitações** – A análise foi feita a partir de experiências anteriores de gestores em PMI, projetando as expectativas de implementação futura de procedimentos de natureza e abrangência semelhantes, mas não idênticas, pois serão implementados ou em ambiente diverso, mais abrangente (PMI), ou compreendem modalidade de licitação ainda não testada no Brasil (Diálogo Competitivo), o que pode acarretar imprecisões.

**Resultados** - Apurou-se que o uso do PMI foi desvirtuado, sendo geralmente implementado não como ferramenta de diálogo público-privado plural e efetivo, mas como alternativa para suprir insuficiência de mão de obra da administração na elaboração de estudos de viabilidade para futuras contratações. E, por vezes, chegou a ser utilizado como mera ferramenta política, para gerenciar expectativas, falseando providências de uma suposta contratação que acabava por não se realizar. Identificou-se que a existência ou ausência de contratação final não necessariamente seria um indicativo seguro de eficiência e eficácia dos procedimentos, que podem ter sido úteis para descartar soluções inviáveis, mesmo sem a contratação final, mas também inúteis, caso planos inviáveis ou mal dimensionados tenham sido efetivamente contratados. Constatou-se que não há resistência ao diálogo público-privado em si, que sempre ocorreu e continua acontecendo nas contratações públicas, mas informalmente. A resistência seria à formalização desse diálogo, de

matiz essencialmente individual e episódica, decorrente do medo de controle. Há também uma percepção geral de que haveria resistência coletiva por parte dos órgãos de controle aos diálogos prévios com os agentes privados que sejam utilizados para modelar os objetos contratuais.

**Contribuições práticas** - tendo em vista a aparente estigmatização do diálogo entre agentes públicos e privados no Brasil, é pertinente o aprofundamento da análise ouvindo agentes públicos e privados de diversos setores que atuaram em procedimentos de manifestação de interesse, que tem como uma das principais características a promoção formal desse diálogo.

**Contribuições sociais** – o estudo permite compreender a eficácia e a eficiência de procedimentos instituídos para suprimir ou reduzir algumas barreiras à eficiência da contratação pública, nomeadamente aquelas criadas pelo isolamento formal a que a Administração era por vezes relegada no regime anterior, devendo definir sozinha todos os detalhes da contratação, ainda que não dispusesse de expertise suficiente ou corpo técnico hábil para tanto. Ocorre que, a despeito de bons augúrios teóricos que decorram da introdução e da ampliação do efetivo diálogo com a iniciativa privada para a eficiência da licitação, subsiste a dúvida sobre a possibilidade de que esses mecanismos inovadores de cooperação público-privada, um criado e o outro ampliado pela nova lei de licitações, encontrem adesão ou resistência para sua aplicação e sejam viáveis e eficientes na prática.

**Originalidade** - A pesquisa traz contribuições originais, uma vez que a maioria dos estudos e diagnósticos encontrados sobre os Procedimentos de Manifestação de Interesse no Brasil tem como principal enfoque seu aspecto instrumental, como estudo de viabilidade na estruturação de desestatização de contratos de parcerias, mas sem enfoque específico na promoção do diálogo. A pesquisa buscou identificar agentes com experiência prática no tema e capacidade para formular diagnósticos e proposições qualificadas, de forma a viabilizar a exploração das possibilidades de implementação de inovações estabelecidas pela nova lei de licitações com foco específico no diálogo público-privado que proporcione influências recíprocas para melhores contratações, com o objetivo de extrair dos entrevistados a análise comparativa com suas experiências práticas anteriores e, se possível, propondo caminhos.

**Palavras-chave:** Licitações e contratações; Diálogo público-privado; Eficácia; Eficiência; Resistência.

**Categoria do trabalho:** Dissertação de Mestrado.

## ABSTRACT

**Purpose** - To analyze the effectiveness, efficiency, and potential resistance to innovative mechanisms that expand the possibilities of dialogue between public and private agents established by the new law on public procurement and administrative contracts. As performance evaluation criteria for public organizations, effectiveness is understood as the ability of mechanisms to produce the formal effect for which they were designed, that is, in addition to enabling bidding and contracting, to promote effective dialogue. Efficiency, on the other hand, is conceived as the ability to achieve the material objective of the mechanisms, namely, the procurement of better products and services, reducing useless or burdensome rules and procedures, and minimizing costs for citizens.

**Methodology** - The research has an exploratory purpose, using numerical data from secondary sources collected from public databases related to the implementation of Expression of Interest Procedures (PMI), with the aim of identifying the utilization rate of such preliminary mechanisms in procurements carried out by federal government agencies and entities. The analysis was further enhanced through qualitative research involving semi-structured interviews with public and private managers, with extensive previous and current experience in both the conception and planning phase, as well as the execution phase of PMIs in the road, port, airport, and mobility sectors at the federal and district levels. The interviews aim to identify the effectiveness and efficiency of PMIs, as well as Competitive Dialogue, as both procedures share similar characteristics. Data analysis was conducted using content analysis techniques.

**Delimitations** - The study focused on analyzing two specific innovations established by the new law on public procurement, namely Competitive Dialogue and PMIs. These are mechanisms that partly break with previously established methods and procedures for the relationship between the State and its suppliers of goods and service providers, enabling proximity between the contracting parties in the pre-contracting phase, a practice that was previously avoided, sometimes disapproved, and subject to penalties.

**Research limitations** - The analysis was based on previous experiences of managers in PMIs, projecting expectations for future implementation of procedures of similar nature and scope, but not identical, as they will be implemented either in a different and broader context (PMIs) or encompass a bidding modality not yet tested in Brazil (Competitive Dialogue), which may result in inaccuracies.

**Findings** - It was found that the use of PMI was distorted, being generally implemented not as a tool for plural and effective public-private dialogue, but as an alternative to address the insufficient labor force of the administration in developing feasibility studies for future contracts. Furthermore, it was occasionally used as a mere political tool to manage expectations, falsifying measures of a supposed hiring that ultimately did not take place. It was identified that the existence or absence of a final contract would not necessarily be a reliable indicator of procedure effectiveness, as these procedures could have been useful in discarding unfeasible solutions even without a final contract but could also be useless if unviable or poorly dimensioned plans were effectively contracted. It was observed that there is no resistance to public-private dialogue itself, which has always occurred and continues to take place informally in public contracts. The resistance lies in the formalization of this dialogue, essentially individual and episodic, stemming from fear of control. There is also

a general perception that there would be collective resistance from control agencies to prior dialogues with private agents that are used to shape contractual objects.

**Practical implications** - Considering the apparent stigmatization of dialogue between public and private agents in Brazil, it is pertinent to further analyze by hearing from public and private agents from various sectors who have been involved in Expression of Interest procedures, which have the formal promotion of such dialogue as one of their main characteristics.

**Social implications** - The study provides an understanding of the effectiveness and efficiency of procedures to overcome or reduce barriers to the efficiency of public procurement, particularly those created by the formal isolation to which the Administration was sometimes relegated under the previous regime, is crucial. The Administration would have to determine all the contract details on its own, even without sufficient expertise or capable technical staff. However, despite the positive theoretical outlook resulting from the introduction and expansion of effective dialogue with the private sector for procurement efficiency, doubts remain about the possibility that these innovative mechanisms of public-private cooperation, one created and the other expanded by the new law on public procurement, will find acceptance or resistance in their implementation and prove viable and efficient in practice.

**Originality:** The research provides original contributions since the majority of studies and diagnoses found on Expression of Interest procedures in Brazil focus primarily on their instrumental aspect, such as feasibility studies for structuring contract privatization partnerships, but without a specific focus on promoting dialogue. The aim was to identify agents with practical experience in the field and the ability to formulate qualified diagnoses and propositions, thereby enabling the exploration of possibilities for implementing innovations established by the new law on public procurement, with a specific focus on public-private dialogue that fosters reciprocal influences for better contracts. The goal was to extract from the interviewees a comparative analysis with their previous practical experiences and, if possible, propose pathways forward.

**Keywords:** Bidding and contracting. Public-private dialogue. Effectiveness. Efficiency. Resistance.

**Category:** Master's thesis.

## LISTA DE GRÁFICOS E QUADROS

<b>Gráfico 1</b> - Conversão de PMIs em contratos assinados – 2010 a 2015 .....	34
<b>Quadro 1</b> - Gestores entrevistados.....	35
<b>Quadro 2</b> - Eficácia, viabilidade, eficiência e riscos.....	60
<b>Quadro 3</b> - Projeções: inovação, resistência e superação.....	79

## SUMÁRIO

1.	INTRODUÇÃO .....	13
2.	REFERENCIAL TEÓRICO .....	16
	2.1. Desempenho no setor público .....	16
	2.2. Implementação da inovação na administração pública .....	18
	2.3. Resistência à inovação .....	20
	2.4. Inovação pelo diálogo na nova lei de licitações e contratos administrativos... ..	21
	2.5. Estigmatização do diálogo entre agentes públicos e privados no processo de contratações públicas no Brasil.....	25
	2.6. Teoria da agência e o alinhamento de interesses.....	28
3.	METODOLOGIA .....	30
	3.1. Desenho de pesquisa.....	30
	3.2. Procedimento de coleta de dados secundários.....	31
	3.3. Procedimento de coleta de dados primários.....	32
4.	ANÁLISE DE DADOS.....	33
	4.1. Dados secundários - Lei de Acesso à Informação - análise numérica.....	33
	4.2. Dados primários - entrevistas semiestruturadas - análise qualitativa.....	36
	4.2.1. Análise das experiências vivenciadas nos procedimentos de diálogo.....	37
	4.2.2. Projeções para o futuro: inovação e diálogo, resistência e superação.....	69
5.	CONCLUSÃO.....	86
	REFERÊNCIAS.....	89
	APÊNDICE – Roteiro de entrevista.....	93

## 1. INTRODUÇÃO

Esta pesquisa tem por tema a eficácia, a eficiência e a eventual resistência a mecanismos inovadores que promovem o diálogo público-privado em licitações e contratações públicas, mediante análise de aspectos práticos relevantes para sua implementação na Administração Pública, no contexto da nova Lei de Licitações, nº. 14.133, de 2021, que entra definitivamente em vigor em 2024. A interação entre os agentes públicos e privados durante as licitações não é em si uma novidade, pois ocorre em determinadas, embora restritas, circunstâncias, como na fase de lances que podem ser oferecidos por concorrentes para que melhorem suas propostas. Porém, a novidade consiste na implementação de procedimentos que estabelecem regras para que a Administração Pública dialogue aberta e formalmente com os agentes privados do mercado, especialmente na fase de planejamento da contratação, em busca de influências recíprocas que proporcionem a melhor performance no atendimento ao interesse público.

O problema que se pretende pesquisar consiste na busca da resposta ao seguinte questionamento: quais são os possíveis caminhos e resistências para a eficácia e a eficiência de mecanismos inovadores que promovem o diálogo público-privado nas licitações e contratações públicas, no contexto da nova Lei de Licitações nº 14.133, de 2021?

Como objetivos intermediários, pretende-se avaliar a pertinência de diagnósticos que indicam que não foi bem-sucedido o precursor mecanismo de diálogo entre os gestores públicos e os agentes privados, denominado de Procedimento de Manifestação de Interesse – PMI, com implementação iniciada de forma mais sistemática, a partir de sua previsão em âmbito federal pelo Decreto 8.428, de 2015. Além disso, objetiva-se identificar incentivos adequados para que os melhores agentes privados participem dos mecanismos inovadores de diálogo, evitando-se o fenômeno de seleção adversa atualmente vigente, que se caracteriza pela busca quase exclusiva e acrítica do menor preço pela Administração, formatando um mercado de fornecedores especializados em produtos e serviços de baixo preço, independentemente da qualidade. Conta-se também com o intento de verificar se há resistência a essa inovação na Administração Pública, bem como suas possíveis causas, especialmente por compreenderem áreas com risco de responsabilização pessoal do gestor pelos diversos órgãos de controle internos e externos, com foco

no suposto receio dos gestores públicos em se reunirem com o particular para evitar, dentre outros riscos, que sejam acusados de direcionamento da contratação.

A nova lei de licitações e contratos administrativos entra definitivamente em vigor em 2024. A necessidade de reforma da lei anterior, de 1993, foi objeto de discussões no Congresso Nacional desde 1995, ganhando fôlego a partir de 2013. Essa longa tramitação teve duas consequências. A primeira consiste na materialização da concepção contemporânea da necessidade de modernização da Administração Pública, com a oferta de alguns modelos normativos inovadores, alguns já existentes, mas ainda não suficientemente testados e implementados, com o propósito de tornar as contratações públicas mais eficientes, com melhores resultados. A segunda decorre da longa tramitação no parlamento que manteve perspectivas viciadas da lei antiga, o que torna relevante o estudo das perspectivas, dos incentivos e dos obstáculos às mudanças em um contexto de tentativa de ruptura. Isso se deve, em parte, à dinâmica historicamente conhecida, em um ambiente marcado pela necessidade de suprimento de insuficiência de pessoal, pela qualificação de agentes públicos responsáveis pela contratação, pelo risco de captura por interesses privados e pela resistência decorrente do medo de responsabilização perante os órgãos de controle.

No que concerne à sua delimitação, o presente estudo se restringiu a analisar duas inovações específicas estabelecidas pela nova lei de licitações, nomeadamente o Diálogo Competitivo e o Procedimento de Manifestação de Interesse - PMI, que são mecanismos que rompem em parte com métodos e procedimentos anteriormente estabelecidos para a relação do Estado com seus fornecedores de bens e prestadores de serviço, viabilizando um relacionamento formal entre contratante e contratado na fase de modelagem e concepção da contratação, prática que até então vem sendo aparentemente evitada, por vezes reprovada e passível de penalização.

A pesquisa foi realizada essencialmente mediante pesquisa qualitativa com realização de entrevistas semiestruturadas com gestores públicos e privados, com ampla experiência prévia e atual, tanto na fase de concepção e planejamento quanto na fase de execução de PMI nas áreas rodoviária, portuária, aeroportuária e de mobilidade, no âmbito federal e distrital. As entrevistas têm o objetivo de identificar a eficácia e a eficiência do PMI, bem como do Diálogo Competitivo, pois ambos são procedimentos com natureza semelhante.

Tendo em vista a aparente estigmatização do diálogo entre agentes públicos e privados no Brasil, é pertinente o aprofundamento da análise ouvindo agentes públicos e privados de diversos

setores que atuaram em procedimentos de manifestação de interesse, que têm como uma das principais características a promoção formal desse diálogo.

O estudo permite compreender a eficácia e a eficiência de procedimentos instituídos para suprimir ou reduzir algumas barreiras à eficiência da contratação pública, nomeadamente aquelas criadas pelo isolamento formal a que a Administração era por vezes relegada no regime anterior, devendo definir sozinha todos os detalhes da contratação, ainda que não dispusesse de expertise suficiente ou corpo técnico hábil para tanto. Ocorre que, a despeito de bons augúrios teóricos que decorram da introdução e da ampliação do efetivo diálogo com a iniciativa privada para a eficiência da licitação, subsiste a dúvida sobre a possibilidade de que esses mecanismos inovadores de cooperação público-privada, um criado e o outro ampliado pela nova lei de licitações, encontrem adesão ou resistência para sua aplicação e sejam viáveis e eficientes na prática.

A pesquisa traz contribuições originais, uma vez que a maioria dos estudos e diagnósticos encontrados sobre os Procedimentos de Manifestação de Interesse no Brasil tem como principal enfoque seu aspecto instrumental, como estudo de viabilidade na estruturação de desestatização de contratos de parcerias, mas sem enfoque específico na promoção do diálogo. A pesquisa buscou identificar agentes com experiência prática no tema e capacidade para formular diagnósticos e proposições qualificadas. Dessa forma, foi viável a exploração das possibilidades de implementação de inovações estabelecidas pela nova lei de licitações com foco específico no diálogo público-privado, a fim de proporcionar influências recíprocas para melhores contratações. O objetivo foi extrair dos entrevistados a análise comparativa com suas experiências práticas anteriores e, se possível, propondo caminhos.

Além desta introdução, esta dissertação se divide em cinco capítulos. No capítulo 2, apresentam-se como referencial teórico os conceitos adotados de eficácia e eficiência vinculados aos objetivos e ao contexto da pesquisa realizada, bem como em relação aos fatores de viabilidade e resistência para a implementação de procedimentos inovadores na administração pública, em especial no Brasil, com referências sobre a estigmatização do diálogo nas contratações públicas. No capítulo 3, aborda-se a metodologia da pesquisa, cujos resultados são apresentados no capítulo 4. Por fim, o capítulo 5 apresenta as principais conclusões.

## 2. REFERENCIAL TEÓRICO

A seguir, será abordado o referencial teórico acerca da implementação de inovações como fator de desempenho nas organizações em geral e, em particular, na Administração Pública, com foco em procedimentos específicos estabelecidos pela nova lei de licitações, que inovam ao ampliar e instituir novos mecanismos para a promoção do diálogo público-privado para melhores contratações públicas.

### 2.1. Desempenho no setor público

Conforme Hvidman, Ulrik e Andersen (2016), mídia, políticos e proponentes de reformas que se espalharam em vários países desde os anos 80 (*New Public Management – NPM reforms*) consolidaram a percepção geral de que as organizações do setor público são inerentemente ineficientes, sobrecarregadas de pesadas e onerosas regras, dentre vários outros estereótipos semelhantes, em geral vinculados à ineficiência e à performance inferior às empresas privadas. Ressalvam, porém, o estudo elaborado por Poister e Henry (1994) no qual se identificou não ser sistematicamente diferente a percepção dos cidadãos sobre a qualidade dos serviços públicos e daqueles outros comumente prestados por empresas privadas.

Segundo Mihaela, Laviniã (2016), nos últimos anos, questões sobre performance se tornaram o principal tema na teoria e na prática da administração. Há vários conceitos e interpretações sobre performance e desempenho na administração, envolvendo os papéis necessários dos fatores humanos, do destinatário dos produtos ou serviços, do empregado e do administrador. Prossegue a autora afirmando que performance, *per se*, não é um fator que pode ser isolado em um normal sistema organizacional. Além disso, a contínua melhoria da eficiência e da qualidade deve ser um permanente objetivo, de forma a determinar a melhor satisfação dos clientes e maior eficiência nos gastos, para garantir a qualidade dos produtos e serviços. Já a performance na administração decorre de uma exaustiva, sistemática e complexa abordagem dos respectivos problemas, consistindo em uma busca constante de controle de caminhos, métodos e técnicas.

Hvidman, Ulrik e Andersen (2016) indicam ainda que o conceito de desempenho público não é unidimensional, mas se dá em quatro dimensões, três mais relacionadas aos aspectos de produtividade: (i) eficácia, (ii) burocracia e (iii) eficiência, e uma dimensão mais relacionada ao aspecto normativo: (iv) benevolência. A eficácia se refere ao alcance dos objetivos formais dos serviços prestados e das missões da organização. A burocracia se refere à percepção sobre o nível de pesadas regras administrativas e procedimentos com efeitos negativos. A eficiência se refere à capacidade da organização de reduzir custos. E, por fim, a benevolência se refere à imagem positiva sobre aspectos éticos e normativos da organização, ou seja, o seu grau de genuína preocupação com os interesses da população.

Mas Andersen, Boesen e Pedersen (2016) advertem que "os estudiosos devem abster-se de afirmar que sua escolha de um conceito específico é a única escolha possível", evitando "afirmações abrangentes sobre o que o desempenho em organizações públicas 'realmente' significa". Segundo os mesmos autores, o ideal é apresentar "argumentos específicos vinculados aos objetivos e ao contexto de suas pesquisas que justifiquem suas escolhas" (ANDERSEN, BOESEN E PEDERSEN, 2016, p. 3).

Considerando os objetivos e o contexto do presente estudo, a análise de desempenho dos mecanismos inovadores de diálogo entre os gestores públicos e os agentes privados terá como critérios a eficácia e eficiência desses mecanismos, que, segundo Andersen, Boesen e Pedersen (2016), configuram critérios de resultado, que são frequentemente vistos como padrão de excelência na avaliação de desempenho das organizações públicas. Todavia, os sistemas de medição de desempenho podem se concentrar tanto no resultado quanto no processo, pois ambos são relevantes, tendo em vista que o "desempenho em organizações públicas envolve mais do que serviços e decisões; também inclui a maneira pela qual o serviço é prestado". (ANDERSEN, BOESEN E PEDERSEN, 2016, p. 6).

Portanto, a eficácia será avaliada pela capacidade dos mecanismos de produzir o efeito formal para o qual foram concebidos, ou seja, de viabilizar a licitação e a contratação. Já a eficiência será concebida como a capacidade de alcançar os objetivos materiais dos mecanismos, ou seja, promover o diálogo efetivo, bem como a contratação de melhores produtos e serviços, reduzindo as regras e os procedimentos inúteis ou onerosos, minimizando os custos para o cidadão.

## 2.2. Implementação da inovação na administração pública

A busca de constante melhoria da performance na Administração Pública, seja vinculada aos aspectos de produtividade, seja vinculada ao aspecto normativo, conduz eventualmente à implementação de procedimentos inovadores, mediante tentativa de mudança de caminhos, métodos e técnicas.

Conforme Secchi (2009), desde 1980, as administrações públicas em todo o mundo promovem reformas, com a adoção de um conjunto de inovações em políticas de gestão e no desenho de organizações, consolidando novos discursos e práticas do setor privado, alinhados a valores de eficiência, *accountability* e flexibilidade. Prossegue o autor afirmando que o modelo burocrático weberiano (caracterizado pela especialização, controle, e, sobretudo, racionalismo), vem sendo desafiado nos últimos anos por novos modelos organizacionais como o *New Public Management* (NPM), que também pode ser denominado de nova gestão pública ou Administração Pública Gerencial (APG), que “é um modelo normativo pós-burocrático para a estruturação e a gestão da administração pública baseado em valores de eficiência, eficácia e competitividade” (SECCHI, 2019, p. 354)

No âmbito da Administração Pública, cabe ressaltar suas peculiaridades burocráticas e normativas, que nem sempre possibilitam a importação de modelos de diagnósticos e soluções da iniciativa privada, segundo pondera Saraiva (2006, p. 23):

Nos últimos anos, predicou-se ao administrador público a superioridade das fórmulas administrativas e gerenciais surgidas no setor privado e propiciou-se a transferência dessa superioridade à administração pública como forma de melhorar sua eficiência e eficácia. Alguns representantes do *new public management* preconizaram esse tipo de transferência. Trata-se, na verdade, de afirmação que não resiste à análise dos estudiosos da administração. A decisão política leva em conta variáveis que a decisão empresarial não considera. A dependência em relação aos recursos do mercado é quase total na administração privada e os objetivos organizacionais são diferentes e muitas vezes opostos.

Porém, segundo Brandão e Bruno-Faria (2013), no campo da inovação, há mais coincidências que divergências, pois, embora haja distinções no setor público e no privado

relacionadas aos diferentes fatores ambientais e organizacionais, em ambas as esferas, a inovação será sempre assim considerada, desde que se trate de mudanças em práticas anteriores, ou seja, havendo produtos, processos e métodos inéditos ou significativamente melhorados.

Especificamente no setor público, conforme Klumb e Gaia (2016), as oportunidades de inovação decorrem da ascensão dos princípios do Novo Serviço Público (DENHARDT, 2004) e da Nova Governança Pública (OSBORNE, 2006), que suprem lacunas do NPM e cujos pressupostos partem da preocupação tradicional com eficiência e performance para a promoção da dignidade e do valor do serviço público, e reafirmação dos valores da democracia, da cidadania e do interesse público, pois

as crescentes demandas por serviços públicos mais responsivos, transparentes, sustentáveis e democráticos requerem das organizações novos modelos de gestão, novos processos e formas de comunicação que as tornem aptas a desenvolver e oferecer à sociedade esse novo padrão de serviços" (KLUMB e GAIA, 2016, p. 86).

Para Barrachini (2002), também a inovação no setor público é entendida como um processo de mudança, que envolve alterações nas ações do Estado e que se insere no contexto contemporâneo de reforma de Estado para enfrentar os novos desafios do Século XXI.

Outro aspecto a avaliar é a eventual permeabilidade brasileira às inovações na Administração Pública. Para Ramos (1983), os estados mentais favoráveis ou desfavoráveis aos objetivos de qualquer empreendimento decorrem das preferências e das aversões individuais, sendo necessária a busca de adesão mínima, "abaixo da qual (esse empreendimento) se desintegraria" (RAMOS, 1983, p. 12). Acrescenta o autor que, sob a perspectiva estrutural, há uma tendência coletiva à instabilidade e ao desequilíbrio, que devem ser neutralizados, devendo ser considerada a permeabilidade às inovações da sociedade na qual a organização se insere, nos seguintes termos:

[...] Há em toda organização, certa incidência de entropia, isto é, impulsos para o caos e o desequilíbrio, representada pela precariedade dos materiais, pelos interesses e atitudes divergentes dos indivíduos e grupos, pelos erros e acidentes de toda sorte, pelas influências dos elementos externos, múltiplos e conflitantes. É a decisão que, neutralizando a entropia, constitui um enclave de ordem e estabilidade no meio do caos. [...] Entre as sociedades globais, umas são mais do que outras permeáveis às inovações, mais ou menos resistentes às mudanças, e essas características constituem parâmetros, quadros, a que se têm de adequar as decisões, a fim de lograrem eficácia. (RAMOS, 1983, p. 13)

### 2.3. Resistência à inovação

Dentre as principais barreiras à inovação, os fatores desconfiança, insegurança e descrença fazem supor que caracterizariam modeladores coletivos de resistência ao novo. De fato, segundo Hernandez e Caldas (2001), a literatura ainda predominante sobre a resistência à mudança e à inovação adota uma abordagem massificada, coletiva, com variadas receitas para superá-la, porém, essas receitas consistem em teorias da década de 40 pouco testadas desde então, cujos pressupostos deveriam ser revistos. Com efeito, pela revisão da literatura mais recente, os mesmos autores afirmam que a resistência não seria tão frequente, negativa e nem um fenômeno coletivo como poderia se supor, pois o anseio e a esperança por mudança comumente se sobrepõem aos medos do novo e do desconhecido.

Ainda segundo os mesmos autores, é necessário ter em vista que a mudança nem sempre é para melhor e que as percepções de cada indivíduo conferem contornos predominantemente individuais ao fenômeno da resistência, tendo em vista variáveis relativas aos atributos da personalidade, como motivação, criatividade, aversão ao risco, dependência, autoestima, insegurança e resiliência; ou relacionados a moderadores situacionais, como a cultura organizacional, as crenças compartilhadas e o comprometimento da alta gerência, que podem influenciar a adoção de comportamentos resistentes.

Destacam, por fim, que mais importante que combater a resistência seria identificar suas causas, mas não só, pois, "tão importante quanto, [...] particularmente para a mudança organizacional, é a identificação dos grupos e indivíduos que terão maior inclinação a resistir à mudança e das razões desse comportamento" (HERNANDEZ E CALDAS, 2001, p. 41).

Brandão e Bruno-Faria (2017), citando pesquisa do *The Gallup Organization* (2010), informam que 78% das organizações públicas europeias apontaram, como principais barreiras à inovação, a falta de pessoal ou recursos financeiros. A resistência das equipes é apenas um dos demais fatores citados, além de regulamentações rígidas, ausência de apoio gerencial e incentivos, incerteza quanto à aceitação dos usuários e aversão ao risco.

Em pesquisa realizada com dirigentes de organizações públicas federais brasileiras, foram identificados os seguintes fatores, como principais barreiras à inovação: "dificuldade de articulação intersetorial (20%), restrições legais (16%), estrutura organizacional verticalizada (16%) e resistência à inovação e aversão ao risco (12%)" (BRANDÃO e BRUNO-FARIA, 2017, p. 156).

Também em relação às organizações públicas brasileiras, em pesquisa realizada a partir de dados de 1999 a 2014 do concurso de inovação na Administração Pública Brasileira, disponíveis na Escola Nacional de Administração Pública - ENAP, Isidro-Filho (2017) identificou que uma das principais barreiras à inovação (41% das causas identificadas) seria a resistência decorrente dos seguintes fatores: "desconfiança, insegurança, falta de comprometimento, mudança cultural, instabilidade profissional, medo, descrença" (ISIDRO-FILHO, 2017, p. 172)

#### **2.4. Inovação pelo diálogo na nova lei de licitações e contratos administrativos**

A nova lei de licitações, Lei 14.133, de 2021, definitivamente em vigor a partir de 2024, oferece maior flexibilidade ao gestor público, mediante a instituição de procedimentos nos quais há espaço formal para efetivo diálogo com os agentes privados, em busca da construção da proposta que melhor atenda ao interesse público.

A norma estabelece relevantes inovações em processos e métodos na Administração Pública brasileira, como inserir a possibilidade do que denomina de "Diálogo Competitivo", que consiste em

modalidade de licitação para contratação de obras, serviços e compras em que a Administração Pública realiza diálogos com licitantes previamente selecionados mediante critérios objetivos, com o intuito de desenvolver uma ou mais alternativas capazes de atender às suas necessidades, devendo os licitantes apresentar proposta final após o encerramento dos diálogos" (Lei 14.133, de 2021, art. 6º, XLII).

Trata-se de inovação inspirada na Diretiva 2014/24/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014, relativa aos contratos públicos. Na Europa, essa modalidade de licitação é denominada de "diálogo concorrencial", na versão em português de Portugal, estabelecida sob a premissa da necessidade de maior flexibilidade, mediante realização de efetiva

negociação nos procedimentos de contratação e cooperação entre os operadores econômicos e os gestores públicos, conforme expressa consideração registrada na introdução da referida norma europeia:

É muito importante que as autoridades adjudicantes disponham de maior flexibilidade para escolher um procedimento de contratação que preveja a negociação. (...) Os Estados-Membros deverão poder prever o recurso ao procedimento concorrencial com negociação ou ao diálogo concorrencial nas situações em que um concurso aberto ou limitado sem negociação não seja passível de gerar resultados satisfatórios na ótica da contratação pública. Importa recordar que o recurso ao diálogo concorrencial aumentou significativamente, em termos de valores dos contratos, nos últimos anos (Consideração 42 da Diretiva 2014/24/UE).

Todavia, em que pese a perspectiva de utilidade para "resultados satisfatórios" na contratação pública, nada assegura que tal medida será implementada no Brasil. Ao contrário, já há quem vaticine, como Oliveira (2019), que a efetiva implementação dessa modalidade de licitação passará por grandes desafios, diante da dificuldade do gestor público brasileiro em lidar com a discricionariedade, tendo em vista o alto grau prescritivo das normas, bem como pela forte presença dos órgãos de controle na interpretação das normas, que reduzem a governança do gestor da área de contratação pública. Conforme o mesmo autor, o Diálogo Competitivo é adequado ao Brasil, mas poderá enfrentar problemas, pois a flexibilidade dos procedimentos de formação dos contratos é adequada para solucionar problemas enfrentados pelo Brasil, mas, por outro lado, ela é inadequada devido a aspectos ligados à cultura da administração pública brasileira.

Embora o Diálogo Competitivo seja considerado, em tese, como uma forma mais flexível de se realizar compras públicas, fonte de estímulo à inovação em procedimentos complexos e gerador de ganhos de eficiência, ainda vem sendo pouco utilizado também na Europa. Conforme Haugbølle, Pihl e Gottlieb (2015),

o uso do diálogo competitivo está em um nível constante, mas muito baixo em comparação com outros procedimentos de aquisição. O Reino Unido e a França são os Estados-Membros europeus que aplicam o diálogo competitivo com mais frequência, tendo a Holanda como utilizador frequente, entre outros. Países como a Dinamarca raramente usam o diálogo competitivo (HAUGBØLLE, PIHL e GOTTLIEB, 2015, p. 561).

Outra mudança estabelecida pela nova lei de licitações de mesma natureza e que, portanto, demanda análise conjunta, especialmente considerando a similitude de propósitos e efeitos, é o Procedimento de Manifestação de Interesse - PMI, que consiste em procedimento auxiliar da licitação, caracterizado pela possibilidade de que os gestores públicos solicitem à iniciativa privada, por chamamento público, "a propositura e a realização de estudos, investigações, levantamentos e projetos de soluções inovadoras que contribuam com questões de relevância pública". (Lei 14.133, de 2021, art. 81).

Desses projetos fornecidos pela iniciativa privada, poderá ser realizada licitação pela Administração, sem direito de preferência ao seu realizador, desde que seja demonstrado que o produto ou serviço a ser entregue é compatível com as reais necessidades do órgão, e que a metodologia proposta seja a que propicia maior economia e vantagem entre as demais possíveis. Outra inovação digna de destaque é que, nessas hipóteses, a licitação poderá ser restrita a *startups*.

O PMI não é propriamente uma novidade, pois foi previsto na Lei 8.987, de 1995, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos. Mas o início efetivo de sua aplicação somente se deu em âmbito federal com o estabelecimento de regras específicas pelo Decreto 5.977, de 2006, antes restrito às parcerias público-privadas (com implementação iniciada de forma mais sistemática, a partir de regras mais detalhadas pelo Decreto 8.428, de 2015), bem como em âmbito estadual, com regulamentações por decretos estaduais em São Paulo, Ceará, Rio de Janeiro, Espírito Santo e Minas Gerais.

Conforme Lima (2014), que analisou comparativamente os institutos do Diálogo Competitivo e do PMI, embora tenham distinções, ambos configuram a institucionalização do diálogo e do relacionamento público-privado, que se apresenta como tendência na administração pública, ampliando a flexibilidade dos procedimentos e permitindo ao setor público contratante a abertura para diversificação de soluções ofertadas pelos interessados, ao mesmo tempo em que aumenta o comprometimento dos potenciais fornecedores com a viabilidade das propostas apresentadas. Assim se configuram as semelhanças e as principais características distintivas dos referidos institutos:

O diálogo competitivo não equivale ao instituto de Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI), utilizado em alguns estados brasileiros, em especial Minas Gerais, conforme já citado neste trabalho. O PMI é um instrumento destinado a divulgar o interesse da Administração em colher informações adicionais para a consolidação de ideias em torno do projeto que se deseja implantar. É uma

sondagem prévia ao mercado, com o objetivo de ajustar os interesses públicos aos interesses privados. Assim, nos PMIs, a entidade adjudicante já parte de um objeto contratual e de um modelo contratual por ela determinado, enquanto no Diálogo, como visto, a Administração só pode, inicialmente, definir seus fins, seus objetivos, e não seus meios. Ela se volta para o mercado justamente para, por meio do debate, chegar ao objeto a ser contratado. [...] Ressalta-se a necessidade de tornar os procedimentos existentes mais flexíveis com a criação de novos mecanismos que possibilitem a igualdade de oportunidades, a seriedade, a transparência e a imparcialidade na escolha da Administração e que proporcione a satisfação das necessidades públicas. Por fim, destaca-se que o Diálogo Competitivo não se resume a uma troca de pontos de vista entre a entidade adjudicante e os candidatos, possui aspectos positivos que são conhecidos pelo impacto benéfico que proporcionam ao processo licitatório como o livre acesso dos particulares e a consequente legitimação das escolhas. (LIMA, 2014, p. 17-19).

Ressalte-se que tanto o Diálogo Competitivo quanto o PMI requerem que os órgãos e as entidades públicos tomem a iniciativa de implementá-los. Em alguns estados e municípios do Brasil, há regulamentações locais que estabelecem procedimentos para processar a apresentação espontânea de propostas, levantamentos e estudos de pessoas jurídicas de direito privado, conhecidos como Manifestação de Interesse Privado (MIP). No entanto, essa possibilidade não foi contemplada pela legislação federal.

Nesse sentido, o Diálogo Competitivo e o Procedimento de Manifestação de Interesses são novidades irmãs. O Diálogo, como um instituto realmente novo no Brasil, importado da União Europeia, ao passo que a inovação conferida ao PMI se caracteriza pela ampliação de sua abrangência, antes restrita a poucas hipóteses de contratação, somente na estruturação de desestatização de empresa e de contratos de parcerias (conforme Decreto 8.428, de 2015). Cabe destacar que cada instituto possui suas particularidades, mas ambos são destinados a eliminar as barreiras à eficiência da contratação pública, criadas pelo isolamento formal a que a Administração era por vezes relegada no regime anterior, devendo definir sozinha todos os detalhes da contratação, ainda que não dispusesse de expertise suficiente ou corpo técnico hábil para tanto.

Ocorre que, a despeito dos bons augúrios teóricos que decorram da introdução do diálogo formal com a iniciativa privada para a eficiência da licitação, a questão que se renova e se impõe é justamente a dúvida sobre a possibilidade de que esses mecanismos inovadores de cooperação público-privada, um criado e o outro ampliado, encontrem adesão ou resistência para sua aplicação e sejam eficazes e eficientes na prática.

Para tanto, é relevante identificar como se comportou o PMI em sua fase anterior, quando era previsto em ambiente mais restrito, pois ambos os procedimentos objetos de análise são mecanismos similares na parte que estabelecem uma interação entre o setor público e o privado para o aprimoramento e a verificação de viabilidade dos objetos que serão contratados.

Nesse particular, segundo Silveira e Prado (2021), as expectativas indicam que o Diálogo Competitivo enfrentará as mesmas dificuldades que o PMI vem enfrentando, oriundas essencialmente da assimetria de informações entre a iniciativa privada e a Administração Pública, cuja ausência de qualificação técnica inviabilizaria o aproveitamento da oportunidade de interação agora permitida, nos seguintes termos:

Com efeito, no Brasil, uma parcela ínfima dos PMIs é bem-sucedida, resultando em estudos com baixo ou nenhum aproveitamento para a posterior licitação. Tal fato tem estreita relação com a ausência de qualificação técnica ou desconhecimento dos entes públicos que os realizam, oportunizando uma elevada assimetria informacional e a impossibilidade de adequação dos estudos trazidos pela iniciativa privada (SILVEIRA e PRADO, 2021, p. 7).

Segundo Silva (2022), que analisou a estruturação de projetos de parceria de infraestrutura no Brasil, destacando estudos de 2015 que apresentam dados empíricos reveladores de que os PMIs teriam mesmo baixa eficácia na geração de contratos, a conclusão possível seria a de que o PMI seria uma boa opção para iniciar projetos, mas não para concluí-los com sucesso, o que demandaria muito esforço.

Portanto, verifica-se que alguns fatores de eficácia e os obstáculos para a implementação das referidas inovações na Administração Pública necessitam de aprofundamento de análise.

## **2.5. Estigmatização do diálogo entre os agentes públicos e privados no processo de contratações públicas no Brasil**

Há uma recente situação que ilustra a estigmatização do diálogo quando utilizado formalmente para a modernização do processo de compras e contratações públicas no Brasil. Trata-se da compra de passagens aéreas nacionais pelo Governo Federal que ainda vem sendo feita por

intermédio de agências de turismo e não diretamente das companhias aéreas, como a absoluta maioria das pessoas físicas e jurídicas faz.

Em razão da aparente obviedade da redução de custos de se suprimir intermediário na aquisição de um serviço recorrente utilizado pela Administração Pública, há tempos são diversas iniciativas de gestores públicos para promover a compra direta de passagens das empresas aéreas, sem a intermediação de agências de turismo.

Por incrível que possa parecer aos olhos de um leigo, tem sido uma guerra jurídica. Agências de turismo em situações específicas ou entidades de classe empresariais em circunstâncias mais abrangentes empreenderam diversas medidas judiciais e administrativas para tentar impedir que fossem excluídas dessa contratação. A tentativa é legítima e faz parte de um direito de que todo brasileiro é titular. O que surpreende é que tenham conseguido êxito até então.

Apesar de ser intuitivo que a compra direta seria mais barata que a compra por meio de intermediários, em estudo realizado por Miranda (2018), no âmbito de um programa da ENAP denominado Casoteca de Gestão Pública, o diagnóstico confirmou tal expectativa e identificou a economia e as externalidades positivas da mudança avaliada, que compreendia não apenas a exclusão de intermediário, mas também a unificação das aquisições por uma central de compras:

Em 2013, um levantamento do GT/MP identificou a existência de aproximadamente 700 contratos administrativos de agenciamento nos órgãos e entidades federais, celebrados com mais de 90 agências intermediadoras (em um universo de mais de 15.000 agências de viagem cadastradas no Ministério do Turismo), sendo que cerca de 50% desses contratos concentravam-se nas mãos de 7 empresas. O valor cobrado pela maioria das agências era R\$ 0,00 (zero reais), conforme já explicado anteriormente. Destarte, os ganhos advindos com a substituição do modelo de aquisições estavam relacionados aos descontos que as companhias aéreas passariam a oferecer a partir das negociações celebradas com a Central de Compras, além de todo o ganho operacional em razão da não realização de cerca de 700 procedimentos licitatórios, gestão contratual, manutenção de escritórios da agência intermediadora em alguns órgãos, processos de liquidação e pagamentos, entre outros. Além do ganho financeiro, que será demonstrado abaixo, a substituição do modelo de aquisição representou uma importante mudança de cultura, com a consequente modernização e aumento de transparência. Inconformadas com a substituição do modelo de contratação, a entidade representante das agências de intermediação e algumas empresas atuando isoladamente, ajuizaram sete ações, que tramitaram perante os Tribunais Regionais Federais da 1ª e 4ª Regiões, sendo que, até a presente data, seis haviam tido seus pedidos rejeitados ou foram extintas sem julgamento de mérito. [...] Resultados obtidos: Segundo estudos realizados pelo Observatório da despesa Pública, da CGU, concluiu-se que as passagens aéreas adquiridas pela modalidade de compra direta são em média mais baratas que as adquiridas por intermédio de

agências de viagem. Essa diferença se confirmou ao comparar bilhetes de um mesmo trecho dia a dia, mês a mês, ou no ano de 2016 (MIRANDA, 2018, p. 8-9).

Porém, apesar do diagnóstico de modernização e do aumento de transparência da inovadora modalidade de compra direta de passagens aéreas pela Administração Pública Federal, o início da tentativa de implementação remonta ao já longínquo ano de 2013, tendo como seu desdobramento mais recente o edital de credenciamento nº 1, de 2020, da Central de Compras do Ministério do Planejamento, edital suspenso por decisão judicial em 15.02.2022, proferida em ação proposta pela Associação Brasileira de Viagens do Distrito Federal contra a União Federal.

Uma das argumentações da Associação para contestar a inovação que se pretendia implementar no procedimento foi justamente a realização de "reuniões fechadas com as companhias aéreas", com "combinação privilegiada" de inexigibilidade de licitação de passagens aéreas. Da decisão proferida, sem entrar no mérito da justiça ou na legalidade de seus argumentos, impressiona que justamente o diálogo realizado entre a iniciativa privada e os gestores públicos para a viabilidade da contratação direta tenha sido um dos fundamentos para a suspensão da medida de gestão. Cabe observar o trecho da sentença, na parte que interessa ao presente estudo:

**Ainda no que concerne à economicidade, em leitura do Relatório da CGU [...], verifico que aquele ente de controle apontou que a compra direta teria uma economia aproximada de 5%,** entretanto, não consta análise das perdas do modelo, uma vez que, pelas informações do Portal de Dados Abertos, cerca de 40% das passagens não têm a situação final informada [...]. Sobre esses elementos, a União não trouxe dados em contrário. Pelo que se depreende disso tudo, em princípio, é que a adoção desse novo modelo de aquisição de passagens aéreas não é justificada pelo cunho da economicidade, mas por opção meramente política. **Tanto é assim que se está a acordar diretamente com agentes econômicos do sistema aéreo mediante o aceite das condicionantes por eles impostas e que resultam em desvantagens econômico-financeiras à Administração. Como visto, o tema é altamente complexo.** [...] Diante do exposto, JULGO PROCEDENTE o pedido para, ante os vícios acima apontados, declarar a nulidade do processo administrativo regido pelo Edital de Credenciamento n. 1/2020 (Processo Administrativo n. 19973.101189/2019-04), por ofensa ao princípio da transparência das contas públicas, a partir de sua retificação com exclusão do percentual mínimo de desconto na compra direta dos bilhetes de passagem, o que resultou na renúncia de 12% (doze por cento) no preço de compra. Intime-se a União para que dê cumprimento, suspendendo o processo de Credenciamento n. 1/2020 enquanto não comprovada a economicidade resultante da diminuição do percentual de desconto na aquisição das passagens aéreas (do percentual mínimo de 15% para 3%). (Trecho da decisão proferida no

processo nº 1055248-50.2020.4.01.3400, pela 6ª vara da JFDF – destaques inseridos)

Essa decisão foi recentemente reformada pelo Tribunal Regional Federal da 1.<sup>a</sup> Região, em decisão proferida em dezembro de 2022 e publicada em janeiro de 2023, quando passou a surtir efeitos, tendo como um dos principais fundamentos que "o sistema de credenciamento público para a compra de passagens aéreas, sem o intermédio das agências de viagens e turismo, guarda afinidade com as diretrizes postas na Lei de Licitações, uma vez que proporciona substancial agilidade e economia para os cofres públicos" (Trecho da ementa do acórdão proferido no processo nº 1055248-50.2020.4.01.3400, pela 5.<sup>a</sup> Turma da TRF1).

Trata-se, pois, de um eloquente exemplo da expectativa de baixa permeabilidade à inovação pelo diálogo formal em procedimentos para contratações públicas no Brasil. Embora a decisão judicial inicial tenha sido reformada, manteve suspensa uma iniciativa mais eficiente e econômica à União ao longo de 2022, afastando a validade de estudo de economicidade de 5% feito pela CGU, sem a realização de perícia que efetivamente o infirmasse. Mas o mais relevante para o presente estudo é que, como um dos argumentos para decidir, a decisão judicial tenha expressamente se incomodado com o diálogo entre os gestores públicos e os agentes privados interessados na prestação do serviço, e tenha considerado como problema o fato de que "se está a acordar diretamente com agentes econômicos do sistema aéreo mediante o aceite das condicionantes por eles impostas".

Portanto, também tendo em vista a aparente estigmatização do diálogo entre agentes públicos e privados no Brasil, é pertinente o aprofundamento da análise com enfoque nos novos institutos do Diálogo Competitivo e do Procedimento de Manifestação de Interesses, respectivamente instituído e ampliado em sua abrangência pela nova lei de licitações.

## **2.6. Teoria da agência e alinhamento de interesses**

A estigmatização do diálogo objeto dos mecanismos inovadores previstos pela nova lei de licitações oferece indícios da complexidade para sua implementação. Logo, é fundamental explorar os caminhos e as medidas de governança necessárias para alinhar os potenciais conflitos de interesse e mitigar a possibilidade de comportamentos oportunistas por parte dos agentes

envolvidos, que levem ao desvirtuamento do propósito original dos mecanismos concebidos para fomentar um diálogo público-privado efetivo, viabilizando melhores resultados nas contratações públicas.

Conforme destacado por Martins *et al.* (2016), a aplicação da teoria da agência ao setor público estabelece um arcabouço teórico para identificar e mitigar situações conflituosas entre o principal (a par de todos os interesses) e os agentes. Um dos desafios apontados pelos autores é a seleção adversa, que envolve a possibilidade de selecionar agentes com informações assimétricas e desfavoráveis, resultando em agentes de baixa qualidade ou não alinhados aos interesses do principal. Nesse sentido, propõem soluções como a transparência, por meio do aumento da disponibilidade de informações, e mecanismos que permitam um maior controle sobre os agentes.

Aplicando a teoria da agência em um contexto similar ao objeto do presente estudo, no âmbito de uma Parceria Público Privada – PPP, Andrade (2019) realizou pesquisa na qual destaca a complexidade dos contratos decorrentes, com os consequentes desafios da transparência e da responsabilização. A mesma autora apresenta proposições de que as eventuais assimetrias informacionais e o oportunismo podem ser enfrentados por controle e fiscalização, com o auxílio de intervenientes com expertise no assunto, e com desenho institucional nas relações de supervisão, regulação e *accountability*, que forneçam ao Estado capacidade para lidar com esse tipo de modelagem contratual. A pesquisadora conclui que “o desafio das administrações públicas é garantir a supremacia do interesse público e que os serviços sejam prestados em condições adequadas de eficiência e qualidade, assim como diminuir os custos dos mesmos” (ANDRADE, 2019, p. 83).

No contexto do presente estudo, essa teoria orienta a reflexão sobre a dinâmica de poder e controle entre os gestores e os agentes envolvidos na implementação dos mecanismos inovadores de diálogo, pressupondo o desenvolvimento de metodologia que leve em consideração as variáveis adequadas para a tomada de decisão. É importante, pois, uma compreensão aprofundada dos incentivos, dos mecanismos de transparência e controle, bem como formas de alinhamento de interesses entre os atores envolvidos, sempre tendo em vista os melhores resultados em prol da supremacia do interesse público.

### **3. METODOLOGIA**

Neste tópico, será apresentada a pesquisa realizada de finalidade exploratória, mediante obtenção de dados numéricos, de fonte secundária, e subsequente aprofundamento da análise mediante pesquisa qualitativa com a realização de entrevistas semiestruturadas. Pretendeu-se analisar a eficácia, ou seja, a capacidade de alcançarem o efeito formal para o qual os procedimentos inovadores foram concebidos, viabilizando a licitação e contratação. Outro objetivo perseguido foi a análise da eventual eficiência dos procedimentos, ou seja, seu efeito material de promoverem efetivamente o diálogo, a despeito de sua estigmatização entre agentes públicos e privados no Brasil. No âmbito da eficiência, foram também investigados os demais efeitos materiais dos procedimentos, com a contratação de melhores produtos e serviços, reduzindo as regras e os procedimentos inúteis ou onerosos e minimizando os custos para o cidadão. Por fim, pesquisaram-se os eventuais fatores de resistência à implantação desses procedimentos.

#### **3.1. Desenho de pesquisa**

Foram inicialmente pesquisados numericamente dados secundários, a partir de bases públicas de dados relacionadas à realização de Procedimentos de Manifestação de Interesse – PMI, como previstos pelo Decreto 8.428, de 2015 e com escopo ampliado pelo Decreto 10.104, de 2019, com o objetivo de identificar o percentual de aproveitamento de tais mecanismos preliminares em licitações realizadas por órgãos e entidades da Administração Pública Federal.

Posteriormente, para aprofundamento da análise, foram realizadas pesquisas para coleta de dados primários, com a utilização de entrevistas semiestruturadas, buscando identificar e acessar gestores públicos e consultores privados especializados no tema e com efetiva atuação na área, que tenham vivenciado os êxitos e as dificuldades práticas na implementação e no desenvolvimento do PMI no Brasil.

Para essas entrevistas, foram selecionados agentes que preferencialmente tivessem exercido, em algum momento, relevante poder de gestão e de decisão, mas especialmente com

ampla experiência prévia e atual, tanto na fase de concepção e planejamento, quanto na fase de execução de Procedimentos de Manifestação de Interesses.

Tais agentes seriam capazes de formular diagnósticos e proposições qualificadas, de forma a viabilizar a exploração das possibilidades de implementação de inovações estabelecidas pela nova lei de licitações, com o objetivo de extrair desses entrevistados a análise comparativa com suas experiências práticas anteriores e, se possível, propondo caminhos.

Foram obtidos os consentimentos expressos das pessoas entrevistadas para a utilização do conteúdo da entrevista para fins acadêmicos, com a informação de que seus nomes serão mantidos em sigilo. As entrevistas foram gravadas e posteriormente degravadas, em arquivos preservados.

### **3.2. Procedimento de coleta de dados secundários**

Utilizando os mecanismos de transparência passiva previstos na Lei 12.527, de 2011, foram solicitadas informações dirigidas apenas ao Ministério da Infraestrutura - MINFRA, pois, quando a consulta foi formulada, em 2022, era o principal órgão, ao qual eram vinculadas diversas entidades. Todas as entidades eram responsáveis por concessões ou permissões de serviços públicos e parcerias de investimento, em cujo âmbito eram e, em alguma medida, ainda são realizados os Procedimentos de Manifestação de Interesses – PMI, como previstos pelo Decreto 8.428, de 2015 e ampliados pelo Decreto 10.104, de 2019. Pretendeu-se identificar o percentual de aproveitamento de tais mecanismos preliminares em licitações e contratações realizadas por órgãos e entidades da Administração Pública Federal.

O questionamento ao MINFRA foi formulado nos seguintes termos:

Para fins acadêmicos, solicito informações sobre a quantidade de Procedimentos de Manifestação de Interesse - PMI, previstos no Decreto 8.428, de 2015, que tenham sido realizados pelas secretarias e entidades vinculadas ao MINFRA. Solicito ainda informação de quantos PMI resultaram em posteriores procedimentos de licitação e efetiva contratação.

### **3.3. Procedimento de coleta de dados primários**

Tendo em vista a quantidade e a intensidade das respostas fornecidas pelas pessoas entrevistadas, a validação da pesquisa decorreu da identificação de suas capacidades de oferecer subsídios no âmbito dos fenômenos de interesse. Dessa forma, é possível mensurar exatamente o que se pretendia, vale dizer, as valências e as fragilidades, bem como projeções e alguns fatores que viabilizam a implementação da inovação pelo diálogo em prol da eficiência na Administração Pública na área de licitações e contratos administrativos.

A flexibilidade dos questionamentos feitos ao longo da entrevista para aprofundamento das respostas dadas permitiu modular e aprofundar a investigação, conferindo maior credibilidade, plausibilidade e confiabilidade aos resultados. Os ajustes no roteiro de entrevistas se deram descartando algumas perguntas, quando se mostraram redundantes ou impertinentes e acrescentando outras, dependendo do desenvolvimento particular de cada entrevista.

A saturação da amostra foi identificada, ao se apurar uma clara divisão entre um grupo de agentes essencialmente favoráveis, e outro de agentes mais críticos ao PMI. Importante destacar a possibilidade de viés nas manifestações, envolvendo a confirmação das crenças individuais preconcebidas, seja para validar as práticas anteriores já consumadas, seja para contestá-las apenas por ser agente com interesses antagônicos, enquanto ignora ou desvaloriza quaisquer pontos de vista que possam contradizê-las.

## **4. ANÁLISE DE DADOS**

A análise dos dados se deu com a técnica de análise de conteúdo. Cabe destacar que, pelos documentos obtidos via LAI, bem como pelas entrevistas dos gestores, foram apresentadas informações por vezes antagônicas, por vezes complementares, ou mesmo alguma abordagem inédita, condicionada pelas particulares experiências práticas de cada um. Porém, a convergência ou divergência de direcionamento entre si das informações prestadas documentalmente, bem como das abordagens que compunham cada grupo dos gestores entrevistados, seja favorável seja desfavorável, ofereceu amostra diversa o suficiente para contraposição de visões, caracterização das múltiplas dimensões do fenômeno pesquisado e aprofundamento do processo de compreensão.

### **4.1. Dados secundários - Lei de Acesso à Informação**

A resposta ao pedido de informações foi prestada pela Secretaria Nacional de Transportes Terrestres do então Ministério da Infraestrutura, subdividida em duas áreas separadas, ferroviária e rodoviária, sem a compilação agregada dos dados.

Preliminarmente, sob a perspectiva formal do cumprimento do dever de transparência, percebe-se que as informações foram prestadas de forma incompleta. Os órgãos informantes se limitaram a disponibilizar apenas os dados numéricos. Houve o acréscimo de considerações contextualizadas, viabilizando o acesso crítico a elas, mas apenas em relação ao setor ferroviário. E não houve uniformidade nas informações prestadas, o que poderia dificultar a análise comparativa. Enquanto nas outorgas ferroviárias os desdobramentos dos procedimentos preliminares foram denominados de “licitação”, nas outorgas rodoviárias foram referidos como “leilão” (uma modalidade de licitação).

Tais aspectos comprometem a compreensão e inferibilidade da informação. Cabe relembrar que, conforme Michener & Bersch (2013), para a efetiva transparência, não basta a visibilidade da informação, que deve ser também inferível, vale dizer, verificável e inteligível.

Ademais, não houve resposta integral à pergunta formulada, faltando o esclarecimento sobre as causas do baixo aproveitamento do PMI no setor rodoviário, bem como informação se as licitações realizadas resultaram em contratação, o que é presumível, mas não indefectível.

Em relação ao mérito das informações, no âmbito das outorgas ferroviárias, desde 2014, informou-se que foram realizados 6 Editais de Chamamento Público para Estudos Ferroviários no âmbito do então "Programa de Investimentos em Logística - PIL", dos quais “apenas três obtiveram continuidade em função da apresentação tempestiva e por apenas uma empresa/consórcio em cada caso para os respectivos estudos técnicos”. Porém, nenhum dos estudos resultou em processo licitatório e apenas um foi considerado com “qualidade minimamente necessária para subsidiar a elaboração de documentos para instrução de processo licitatório para concessão ferroviária”.

No âmbito das outorgas rodoviárias, foi informado que foram realizados 15 Chamamentos Públicos entre 2015 e 2016 para PMI, dos quais apenas 2 foram leiloados.

Como visto, sob a perspectiva meramente numérica, confirmou-se a baixa eficácia dos PMI pesquisados. De 21 procedimentos, apenas 2 resultaram em licitação e efetivo contrato (presumido). Ou seja, apenas 9,52% de desdobramentos formais. Sob a perspectiva qualitativa, as poucas informações mais detalhadas prestadas no âmbito do setor ferroviário dão conta de que, de um total de 6 procedimentos, nenhum foi efetivamente licitado e apenas um recebeu participação da iniciativa privada entendida como razoável tecnicamente.

Esse cenário confirma a avaliação do mesmo objeto de estudo em 2020 feito pelo *International Finance Corporation* – IFC, braço do Banco Mundial, no qual se identificou uma curva descendente de aproveitamento dos PMIs de 2010 a 2015, ano no qual a instituição detectou que nenhum PMI chegou a ser submetido sequer à consulta pública; logo, não resultou em editais, nem, por óbvio, em contratos assinados, conforme seguinte gráfico 1 a seguir:

**Gráfico 1 - Conversão de PMIs em contratos assinados – 2010 a 2015.**

Fonte: IFC – *World Bank*, p. 19.

No mesmo sentido, recente levantamento realizado pela empresa Radar PPP (2023), com mais de 4.300 iniciativas mapeadas, promoveu análise numérica do desempenho dos entes estaduais na realização de parcerias público-privadas – PPP, no ciclo de governo 2019-2022, com duas conclusões relevantes para o objeto de análise do presente estudo. A primeira é que consideram como critério de desempenho a “taxa de sucesso na conversão de iniciativas em contratos assinados”. A segunda é que “há um declínio proporcional do uso do PMI para novas iniciativas”, pois no ciclo de 2015-2018, 46,8% (116) das iniciativas valeram-se do uso de PMI, ao passo que no ciclo mais recente 34,7% (124) utilizaram PMI.

Tais achados reforçam a necessidade de aprofundamento da análise, para explorar melhor o contexto, os motivos e as projeções em relação à suposta baixa eficácia dos PMI pesquisados, com a ressalva de que os dados numéricos podem ser considerados indícios de eficácia, ou seja da capacidade dos mecanismos de produzirem o efeito formal para o qual foram concebidos, nomeadamente de viabilizar a licitação e a contratação, mas não medem a eficiência, vale dizer, se promoveram o diálogo efetivo e asseguraram melhores contratações públicas.

## 4.2. Dados primários - entrevistas semiestruturadas

Foram entrevistados gestores públicos e privados, com ampla experiência prévia e atual, tanto na fase de concepção e planejamento quanto na fase de execução de projetos de estruturação em infraestrutura, com atuação relevante em PMI, nas áreas rodoviária, portuária, aeroportuária e de mobilidade, em âmbito federal, estadual e distrital, com o objetivo de identificar a eficácia, eficiência, bem como as resistências ou perspectivas de adoção futura dessa inovação.

Os gestores ouvidos foram classificados ou como agentes públicos/servidores (S) ou como agentes privados (P), mantidos anônimos, mas com indicações resumidas sobre sua formação, tempo de experiência, exercício de cargos decisórios relevantes e, ainda, se possuíam algum viés pré-estabelecido em relação ao PMI, que tenha sido possível identificar, conforme o seguinte quadro:

**Quadro 1 - Gestores entrevistados**

<b>GESTOR</b>	<b>FORMAÇÃO</b>	<b>EXPERIÊNCIA</b>	<b>SETOR</b>	<b>PODER DECISÓRIO</b>	<b>VIÉS</b>
S1	Engenharia Civil, com mestrado em Engenharia de Transportes	> 10 anos na área de infraestrutura	rodoviário	sim	Não identificado
S2	Engenharia Civil com mestrado, doutorado e atuação no magistério	> 10 anos na estruturação de projetos federais	rodoviário	sim	Não identificado
S3	Engenharia Civil, com mestrado	> 10 anos na estruturação de projetos federais	portuário	sim	Não identificado
S4	Economia, com mestrado	> 10 anos na área regulatória	aeroportos	sim	Favorável ao PMI
S5	Engenharia Elétrica, com mestrado em Economia	De 5 a 10 anos com PMI federais	aeroportos	sim	Favorável ao PMI
S6	Engenharia Civil, com mestrado	> de 10 anos em estruturação de projetos federais e estaduais	rodoviário e urbanização	sim	Favorável ao PMI

S7	Engenharia Civil e Administração de Empresas, com especialização em Finanças	> de 10 anos em estruturação de projetos federais, estaduais e municipais	logística	sim	Desfavorável ao PMI
P1	Engenharia Civil	De 5 a 10 anos com PMI federais e estaduais, em empresa concessionária de grande porte, onde atua há mais de 10 anos	rodoviário	não informado	Não identificado
P2	Engenharia Industrial, com mestrado em Planejamento de Transportes	Sócio-diretor de consultoria de transportes especializada em projetos de estruturação	mobilidade urbana, aeroportos e rodoviário	sim	Desfavorável ao PMI

Fonte: elaboração própria.

#### 4.2.1. Análise das experiências vivenciadas nos procedimentos de diálogo

Em relação à eficácia, para os fins dessa pesquisa, é compreendida como a capacidade dos mecanismos de produzir o efeito formal para o qual foram concebidos, ou seja, de viabilizar a licitação e a contratação. Já a eficiência é concebida como a capacidade de alcançar os objetivos materiais dos mecanismos, ou seja, a promoção do diálogo efetivo, bem como a contratação de melhores produtos e serviços, reduzindo as regras e os procedimentos inúteis ou onerosos e minimizando os custos para o cidadão.

Sob a ótica de seus efeitos formais, foi parcialmente confirmada a apuração de um número reduzido de experiências que resultaram efetivamente em licitação e contratação. A exceção se deu e segue assim atualmente no setor aeroportuário, no qual todos os procedimentos realizados até então resultaram em licitações e contratações.

Relembre-se que, nas informações prestadas via LAI de representantes públicos do setor ferroviário, houve ressalvas sobre a baixa qualidade técnica dos estudos apresentados pela iniciativa privada como fator decisivo de ausência de licitação e contratação. Com esse argumento, esses representantes vinculam a ausência de contratação como indicativo da ineficácia do procedimento, que não teria sido capaz de prospectar estudos hábeis para instrumentalizar licitação subsequente.

Porém, cabe destacar a relevante e coerente ressalva de gestores entrevistados, apontando que a existência ou a ausência de contratação final não necessariamente seria um indicativo seguro de eficácia dos procedimentos, que podem ter sido úteis para descartar soluções inviáveis, mesmo sem a contratação final, mas também inúteis, caso planos inviáveis ou mal dimensionados tenham sido efetivamente contratados. Ainda que alguns depoimentos flertem com a ideia geral de que o sucesso do leilão estaria vinculado à contratação futura, na essência, dão relevantes indícios de que indicam exatamente o contrário. Vejamos:

Esse negócio de avaliar se deu certo, ele não é tão trivial. [...] Por que que eu fiz a ressalva se de fato deu certo? Porque o fato de ter tido o leilão, ter um vitorioso, esse contato estar operando, isso não quer dizer que o contrato esteja bom, não esteja trazendo problemas para o governo, não é? [...] Muita gente diz que o sucesso é ter um leilão, é ter um vitorioso, né? Só que isso é parte do problema, porque se o projeto estiver mal estruturado, você só vai saber depois de 5, 6 anos de contrato, quando aquele contrato não tiver performando. E aí isso já virou fumaça. Só quem está no dia a dia do contrato é que vai perceber isso, né? Então, medir o sucesso do contrato de concessão, ele não é tão fácil assim? Não é? Então [...] se for uma coisa emblemática, tipo os grandes contratos de infraestrutura que estão na mídia. Mas essas são as exceções. Tem vários contatos espalhados pelo Brasil aí, que você não tem essa notícia, né? Isso só sabe se deu certo ou não se você tiver de fato, tiver ali um processo de análise crítica do que está acontecendo, né? (S7)

Primeiro você tinha a fase de ter um PMI sem interessados, aconteceram alguns. [...] Depois tinha a fase que você tinha interessado, mas os caras começavam a falhar no início, não apresentando o plano de trabalho. Começavam a atrasar, marcávamos prazo e não cumpriam. Isso também era um motivo. [...] Aí depois, se passava essa fase, realmente as coisas iam mais longe, né? Qual era o próximo passo, para fechamento, encerramento do PMI, era constatar que o projeto também não tinha viabilidade. Então no ministério, nos últimos que a gente fez isso, a gente mostrava que o projeto não era viável, né? Tipo a última versão do estudo tem uma tarifa de 50 reais. Não dá, as tarifas já mexem quando é 10, então a tarifa já está claramente mostrando que não é viável. Então, a gente encerrava o PMI sobre esta alegação que o projeto não tinha dado viabilidade. [...] Então não foi tão ruim assim. Mas o problema foi a taxa de sucesso desses projetos né, contra o universo de PMIs. (S2)

De outro lado, aspectos específicos de cada setor, como a inviabilidade de competição no setor de portos e a ausência de inovações no setor rodoviário são alguns dos achados nas entrevistas como fatores alegados para que o procedimento seja atualmente descartado como opção, sem necessária relação, portanto, com a sua eficácia e eficiência.

Mesmo porque, há depoimentos de que o PMI foi importante inicialmente, inclusive nos setores nos quais não é mais atualmente utilizado, para agilizar a execução de políticas públicas, dispensar custos iniciais e suprir uma equipe numericamente insuficiente para a produção dos projetos necessários, o que foi superado pela curva de aprendizado, bem como pelo maior controle e profissionalismo atribuídos à fase atual, com os projetos executados pelo BNDES e pela EPL.

Hoje o processo de concessões rodoviárias tá muito maduro, realmente não faria mais sentido uma PMI, agora na parte de presídios ainda é praticado. (P1)

(O PMI) eu considero bom um bom procedimento. [...] Eu peguei o iniciozinho da contratação do IFC. Eu estava vendo exatamente essa transição. A gente vinha de alguns projetos aí sendo estruturados via PMI. A EPL, não é, que participava do projeto. Aliás, era quem colocava a mão na massa, não é? É, é assim. Na parte de análise, porque tinha uma equipe maior. Eu também, no ministério, eu também tinha esse problema de ter uma equipe muito pequena. Ela fez a sua opção, de sim, de fazer essa contratação. Foi até uma contratação, acho, com dispensa de licitação, por notório saber. [...] (O motivo) eu acho que talvez por ter um pouco mais controle do processo. Você ter essa força contratual de você poder cobrar de quem está fazendo. O PMI a gente teve um processo muito desgastante no final. (S6)

Portanto, constata-se que a efetiva realização de licitação e contratação subsequentes pode até ser um indício da eficácia do procedimento em seu aspecto formal, assim compreendido como a capacidade de produzir o efeito para o qual foi concebido, mas é insuficiente para definir a sua eficiência em relação ao seu principal efeito material, que seria a materialização do diálogo, conforme inúmeras evidências apresentadas.

E no âmbito da eficiência, reitere-se que o efeito para o qual o PMI está vocacionado não é apenas o de viabilizar a licitação e a contratação, pois, para alguns depoentes, sua principal função é o de promover o diálogo que permita a influência recíproca entre agentes públicos e privados para melhores contratações. Vejamos:

O benefício do PMI para o agente privado não é financeiro, é a chance que ele tem de alertar o que que seria uma concessão decente, que abaixo daquilo ali não atrairia *players*. (P1)

Apenas os agentes públicos do setor aeroportuário refutam a afirmação de que a principal característica do PMI seria promover o diálogo aberto e irrestrito, pois afirmam que o diálogo seria reservado a fases específicas, mas sem a possibilidade de alterar o edital já lançado. Perguntados se a característica mais marcante do PMI seria o diálogo, responderam:

Aí depende da fase que a que você está se referindo. Essa primeira fase aqui é de seleção dos estudos. [...] O estudo começa efetivamente com a publicação do desse edital. E eles têm um prazo, aí depende um pouco do objeto, 90, 120, 150 dias. Depende da quantidade de ativos que a gente que a gente está colocando para a concessão. E nesse período, a gente está aberto sempre a fazer inúmeras reuniões. Quantas reuniões os PMIstas demandarem, a gente faz. Mas não existe uma agenda pré-definida: vai ter reunião toda segunda-feira. Quando demandarem, a gente faz reunião. E é uma reunião não com a comissão, que é de avaliação dos estudos que serão apresentados. É uma reunião com a Secretaria, com o Ministério de uma forma geral. Com o objetivo de, às vezes, esclarecer pontos, fazer escolhas, porque é que nos parece mais, com base nas nossas experiências ou outras projeções, o que aqui nos parece mais viável ou menos viável, às vezes questões práticas. Apresentar algum material. Algum esclarecimento mesmo. [...] Mas, assim, a gente não altera o edital. Apenas alguma diretriz para os estudos. [...] Uma vez que começam os estudos, a gente ainda manda para aqueles que foram autorizados a realizar os estudos, né? Diretrizes isonomicamente para todos ao mesmo tempo, com um e-mail de que é publicado no edital *et cetera*, a gente manda diretrizes complementares. (S4 e S5)

Identificaram-se, ainda, depoimentos que destacaram a desnecessidade de diálogo, apenas se já houver domínio integral pelo contratante público do que se pretende contratar, quando não haveria motivo para o PMI:

Com uma matriz de risco muito bem-feita, pensada nos mínimos detalhes, é uma segurança para o agente privado. Nesses casos, se o próprio órgão já parte de uma matriz de risco boa, realmente não precisa contratar uma PMI, contrata um agente igual o IFC, que tem braço em termos de estudos, até de forma isolada mesmo... Aí pra quê que vai contratar uma empresa e ainda ficar *sub judice* do TCU, achando que a empresa tem regalias.” (P1)

O relevante nesse ponto é que, independentemente de críticas ou ressalvas pontuais, se identificou uma unanimidade nos depoimentos com referências e indicações seguras sobre a necessidade do diálogo frequente entre os agentes públicos e privados para melhores contratações públicas. E o diálogo sempre ocorreu e continua ocorrendo de forma costumeira e constante, sem qualquer resistência específica por parte de todos os envolvidos.

O diálogo existe, antigamente as empresas que se candidatavam eram muito tidas como empreiteiras, então ficava a sensação de que estavam querendo fazer a obra e vender a concessão depois. Hoje eles viram que não é isso, o que os grandes grupos querem é operar, a gente não tem interesse de ter construtora do grupo participando... Então aquela figura do empreiteiro querendo levar vantagem não existe mais não. (P1)

Eu acho que o negócio do servidor público, hoje ele é bem mais independente, né? Então, acho que isso. É essa conversa, não sei. Acho que ela está um pouco superada já, né, por quê? Assim, é óbvio que você estando próxima ali no diálogo é com a PMista, talvez ela tenha ali algumas informações. Só que hoje a gente [...] faz muito *Marketing Sound*. Então, são frequentes as conversas com o mercado. Então, da mesma forma que a gente conversa durante ali, a elaboração do projeto, a gente conversa no momento ali de audiência pública. Sempre que pedem, a gente vai, conversa com o pessoal, a gente recebe, né? E eles pedem audiência. Então, acredito que que isso não seja um problema hoje em dia, não? (S1)

“Teve um decreto criando o programa de parcerias e investimentos e eu acho que o termo que foi utilizado, que até não se utilizava muito antes, foi parcerias. Eu acho que ele foi muito feliz. Eu acho que, assim, a visão do privado ela é importante, né? No procedimento de estruturação, para você ter um projeto atrativo, senão ele tem grande chance de fracassar. E por mais que a gente queira preservar o interesse público, ele não é a única parte da equação. Você tem que ter o interesse público preservado, mas tem que também ter algo atrativo para o privado, senão não vai dar certo. Então, eu acho que esse diálogo, ele é sempre importante. Mas uma coisa que complementa e que deve sempre ter é a transparência. Quer dizer, sempre tá com um procedimento transparente. Você está fazendo o diálogo, mas tudo aquilo que você está recebendo de informação, que você está discutindo, está mandando lá para o *site*, para outros interessados também poderem participar. Então, eu sou muito favorável a esse diálogo, mas eu acho importante sempre que ele seja realizado com transparência.” (S6)

Note-se que o diálogo sempre existiu e continua existindo até hoje, mesmo em contratações regidas por procedimentos nos quais não esteja previsto formalmente.

Houve diálogo, ... só que eles teriam que contratar uma empresa para fazer a análise do estudo da PMI e isso aí eles não conseguiram concluir até hoje. [...] Agora, já melhorou muito o relacionamento porque antes você tinha uma fase de consulta pública que você podia fazer as perguntas, mas depois não podia ter mais contato com os agentes. Hoje não, eles promovem reuniões que eles chamam de *one on one* com cada empresa potencial interessada e aceitam as sugestões e contribuições (...) e outra coisa, é um open book mesmo, eles divulgam o estudo deles, então dá para identificar erros materiais e outras coisas que a gente acha que poderia ser pormenorizado. (P1)

Eu estou acostumado a dialogar com concessionários, né? [...] É o nosso dia a dia, né? A regulação não é só editar regulamentos, né? Você tem que construir uma relação com a concessionária obviamente, né? No quadro legal que você tem, né? E faz parte essas ligações. (S2)

Alguns depoimentos indicaram ressalvas pontuais sobre a estigmatização do diálogo, ao relatarem experiências mediadas por certa desconfiança de um número ínfimo de servidores e mais frequentemente dos órgãos de controle, especialmente na fase inicial de implementação dos Procedimentos de Manifestação de Interesse em cada setor.

A primeira comissão eu não participei, mas é quem estava nela, passou pra gente que tinha um colega específico que disse que não ia assinar. E eu não me lembro agora por quê que ele não concordou com alguma coisa no processo ali da comissão. Mas houve essa conversa de um dos membros da comissão. Em (apenas) uma comissão, foi a primeira da quarta rodada. Eram entre 10 e 15 membros. Toda comissão tem mais ou menos isso. [...] Mas, de novo, a comissão ela é bem fechada e é por isso que, como eu não estava nela, não sei nem te explicar o quê que causou aquela reação. Foi o único caso que a gente identificou reativo, assim, com relação a servidor, participando ou não da comissão. Com certeza (se há resistência seria individual, não coletiva). (S5)

Mas essas ponderações e ressalvas não afastam a compreensão de que há uma percepção majoritária sobre uma realidade que se impõe, a propósito da indispensabilidade de, em situações e circunstâncias específicas, se assegurar a efetiva abertura para que se permitam influências recíprocas entre contratantes públicos e contratados privados, em prol de produtos e serviços mais contemporâneos, viáveis e eficientes.

Sob esse aspecto, constatou-se que o uso do PMI foi desvirtuado, sendo em geral implementado não como ferramenta de diálogo plural e efetivo, mas frequentemente como alternativa para suprir insuficiência de mão de obra da administração. Nesse sentido:

O PMI é uma fase preliminar ao leilão, não é? Ele não vem para suplantiar qualquer processo licitatório. E, nesse sentido, a gente teve outras experiências de contratação, né? Que seja via INFRA SA, que subcontratou o IFC, que é um braço do banco mundial, mais recentemente com o BNDES, né? Talvez tenha até outras opções, assim, a agência, por exemplo, poderia talvez contratar estudos, né? E o PMI entrou como? Uma das opções que a gente tem para poder estruturar projetos, né? Foram várias fases de PMI. Estou falando de rodovias, tá? Eu vou ficar conciso a rodovias né, (o PMI) ainda tem alguma existência na esfera federal, mas em rodovias, o que aconteceu? Em 2014 o Ministério publicou 5 editais [...] em 2015, publicou 11, e em 2016 publicou mais, mas aí eu vou ser franco contigo, é ..., já tinha perdido sentido, porque ele ficou meio que uma ferramenta política. Político reclamava que trecho era para fazer uma concessão aí, para satisfazê-lo, a gente lançava um chamamento. Mas, não funcionou. Em 2016, a gente fechou todos, né? Em 2014 dos 5 que a gente lançou, 3 bem ou mal chegaram a ser concessões. Então assim é um fracasso. Eu discordo um pouco quando as pessoas falam isso, né? É, funcionou de uma certa forma.” (S2)

Foi totalmente mascarado o processo da PMI na versão final do edital[...]. Faltou diálogo porque todos avisaram. Mas sentiam também o potencial de tráfego. E veio a crise e o tráfego não performou, estão sendo todas relicitadas...um programa desse não para em pé. [...] O que houve é uma força tarefa interna, eles realmente não tinham gente e não poderiam contratar. Hoje a EPL já está podendo contratar... Então pelo visto (está resolvido) na esfera federal.” (P1)

O setor portuário passou por uma situação. Aí me permita contextualizar, que era o seguinte, até final de 2012, o chamado poder concedente, era cada autoridade portuária, cada porto. Porto de Santos era quem fazia todos os seus procedimentos licitatórios de contratação de arrendamento. Porto de Fortaleza, Porto de Belém, Porto de Rio Grande. Em dezembro de 12, mudou o marco legal. E aí a então Secretaria de Portos recebeu essa atribuição que a gente chama de poder concedente, e a ela cabia fazer as licitações que iam depois, se transformar, subsidiar os contratos de arrendamento, né? [...] E aí, nesse momento que a gente recebeu isso. A gente tinha um monte de áreas desocupadas. A gente tinha um monte de contratos que já estavam vencidos, alguns que estavam próximo a vencer e tinha que licitar no curto prazo, né? Ou, no prazo mais curto, razoável possível. E a gente não tinha, a gente então Secretaria, não tinha, à época, e continuamos não tendo hoje, uma estrutura capaz de fazer todos os projetos necessários para subsidiar uma licitação, a saber, basicamente o estudo de viabilidade técnica, econômica e ambiental. Então, a gente não tinha capacidade. [...] E aí, nesse meio tempo, enquanto a gente pensava como fazer, aí falamos na época com o pessoal da ANAC, agência nacional de aviação civil, que já tinha iniciado o processo de concessão dos aeroportos. Então, fomos lá dizer: galera, como vocês fizeram, como é que vocês ainda dão conta desse desafio que agora a gente vai começar a se debruçar sobre ele. Aí disseram: a gente lançou PMLE aí, que bicho é esse, né? O que é um PMI? Aí o cara foi explicado para gente. (S3)

Enfim, nossa percepção que virou um método de contratação fácil, de pouca *accountability* do estado e de pouca qualidade dos estudos. Então, a gente é super contrário, assim, a gente não participa mais de nenhuma, se a gente não tiver um *sponser* muito claro e daí, obviamente, se a PMI permitir que haja, que quem participou da PMI também possa participar do estudo (da licitação). [...] Foi decepcionante o que aconteceu com o mercado de infraestrutura, com essa invasão aí de PMIs e a forma que foi feita. Tem uma série de *players* novos que não tinham expressão ou relevância alguma, não é? Sem qualquer critério de seleção e deu uma boa detonada no setor. Coisas que fora do Brasil se organizam de maneira muito mais clara, puxa, aqui ficou uma loucura. [...] Nossa percepção, que a gente vê muito do PMI, é quando ele começa a preencher um rito, você passa a ter meio que um *copy e paste*, assim, você quase que imprime o mesmo estudo, só mudando pequenas variações, quase que um atrás do outro. Ficou um rito burocrático, a meu ver. (P2)

E mesmo nos contundentes depoimentos dos gestores públicos do setor aeroportuário sobre múltiplas vantagens do procedimento, com a indicação de evidências de que os riscos podem ser minimizados ou mesmo eliminados, os agentes acabam confirmando que uma de suas vantagens também nesse setor seria mesmo suprir a capacidade insuficiente de pessoal. Ou seja, por via

indireta confirmam que os PMI tinham por escopo não propriamente prospectar opiniões e influências do mercado privado pelo diálogo, considerando que os editais eram lançados com escopo já definido. Já se sabia o que queria.

Antes de abrir o PMI e a gente já sabe o que vai fazer, a gente já tem um estudo técnico, a gente tem um corpo técnico, que sabe o que quer, entendeu? Isso é muito importante... porque se não, há imprecisão, há margem para discricionariedade. Aí é o caos, aí não dá certo. Aí o projeto vai variando ao longo do tempo. [...] Porque uma coisa é você saber o que vai fazer. Outra coisa é você efetivamente, por exemplo, fazer os estudos de engenharia necessários, né? Porque o estudo de engenharia. [...] Nós aqui na secretaria certamente não conseguiríamos fazer. Assim, a gente precisa realmente, porque, são estudos, assim, relevantes, assim, não é pouca coisa não. A equipe envolvida é enorme. Um grupo enorme. A empresa, enorme para fazer engenharia, outra para o ambiental. São feitas várias visitas, lista de bens. Matrículas. Eles vão nos cartórios. 1000 matrículas dependendo do aeroporto. Só na 6.<sup>a</sup> rodada foram 22 aeroportos. A comissão, só durante esse trabalho de análise de todo o material, o relatório, só o de engenharia, tem mil páginas. Você imagina para produzir aqui. Para avaliar o estudo, essa equipe de 12 pessoas. Eu perdi quase meu departamento todo durante 2 meses. Só pra avaliar, você imagina para fazer isso aqui? Não tem a menor condição. Nossa equipe agora, então, foi reduzida à metade. (S4 e S5)

O *International Finance Corporation* – IFC, do Banco Mundial (2020), embora no bojo de estudo com contundentes análises críticas ao Procedimento de Manifestação de Interesse – PMI, ao abordar os aspectos legais da experiência brasileira na modelagem de concessão e ao apresentar propostas de melhorias para as normas vigentes, reconhece a importância do "diálogo entre Estado e particular para a modelagem sair adequada do ponto de vista não só teórico-abstrato, mas também concreto e prático, ajustada às pretensões, necessidades e possibilidades reais da administração". (IFC, 2020, p. 219)

Ocorre que, apesar de entremeado de ressalvas, o Procedimento de Manifestação de Interesse não parece ser, em si mesmo considerado, um método descartável para promover o diálogo público-privado, pois foi indicado de forma consistente por alguns depoentes como uma inovação positiva, com vantagens relativamente mais relevantes que seus riscos.

Apesar de controvertidas, as suas principais virtudes relatadas são (i) a agilidade, por ser mais rápido que a contratação; (ii) o custo, por não ser necessário pagar, exceto se houver a posterior contratação – embora se trate de vantagem contestada, como já demonstrado; (iii) a transparência e a pluralidade, por potencialmente permitir maior participação social, inclusive de outros órgãos de governo; (iv) a solução para estrutura de pessoal numericamente insuficiente –

embora esse aspecto seja também apontado como desvirtuamento de sua finalidade; (v) a flexibilidade burocrática, propiciando a prospecção de soluções inovadoras, e (vi) contribuição para a curva de aprendizado do órgão na gestão de políticas públicas.

E no final das contas, é uma leitura que a gente tinha que eu acho que que se comprovou verdadeiro, acaba saindo mais barato. Se você imaginar, então já falando, é uma das vantagens. Eu entendo, pela experiência, que seria mais barato fazer esse PMI, do que você, no caso do setor público, fazer via concurso público para capacitar um órgão, pra estruturar, para montar e tem uma linha de produção, certo? Então isso seria um negócio além de muito mais lento, e outra vantagem, o PMI acaba sendo mais rápido. Você já tem empresas no mercado estruturadas para fazer isso. Não tem que procurar para ter que estruturar, está ali, é só a empresa ter o interesse. Então, nesse aspecto se mostrou eficiente também. (S3)

Chama a atenção a existência de depoimentos de interlocutores qualificados com elogios sobre aspectos relevantes do procedimento e aqueles que consideram, em geral, o PMI um bom procedimento, mesmo com algumas ressalvas pontuais e ainda que ele não seja mais atualmente utilizado na maioria dos setores em âmbito federal.

É um bom instrumento. Deu certo em outros países, por que que aqui não pode dar? Tem chance de dar certo. E a gente se candidatando a um estudo desse, quando você vai contratar um projetista, um estudo de tráfego, eles têm a certeza de que vão receber. No governo não tem essa certeza. (P1)

Dentre as vantagens controversas do PMI, foi apontada a flexibilidade do procedimento. Em face do contraponto entre os depoimentos, especialmente diante de insistentes advertências dos depoentes do setor aeroportuário, a questão que se coloca é se a flexibilidade pode ou não prescindir de alguma previsibilidade. Esse é um dos desafios na implementação do referido procedimento de diálogo. Há quem defenda o chamamento ao mercado com diretrizes abertas, com foco principal no problema e não na solução, o que abriria a possibilidade de prospecção de inovações eficientes, desconhecidas dos agentes públicos.

Você tem que ter um termo de referência mais voltado para o problema que você quer resolver que direcionando a solução que você quer. [...] Então, ele enrijece o processo, não é? Porque o grande objetivo do PMI é você chegar na melhor solução. Às vezes se pensa muito como processo licitatório que você tem que ter uma isonomia. Eu acho que isso é tudo secundário. (O principal) é você conseguir chegar numa melhor solução, numa solução inovadora. As vantagens que surgem ali dentro, as assimetrias de informação, não vejo como grande problema desde

que você dê transparência ao processo. Então quer dizer, fazendo a comparação com uma contratação, na contratação, como você vai ter um contrato, vai ter uma obrigação contratual, você tem que fechar mais a forma como você quer que aquilo seja feito para você cobrar. Mas o PMI, não. O PMI, você pode deixar muito aberto. (S6)

Há quem desconfie dessa possibilidade, defendendo a necessidade de um chamamento mais prescritivo e direcionado, especialmente no setor que não comporte tal flexibilidade, por desnecessária, caso não haja inovação tecnológica que justifique a prospecção, logo, onde haveria maior risco de viés no projeto e na captura pelo mercado, sem ganhos correspondentes.

A experiência do setor aeroportuário sugere um caminho de acomodação dessas questões, porquanto, ainda que apenas depois de um certo tempo, com a curva de aprendizado, os procedimentos passaram a ser mais abertos com o estabelecimento de metas, de níveis de serviços, não prescritivos. São definidos parâmetros de desempenho, sem estabelecer necessariamente como se atingir esse desempenho, como, por exemplo, definindo a capacidade de se atender um número específico e crescente de passageiros, com um determinado nível de serviço previamente estabelecido. O meio utilizado e a forma ficam a critério do concessionário, desde que cumpra sua obrigação de resultado. A previsibilidade seria perseguida mediante clareza dos termos da disputa, transparência das informações, alinhamento de incentivos e gerenciamento de riscos, que são fatores-chave que devem ser perseguidos pelos gestores públicos.

Flexibilidade é aplicável, mas assim, é flexibilidade, com previsibilidade. Porque assim isso é muito importante. A maior flexibilidade da PMI é quando você vai definir antes o que você vai fazer. E uma vez que passe toda a fase de seleção e tal. Uma vez selecionado, você também ganha nova flexibilidade. Mas, assim, nesse meio de campo, aqui, nesse meio tempo, aqui a coisa mais importante é a previsibilidade. Isso daqui é muito importante para a credibilidade. (S4)

Porém, tanto alguns agentes favoráveis quanto alguns agentes críticos ao procedimento fazem referência ao mercado internacional e defendem que a eficiência do diálogo com o mercado pressupõe a necessidade de flexibilidade com menor previsibilidade. A principal questão apurada, entretanto, não envolve a abrangência dessa flexibilidade, mas o seu momento. Relevante ressalva comparativa com o mercado internacional sugere que mesmo os parâmetros de desempenho deveriam estar sujeitos à análise crítica e à influência do mercado privado, na fase de concepção do projeto, o que validaria e tornaria mais preciso o seu dimensionamento.

Essa advertência foi feita com duras críticas à falta de padronização do processo de contratações públicas brasileiras, fazendo com que, por vezes, se exija grau de detalhamento que imponha custos redundantes, exagerados e incompatíveis com o momento da concepção do projeto, diversamente do que ocorre no exterior, onde as fases de contratação pública são mais precisamente definidas e padronizadas.

Isso que eu sinto que o IFC tenta promover e as agências multilaterais têm esse rito de, primeiro tentar uma pré-viabilidade para daí engajar um pouco o governo. Mas eles também têm o seu viés, aí, financeiros de que, puxa, que é o *funding* depois de tentar contratar o projeto. Então eles querem fazer o mais expedito possível. Quer ter pouco dinheiro associado, enfim. Tem seu viés associado, mas onde você influi, é no que está na solução, é na pré-viabilidade. E geralmente a PMI surge para estudar a viabilidade. Quando o governo contrata ou faz uma licitação, já é um estudo de viabilidade. Ele não faz a pré-viabilidade. Seria o conceitual que vem antes. É ali que um input de mercado seria mais útil. Então, no mundo ideal, você anteciparia essa discussão. O que eu já vi muito, tá? Agência multilateral de fora do Brasil, ele contrata a pré-viabilidade. Não o estudo de viabilidade. Porque daí ele roda o processo, igual, de publicação, disse tudo, com estudo prévio, sem estar detalhado, mas daí forma documento, gera e é publicado, circula, leva crítica para caramba. Mas segue o mesmo rito que o pessoal, de certa maneira, faz na audiência pública ou depois. Mas na viabilidade? Bem, daí tem que voltar atrás. Tem que ver como fazer. Parece que o estudo está próximo do fim, daí ele volta no começo, remaneja lote e tal. Ele promove essa discussão antes, fazendo um estudo cujo limite da entrega é uma pré-viabilidade. (P2)

Outra vantagem contestada é a qualidade do projeto obtido pela Administração Pública, sob a premissa de que o PMI favorece melhores estudos que a contratação direta, configurando algo como uma licitação por técnica, sem as amarras formais da licitação exclusivamente por técnica. Os defensores dessa vantagem afirmam ainda que a curva de aprendizado proporciona a gradual e constante evolução qualitativa dos estudos. Alega-se ainda que no PMI o incentivo para a qualidade do projeto decorreria do fato de que o projetista só receberia, se o seu projeto fosse bom o suficiente para viabilizar a realização de licitação e contratação. E há quem diga que os problemas com os projetistas seriam os mesmos, seja no PMI seja na contratação direta ou licitação.

Na contratação direta de projeto, você acha que não tem essas questões e dificuldades com os projetistas? Você vai ver que tem, entendeu? Sempre tem. Até porque, são os mesmos os projetistas. São as mesmas pessoas. A gente até brinca, nossa, fulano eu conheço desde tal época do PMI. [...] A empresa contrata consultores. E esses caras são as mesmas pessoas. (S1)

Porém, agentes públicos de setores que já descartaram o PMI como opção, bem como agentes privados críticos ao procedimento ponderam que o risco do projetista seria mais alto nesse procedimento. Assim, os projetos seriam ou inviáveis, diante da ausência de remuneração, ou mais onerosos ao Erário, diante da necessidade de se remunerar o alto risco. E os incentivos ao mercado seriam inadequados, quando se torna incerta a remuneração do projetista ou se restringe sua participação na licitação, quer diretamente quer vinculado a algum patrocinador interessado no objeto da licitação, o que acarretaria concorrentes e projetos menos qualificados.

É para a rodovia e acabou ficando (desnecessário o PMI), né? [...] Pra rodovias ele é muito complexo, por quê? A empresa que faz... como ele é um projeto caro, é meio complicado se ele não receber, sabe? E é complicado porque você imagina, hoje em dia, a gente pede em projeto de concessão aerofotogrametria. É uma coisa cara. (S1)

A conta não fecha. A PMI é o pior estudo minimamente viável, que atenda minimamente os requisitos, é isso. Você tem um desalinhamento... pra comprar o risco, o governo põe um ressarcimento de uma ordem de grandeza... óbvio tem diferentes naturezas, mas é inconcebível ressarcir 60 milhões, 30 milhões de reais para estudos de aeroportos. É uma coisa que não cabe. Se paga o estudo, ele vale 4, 5 milhões. [...] (Fora do PMI) os projetos seriam melhores e mais baratos numa ordem de quase dez vezes. E você teria o processo todo se dando com diálogo da SAC. E daí você poderia ter o mercado participando da forma que ele quisesse, de todo o processo de estruturação. Então você teria um melhor estudo, você teria consultores melhores fazendo estudo e você acabaria pagando menos. [...] Meu entendimento é que tem para o agente público uma simplificação para ele, de não ter que ser *liable* (responsável) por nenhuma etapa do processo. Ele vai negar qualquer petição, porque o critério é subjetivo e ele tem um rito para seguir a concessão, então esse é o lado de conveniência do poder público. O porquê o valor tão alto? Aí o pessoal especula bastante, mas é incompreensível esses valores. [...] A gente quando participava, a gente tinha a intenção de ser selecionado em um lote, um aeroporto, um, assim, fosse qualquer, porque um pagava o estudo da gente ter feito todos. Com margem, sabe? Então a gente vinha do tipo putz, okay, vamos participar? Tá certo, a gente vai empatar bastante dinheiro na largada, mas se a gente ganha um, ele paga o esforço de ter feito vinte e três aeroportos, não é? Para você ter uma ideia do tamanho da desproporção. (P2)

Nesse contexto, ganham relevância as inúmeras advertências sobre a necessidade de qualificação técnica, suficiência numérica e resolutividade da equipe responsável pelo PMI, assim como sobre a necessidade de transparência e tempo hábil para o controle pelas outras empresas que participam da licitação e pelo Tribunal de Contas da União - TCU.

Saber se com esse desalinhamento, essa velocidade acaba se perdendo, você não consegue sair do outro lado, né? Mas se der certo, você consegue ser rápido. [...] Então, talvez essa seja, poderia ser uma aparente vantagem, que nem sempre se materializa. Talvez para vender isso para um político que está tomando decisão, não é? Isso possa ser uma vantagem. Mas que talvez, na prática, isso acaba não se mostrando vantajoso. Na prática, essas diferenças de desalinhamento aí, talvez isso possa até ser mais evidente se o poder público tiver mais despreparado, né? Se você for pensar, de repente, num município muito fraco que pegou algum privado experiente, como você não vai ter capacidade crítica do lado público, né? Talvez isso se desenrole muito rapidamente e tenha até um aparente sucesso. Mas você corre o risco, com esse desalinhamento, do contrato ser muito benéfico para o lado privado, do que poderia ser se fosse uma estruturação mais equilibrada. (S7)

A gente tinha essa equipe técnica, só que era muito pequena. Então a gente perdeu muito tempo na parte de análise dos estudos. Por exemplo, para a concessão do metrô, isso não me lembro de ter ocorrido no governo federal, para a construção do metrô a gente recebeu 6 estudos e com uma equipe de 3 pessoas para analisar e selecionar aquilo. Então foi um gargalo que não foi criado pelo procedimento em si, mas pela própria estrutura da administração, que era tecnicamente capacitada, mas era uma estrutura muito pequena. Então, acho que isso também é um fator importante aí na hora de você decidir qual o modelo. Se tiver uma estrutura pequena ou uma estrutura que não esteja tão bem-preparada tecnicamente, eu acho que é vantajoso contratar o estudo. Se tiver aí uma equipe técnica boa e capacitada para o procedimento, eu acho que o PMI pode ser vantajoso. (S3)

As equipes de avaliação que participam dos processos que a gente participou são extremamente desqualificadas. Às vezes sem nenhuma pessoa, nenhum membro técnico que tem experiência no assunto específico de aeroportos. Eu posso falar porque a gente participou de algumas. Não era o corpo de engenharia da Infraero participando, da Anac. Era o corpo regulatório institucional, então, advogados e economistas institucionais, com um entendimento mais da agência ou da secretaria do que propriamente do objeto. Assim, tratando ou não percebendo às vezes falhas gravíssimas, coisas que inviabilizariam a implantação de aeroporto. Não conseguiram identificar soluções de coisas que são óbvias para alguém com o mínimo de entendimento do setor... avaliações totalmente equivocadas. Então, nossa percepção, é um *freak show*. Assim, acontece tudo. Assim, os incentivos são ruins e acontece da pior forma possível. (P2)

Olha, [...] a gente é um pessoal super técnico, a gente nunca teve concurso próprio, então a gente importa servidores de outros lugares. Todos já têm alguma bagagem, em algum setor, alguma experiência, e isso foi muito importante. [...] É um pessoal que gosta demais disso aqui, todo mundo ama aviação e a gente nunca teve nenhum problema com algo como: ah, eu não quero assinar isso. A gente sempre teve um secretário técnico e é isso que eu, eu me pego assim, eu acho que isso é importante. Porque se você recebe uma encomenda que você não acredita, você não concorda, como é que você vai... É bem mais complicado, né? (S5)

Em relação às principais ressalvas ao PMI, é possível identificar, ao se contrapor depoimentos aparentemente contraditórios acerca da real percepção por parte dos agentes com vasta experiência no procedimento, que a análise comparativa dos argumentos enumerados é convergente para, em regra, a identificação das possibilidades de mitigação ou superação das respectivas fragilidades. Ou seja, não se identificaram vulnerabilidades absolutas ou intransponíveis.

Como principal fator de inviabilidade do procedimento, comum a todos os setores, foi apontada a falta de credibilidade da Administração Pública, da qual decorre a incerteza da concretização do projeto, o que leva ao risco de seleção adversa, com os piores se candidatando no chamamento público realizado, e um crescente desinteresse pelos agentes privados mais qualificados e decrescente qualidade dos projetos.

A outra coisa que eu acho que corrobora um pouquinho com essa falta de credibilidade do governo é que a gente apoia muitos players, às vezes internacionais, que querem participar, e daí? Assim é, na melhor das hipóteses, ele vai, uma vez que tiver oportunidade, ele precisa de uns 20, 30 dias para começar a olhar, para levar para um board, para ter uma pré-aprovação para estudar. Ele precisa de mais 1 mês para daí ele levar de novo para ter uma aprovação de uma ordem de grandeza de valor. [...] Deixa eu falar, puxa! O negócio ficou um ano e meio assim sendo discutido, e daí não pode publicar com 120 dias? É uma loucura, eu vou te falar, isso aqui não dá pra mim! Isso não é para poder participar. (P2)

A captura e a interferência política, alheia a critérios técnicos, é indicada ora como problema autônomo, ora como causa da falta de credibilidade. No setor rodoviário, foi relatada como causa de direcionamento e interferência na escolha dos trechos para que sejam efetivamente licitados, mesmo eventualmente inviáveis em razão do baixo tráfego, vocacionados não à concessão, mas ao custeio pelo poder público, integralmente ou mesmo parcialmente, mediante parceria público privada - PPP. Também no setor de portos, foi relatada a existência de pressão política, em face de um movimento que objetivava padronizar os contratos, pois havia contratos distintos com a mesma empresa, com o mesmo navio, em portos diferentes, ou no mesmo porto, assinados em épocas diferentes, contrariando assim interesses individuais e regionais.

Outra ressalva feita a propósito da credibilidade consiste na percepção dos agentes privados da necessidade de planejamento de Estado e não de governo. Vale dizer, sem a imposição de que o projeto seja concluído a qualquer custo durante o mandato, eventualmente atropelando ou

desconsiderando questões técnicas relevantes. Como exemplos de atropelos, foram citadas, dentre outras, licitações sem incluir obras de conservação necessárias, ou incluindo instalações elétricas realizadas por empresa contratada prescindindo da impessoalidade, que foram posteriormente furtadas, sem que os responsáveis pudessem receber a obra. E ainda outro exemplo compreendendo hipótese na qual seria necessário arrancar 230 km de placas de concreto sem drenagem, mas a obra teria sido recebida mesmo sem essa providência.

Não estava sendo um programa de Estado. Tava sendo um programa de governo, que teria que ser lançado em 4 anos. E quando vira programa de governo, não vai pra frente ... Não adianta tentar colocar todos os investimentos até o quinto ano da concessão, sem necessidade... queria dar um *upgrade* no Brasil, mas todas foram devolvidas. O tráfego não performou, e duplicar até o 5º ano... não se conseguiu liberar a área.” (P1)

No setor aeroportuário, a busca de superação dessas fragilidades apontadas se dá justamente pela busca da preservação da credibilidade, apontada pelos entrevistados do setor como o principal fator de viabilidade do procedimento. Isso porque todos os chamamentos são lançados somente quando há certeza da existência de condições técnicas e políticas para sua conclusão, como incentivo decisivo para a participação dos melhores agentes privados no processo de seleção e para a elaboração dos melhores projetos.

Na linha de tais depoimentos, Fonseca, Chaves e Tristão (2022) sustentam que a credibilidade dos gestores públicos diretamente envolvidos no setor aeroportuário é fundamental para que o PMI entregue os resultados esperados. Para Silva (2022), é essencial também a credibilidade do processo "com garantia de que será realizado em segurança, com sigilo, inviolabilidade e isonomia absoluta" (SILVA, 2022, p. 311).

Outro antídoto recomendado pelos gestores do setor aeroportuário para o fortalecimento da credibilidade e da minimização dos riscos de captura política é a independência (autonomia e insulamento) e a qualificação da comissão de seleção dos estudos, minimizando os riscos de interferência por critérios não técnicos.

A escolha política, discricionária, segundo critérios de conveniência e oportunidade igualmente subsistirá. Mas, com a independência da comissão, garante-se coerência interna do projeto, pois não existe técnica correta; mas técnica correta dependente de certas escolhas. Conforme Fonseca, Chaves e Tristão (2022), “a captura política, de mercado ou mesmo hierárquica dos membros da comissão pode comprometer seriamente não só a lisura, como também os

resultados do processo logrados por meio da efetiva competição técnica entre os participantes" (FONSECA, CHAVES e TRISTÃO, 2022, p. 196).

Olha, [...] a gente é um pessoal super técnico, a gente nunca teve concurso próprio, então a gente importa servidores de outros lugares. Todos já têm alguma bagagem, em algum setor, alguma experiência, e isso foi muito importante. [...] É um pessoal que gosta demais disso aqui, todo mundo ama aviação e a gente nunca teve nenhum problema com algo como: ah, eu não quero assinar isso. A gente sempre teve um secretário técnico e é isso que eu, eu me pego assim, eu acho que isso é importante. Porque se você recebe uma encomenda que você não acredita, você não concorda, como é que você vai... É bem mais complicado, né? (S5)

Cabe novamente ressaltar, todavia, o depoimento de agente crítico ao procedimento no setor aeroportuário, que afirma configurar desestímulo à participação de consultorias sérias e qualificadas, com decréscimo na qualidade dos estudos que têm sido apresentados, diante da falta de clareza, transparência, além da subjetividade nos critérios de escolha dos projetos. Logo, a ressalva do agente crítico é a de que o insulamento técnico da comissão não pode prescindir da transparência, clareza e algum grau de objetividade nos critérios de escolha.

O objeto da seleção, os critérios, são totalmente subjetivos. É, a gente participou já de vários processos onde a nossa PMI, a nossa proposta, estava incomparavelmente melhor que a concorrência e ainda assim a concorrência é selecionada com um julgamento totalmente incompreensível, com pesos e medidas que a gente vê também que não cabem dentro do que estava se propondo a fazer assim, coisas totalmente fora. Mas aí fica um processo de pouco questionamento. Ele seleciona alguma coisa, mas ele também é pouco *liable* (responsável) pra isso perante o TCU, já que não foi ele que fez. Aí fica: Não, estou só fazendo, cumprindo um rito, para permitir uma licitação que, puxa, pouco importa o resultado, se deu viável, não deu. Que me importa, não importa a configuração. Daí tem configurações malucas, sugestões de agrupamento de lotes. Teve de aeroportos que não faz sentido, sabe. O cara pega um aeroporto aqui e vai até o Pará. Uma sequência de aeroportos que foge da tipologia da empresa, de como a companhia aérea funciona. Então pra mim ficam umas coisas meio esquizofrênicas, assim, em termos de *setup*. Você não tem o melhor projeto, você não tem o melhor processo. (P2)

Importante lembrar que os agentes públicos do setor afirmam que o insulamento da comissão não afastaria o diálogo, que ficaria preservado na etapa anterior à apresentação dos estudos, para fixar as diretrizes gerais. O diálogo seria também posterior, mediante alinhamento com os PMÍstas para prestar respostas ágeis aos órgãos internos e externos de controle, fazendo ajustes eventualmente necessários, garantindo-se um estudo de viabilidade bem-feito. Isso, na

avaliação dos gestores do setor, seria aquele que refletisse condições de mercado tais que gerem um leilão bem-sucedido, não necessariamente que apresente uma técnica econométrica revolucionária.

Então, assim, o alinhamento deles, então, só fazendo um estudo de qualidade, ou de prestar respostas muito ágeis, especialmente ao TCU. E fazer ajustes, ajustes que eventualmente se tornem necessários. Também é bastante assim, alinhado. Isso é uma coisa bem importante. Tem algumas outras vantagens, mas essa eu acho que é a principal. [...] E o que é um bom estudo de viabilidade? Um bom estudo de viabilidade é aquele que passa pela audiência pública, ou seja, pelos stakeholders e tal, passa pelo TCU, e efetivamente reflete condições de mercado, tais que gera um leilão bem-sucedido. Isso é um estudo de viabilidade bem-feito. Não é um estudo de viabilidade que usa uma técnica econométrica descoberta nos últimos 2 anos, que é revolucionária. Irrelevante isso. (S4)

Outra fragilidade das mais relatadas é a assimetria de informação entre os agentes públicos e privados, que proporciona o risco de inconsistências no projeto, com maximização dos ganhos do agente privado. Este poderá se valer de informações que somente ele obteve, em detrimento do interesse público. Como exemplo no setor rodoviário, foi referida a operação *cancela livre*, deflagrada pela Polícia Federal e pelo TCU em 2017, envolvendo a concessão da BR 290 e que envolvia suspeitas de superfaturamento pela empresa que supostamente havia deixado de considerar dados e informações no projeto que apresentou.

Nas concessões rodoviárias, a informação inadequada sobre o tráfego compromete a viabilidade, embora um dos agentes privados entrevistados tenha objetado que tal base de dados de tráfego atualmente é pública e que haveria um risco equivalente também para a empresa. Esta não teria a informação sobre os planos de governo em relação às autorizações ferroviárias - que é um modal concorrente às rodovias - e, se implementada, tornaria despropositada eventual duplicação, por exemplo; ou seja, associa seus riscos informacionais à credibilidade e à previsibilidade do agente público.

Você vai apresentar um negócio que não sabe nem se o governo vai acatar, por exemplo a BR 163 no Pará tinha esse problema com a ferro-grão (ferrovia), que foi um estudo doado para o governo. Até hoje não saiu. E se sair acaba com a 163 que acabou de ser concedida. Então a malha está muito confusa no Brasil. (P1)

Não sem motivos, a nova lei de licitações insere no Código Penal o crime em licitação de omissão grave de dado ou de informação por projetista (art. 337-O), que se caracteriza pela

omissão, modificação ou mesmo entrega à Administração Pública de dado "em relevante dissonância com a realidade", em Diálogo Competitivo ou em Procedimento de Manifestação de Interesse.

O principal ponto apurado é que a assimetria de informação pode ser minimizada ou mesmo evitada especialmente mediante a transparência do processo, submetido a filtros públicos de verificação, pelas outras empresas e pelos órgãos de controle. Conforme relato mais detalhado de gestor do setor portuário, são necessárias pelo menos três etapas. Primeiro, mediante imersão de equipe plural e técnica para avaliação dos estudos, com dedicação integral; segundo mediante consulta pública no *site* e audiências públicas presenciais, para críticas e comentários de todos, filtrando inconsistências, como viés e sub ou superdimensionamentos, inclusive das tabelas oficiais utilizadas como referência, e ainda com a possibilidade de se apontar equipamentos e métodos obsoletos. Por fim, o terceiro filtro é exercido pelos órgãos de controle externos (no âmbito federal, o TCU), mediante análise prévia à licitação.

E, conforme os depoimentos colhidos, bem como segundo Silva (2022), esses filtros de controle que a transparência proporciona não afastam a necessidade "de uma equipe capacitada para analisar criticamente os estudos recebidos, promover ajustes e complementações, escolher as parcelas dos estudos que serão aproveitadas e, ao fim, estipular o valor a ser atribuído como ressarcimento aos seus autores" (SILVA, 2022, p. 296).

Outra fragilidade apontada majoritariamente é o risco de conflito de interesses, decorrente da possibilidade de o projetista participar da licitação. Essa é uma das destacadas novidades em relação às regras anteriores, que previam a impossibilidade de o autor do projeto participar, direta ou indiretamente, da licitação. A crítica que se faz é a de falta de alinhamento de interesses, de forma ampla, tanto de política pública quanto do interesse propriamente dito, considerando que estruturar um projeto não é barato. Logo, como a empresa que projeta poderá concorrer no processo, seria de seu interesse maximizar as chances de vencer e, conseqüentemente, reduzir as chances de competição mediante, por exemplo, indicação de insumos não disponíveis aos concorrentes.

Em última análise, uma falta de alinhamento de interesses, isso de forma ampla, tanto de política pública, muitas vezes, quanto do interesse propriamente dito, né? Na medida em que você vai ter uma empresa que apresenta, seja por interesse, ela propondo para o para o governo, ou quando o governo abre uma chamada pública com esse interesse, não é? Você tem ali uma empresa que vai concorrer nesse

processo e, cortando de partida, você tem ali um conflito de interesse, não é? Estruturar um projeto não é barato. Então é alguém que está estudando, está investindo recursos e não existe almoço grátis, não é? Então, algum motivo existe. Além disso, é uma atividade de alto risco, ou seja, se o governo abre uma chamada para receber projetos, não é? [...] Alguns órgãos tratavam vários projetos simultaneamente e, no final, escolhia um... ou seja, você nem sequer tinha a certeza de que e que o seu projeto seria escolhido, o que faz com que seja uma atividade de alto risco, né? Então, é difícil para você imaginar, uma instituição privada, disposta a correr esse risco de tal forma que ela seria uma entidade isenta para prestar esse serviço, né? (S7)

Quanto a esse ponto, relevante destacar que, em âmbito federal, fundado justamente no risco de conflito de interesses, o setor aeroportuário foi o único a vetar a possibilidade de participação do projetista na licitação posterior e é o único que segue utilizando o PMI, com significativo êxito formal em relação à subsequente realização de licitação e contratação.

Nos demais setores, embora os depoentes tenham relatado que não veriam problemas nessa participação, o motivo alegado é basicamente o de que, em nenhum dos PMIs realizados, os projetistas que participaram teriam logrado êxito, o que comprovaria a ausência de viés ou direcionamento que violasse o caráter competitivo do certame.

Um dos exemplos amiúde referidos foi o da relicitação da concessão da Ponte Rio-Niterói, cuja concessionária (CCR) elaborou os projetos, mas a vencedora do leilão foi a empresa Ecoponte, do grupo Ecorodovias Infraestrutura e Logística S.A. Porém, houve críticas à proposta vencedora, sob a alegação de que teria descartado indevidamente obrigações pontuais de manutenção que seriam tecnicamente importantes, bem como teria incluído obrigações de execução de obras de infraestrutura no entorno, que não estariam no projeto inicial e seriam supostamente desnecessárias.

Portanto, percebe-se que a possibilidade de participação do projetista na licitação suscita questionamentos relevantes e não há evidências coerentes que indiquem, de fato, se tratar de uma medida eficiente e vantajosa. Isso porque, no setor que não a utiliza, há evidências de eficácia formal do procedimento, com 100% dos PMIs resultando em contratos posteriores, embora esse fato, por si, tampouco assegure a eficiência material da medida, conforme já afirmado. Mas nos setores que a utilizaram, apesar da ausência de críticas à possibilidade, tampouco houve elogios ou apontamentos de externalidades positivas decorrentes, tanto que não mais adotam o PMI.

Em contraponto, agentes críticos ao procedimento argumentam a necessidade de permissão da participação de PMISTA patrocinado por grandes empresas interessadas no objeto final, o que

minimizaria os seus riscos financeiros e incentivaria a participação de melhores projetistas e projetos.

Então, por exemplo, um PMI, muito claramente ele bate nos processos federais. Ele veda a participação do PMIsta com um eventual interessado do leilão, então já de antemão ele coloca um .... assim, você não pode falar com o mercado! E daí fica a agência reguladora ou a secretaria tentando promover essas interações aí com eventuais interessados [...]. Por que às vezes você quer é um estudo independente? Você pode ter vários estudos independentes, porque eles são custosos. E a não ser que você tenha dinheiro para pagar, ou que você permita que haja um *sponsor* né? É inviável financeiramente aí, você ter um estudo de 2, 3, 4, 5 milhões de reais, sendo exposto no risco por múltiplas empresas, então, assim, a conta não fecha, não é? Então, o que que geralmente se faz. O que eu entendo que você tem que fazer. Você tem que ter um estudo que seja referência [...] E também você já tenha remunerações estabelecidas, de modo que você não tem aí a nenhum viés aí da própria empresa, ou que seja, de querer fazer que seja viável, que seja menos viável, enfim. Você já tem os incentivos monetários aí do processo. (P2)

Pois é, eu acho que pela natureza do PMI, pelo menos na nossa área, considerando o custo afundado num primeiro momento, né? O problema é o entrante, né? Ele tem que ter recurso. Como eu te falei, né? Então mudar isso. [...] A questão de o cara tem que ter um padrinho, né? Uma empresa constituída por trás, que vai financiá-lo. Isso não sei como a gente pode mudar isso. Só se a gente tivesse um fundo, né? (S2)

Percebe-se, todavia, que essas ponderações se conectam mais ao incentivo vinculado à remuneração, que propriamente a eventual incentivo de que o projetista prossiga na disputa como concorrente também no projeto.

Logo, nesse particular, parece adequada a fórmula utilizada pelo setor portuário de incentivo aos projetistas no PMI, com o critério de remuneração de todos os estudos que alcançassem notas mínimas previamente estabelecidas, aplicando-se um percentual do valor máximo estabelecido, proporcionalmente ao percentual da nota máxima que tirassem. Os demais são reprovados, sendo as notas não individuais, mas por decisão unânime da comissão de avaliação. Ressalte-se que um gestor público afirmou que essa questão da remuneração do projetista foi uma das mais relevantes para que o PMI parasse de ser utilizado no setor rodoviário. Destaque-se que um dos gestores privados consultado expressou uma avaliação favorável em relação à possível adoção dessa solução do setor de portos em todas as hipóteses, conforme declarado a seguir:

(O PMI) para a rodovia acabou ficando (desnecessário), né? Porque assim, na verdade, [...] para rodovias, ele é muito complexo, por quê? A empresa que faz... como ele é um projeto caro, é meio complicado se ela não receber, sabe? É

complicado, porque você imagina, hoje em dia a gente pede em projeto de concessão aerofotogrametria. É uma coisa cara. (S1)

Ó aí, isso melhora muito, porque daí o risco de participar, ele diminui muito, né? A gente consegue abarcar, às vezes, ter um *funding* ruim do projeto. Mas ter o risco de não ter, sabe, você estudar e não ter nada, isso é muito grande, né? Então, você já compra o risco de ele não ir para frente. Ou seja, eventualmente não ser licitado. Então esse é um risco grande, inerente, e você não tem controle nenhum sobre isso. Você ainda tem o risco de não ser selecionado, né? Então, é maior ainda, né? Então, posso não ser selecionado de um projeto que sequer vai pra frente. Mas aí faz com que o viés de fazer o mínimo necessário, né? Ou eventualmente até ter outras coisas menos republicanas aumentam, né? Esse é o problema. (P2)

Nesse sentido, tendo em vista a forma como o PMI vem sendo executado, os agentes privados que elaboram os estudos e que concorrem entre si nem sempre são remunerados, o que dependerá de sua seleção e da eventual contratação futura. Esse aspecto é visto como fator de alinhamento de incentivos pelos representantes do setor aeroportuário, que seria uma das principais vantagens do PMI.

O PMI tem algumas vantagens muito importante. Primeiro um alinhamento de incentivos total, entre nós da Administração Pública e os PMistas. Porque o PMista ele faz no risco todo o estudo de viabilidade. Ele investe bastante dinheiro nos estudos de viabilidade. São caros. Agora assim é, e ele só recebe, você, sabe, ele só recebe com a assinatura do contrato de concessão. Ou seja, a gente tem que passar por audiência, seleção, audiência pública, TCU, leilão, leilão bem-sucedido, não pode ser fracassado e tal etc. Assinatura do contrato de concessão e aí sim, é que eles vão receber. (S4)

Entretanto, para os agentes críticos, a ausência de certeza de remuneração pelos PMistas - que alguns defendem como vantagem do procedimento - seria, em verdade, um sintoma do seu desvirtuamento. Este seria motivado por uma necessidade de redução de custos, ainda que isso seja alcançado artificialmente, em prejuízo do interesse público subjacente. Alegam que tal fato contribuiria para que o processo de seleção tenha baixa *accountability* (controle), podendo incentivar a participação e premiar empresas de consultoria neófitas, aventureiras e menos qualificadas, pois seriam as únicas dispostas a correr o risco de não remuneração pelo projeto e que, assim, fariam o pior projeto possível, minimizando os seus riscos.

Era um programa muito bem-vindo, só que eles se entusiasmaram (...) teve lote que teve 12 empresas, mas teve lote que teve 30 empresas interessadas, mas na

verdade as empresas se inscreviam para que, quem fosse estudar realmente, chamassem eles para estudar. No final foi todo mundo declinando. (P1)

E ele lança como uma PMI, ou seja, no meu entender ele meio que abre mão de um rito natural aí de ser uma contratação pública, em nome de ser mais expedito, de ter uma facilidade melhor com o TCU, de ter menos *responsability*, dá um curto-circuito aqui, lança o que deveria ser uma contratação pública, num modelo de PMI. Para piorar, ele deixa múltiplos autorizados porque ele não quer sofrer questionamentos no processo de que ele restringiu competição *et cetera*. Então, são muitos autorizados, o que na prática implica que não tem um cliente, porque daí também não abre ou discute o andamento do projeto com as empresas, porque ele não pode favorecer uma ou outra. Vira um processo super subjetivo. Ele é no risco. Então, a empresa fica no modo de fazer o menos pior projeto possível, porque você tem uma remuneração que está totalmente solta. Não é que ele corre só o risco de não haver a construção, de não ser selecionado. [...] E ele meio que cumpre um rito meramente formal, às vezes, do processo licitatório, porque tinha que ter um estudo base para permitir que se desse sequência. Mas ele tem um estudo que não é pago. Então você tem uma percepção de que isso é *cost free*, entretanto, com ressarcimentos, às vezes, em uma ordem de magnitude N vezes maior do que a execução do estudo. Então, aí também tem duas coisas, então tem muito risco associado. [...] Então no nosso entendimento acaba pegando uma sacola de uma série de empresas com pouca experiência no setor, fazendo projetos ruins que meramente seguem o rito necessário e com *payouts* imensos que, no fim, são subtraídos claramente da outorga. Então você tem aquela falsa percepção que o estudo é gratuito ou pago pelo privado, mas na verdade ele é pago pelo desconto na outorga pública. (P2)

No estudo crítico ao PMI realizado pelo Banco Mundial, o IFC (2020) aponta como uma das principais fragilidades do procedimento o conflito de interesses, informando, ao contrário dos depoimentos em entrevista, que dados empíricos coletados dão conta de que, de 53 projetos analisados, 19 foram elaborados por empresas interessadas em participar da licitação e, destes, em "cerca de 80% dos casos, a empresa ou o grupo econômico responsável pelo desenvolvimento dos estudos foi o vencedor da licitação". O IFC propõe como solução para esse problema a busca de parceiro neutro, a partir do que denominam de "autorização a um único interessado para realizar a estruturação integrada do empreendimento", (IFC, 2020, p. 239) por meio da formalização, sem licitação, de contratos público-privados singulares.

Ocorre que a busca de um parceiro neutro para elaborar o projeto também parece possível no PMI. No setor de aeroportos, buscou-se a neutralidade pela regra que veda ao projetista participar da licitação, mas isso não foi suficiente para eliminar as críticas sobre a transparência e subjetividade do processo. Também um dos gestores públicos do setor confirmou a falta de

condições de avaliação objetiva dos projetos, ao defender a necessidade de uma análise comparativa dos estudos apresentados no PMI.

No setor de consultoria para o setor de aeroportos, consultorias praticamente terminaram porque todos os ativos saíram na sequência em modo meio saldão ali. [...] Então, enfim, para nosso entendimento, foi uma coisa terrível. E como a seleção é sempre pouco transparente, é muito subjetivo. [...] O que que é subjetivo, né? Surf é supostamente subjetivo, né? Ginástica artística é esporte subjetivo. Mas é menos subjetivo do que parece, porque tem uma série de critérios, eles fazem *scoring* dos critérios, se fez isso, se fez aquilo, ou seja, os 10 pontos são fatiados em 15 critérios de 0.1 ou 0.2, você acaba tendo uma relação muito clara, um *scoring*. O problema que você tem aqui é que ele está *judging*. Então o critério não é claro no qual ele está julgando e se dá um julgamento subjetivo. Então você não tem nem o critério para confrontar o que está sendo avaliado efetivamente. (P2)

E assim é um outro fator também. É de zero a cem. Mas como que você define essa nota? A grande maioria dos itens é uma análise comparativa... não tem como não ser. Então, assim, o inventário das condições atuais do aeroporto. Um consórcio apresentou 300 páginas de situação atual do aeroporto. O outro apresentou 20 páginas. Ah, mas o de 20 páginas apresentou tudo. Não, não tem como. Então, assim, você vai colocar o quê? 50% do detalhamento e 50% da quantidade de ilustração? Então não tem como a gente ser muito objetivo. Então é uma análise comparativa mesmo. (S5)

Dado o exposto, percebe-se que a busca de mecanismos formais que, em tese, garantam um projetista neutro é menos importante que a construção de um procedimento transparente e submetido à validação técnica, jurídica e social suficiente, que cuide de ajustar ou aprimorar eventuais inconsistências do projeto, em prol do interesse público.

Qual é o risco de ter alguém do mercado? Tem um contraponto... é você não ter capacidade técnica dentro do governo para discutir o que o mercado te apresenta. Isso é um risco. E felizmente a gente teve uma sorte que, no setor portuário, há uma manutenção dos técnicos muito grande, [...] então dá uma memória institucional, né? Mas, além disso, você tem a agência reguladora que, por definição, é um órgão de Estado e não de governo, então ter suporte da agência, ter técnicos capacitados para fazer esse contraponto aos EVTEs que a gente recebe, é imprescindível. Uma coisa é você participar com alguém do governo e com alguém do mercado, outra coisa é só ter gente do mercado. Aí eu me arrisco a dizer que seria ruim. Que a chance de você ter uma captura, até a pessoa se tocar que está sendo capturada por outro, com a conversa bonita, aumentaria... então é importante que você tenha uma estrutura dentro do governo, o órgão que for conduzir a PMI, você ter alguém capaz, um grupo capaz de fazer essa avaliação... como te falei que vai ser a comissão que a gente montou, você tem alguém pra avaliar isso. Pra dizer se está bom ou o quê? E, para além disso,

complementarmente, ter esses processos de participação social de forma séria, de forma efetiva. (S3)

Além disso, há a percepção, por parte de alguns depoentes, de que, se houver impedimento de o autor do projeto participar da licitação, seria diminuído o interesse de participar da fase de planejamento. Isso, de fato, é realidade, pois há relatos de desistências de potenciais PMISTas que tinham mais interesse em concorrer apenas no leilão e queriam evitar a desconfiança dos órgãos de controle.

Gestores consultados disseram que empresas de grande porte de infraestrutura não estariam interessadas na remuneração do projeto, mas que o interesse dessas grandes empresas seria essencialmente que o programa vingue como um todo. Ou seja, depoimentos indicam que, para as maiores e supostamente mais capazes empresas do ramo de concessão de infraestrutura - âmbito no qual o procedimento foi testado - interessa mais a concessão em si, vale dizer, o objeto final da licitação, do que a elaboração do projeto.

Inclusive se nem tivesse remuneração pelo estudo, nem precisaria. Uma empresa do porte da xxx não está interessada em 14 milhões. Ela quer que o programa vingue como um todo. Pois bastaria um lote dar errado para que todos os outros deem também. (P1)

Nos setores rodoviário e de portos na esfera federal, há relatos de que há estudos doados, que passaram a ser aprimorados pelas empresas públicas estruturadoras que foram criadas (EPL, hoje INFRA). Os agentes privados que doaram os estudos se abstiveram, portanto, do diálogo formal na fase de planejamento.

Como a gente tem uma demanda muito grande por terminais, novas licitações, então qual é a grande preocupação da galera, era não ser o último da fila... o terminal portuário nosso, os pequenos custam 50 milhões. Há faixa de 200, 300, 400 milhões de reais de implantação do terminal. Um estudo custa 200, 250 mil. Bicho, pro cara não vale nada. Então, qual o mecanismo hoje está sendo o mais comum de todos para a gente. O cara doa o estudo para a gente. Não precisa nem fazer PMI. Eu tenho hoje um banco de estudos aqui, doados, que eu recebi das empresas. Doação, custo zero pra gente. E o que é o nosso trabalho? Processar esses estudos. Aí hoje aquele trabalho da comissão que eu te falei, ele foi substituído pela antiga EPL, agora INFRA S.A. Eles têm uma comissão específica lá. E o trabalho deles é pegar esse estudo doado, virar de cabeça para baixo, procurando o pulo do gato. Onde é que tem um subir custo aqui? Onde é que o cara exagerou, né? Colocou mais gente do que precisava na operação? Colocou um custo de dragagem maior? Então você trabalha só com isso e eu ainda

mantenho aquele fluxo. Além disso, continuo com consulta pública, audiência pública, com o tribunal e com licitação. (S3)

O fato é que os gestores entrevistados afirmam que a alternativa da contratação direta do projetista pode até minimizar, mas não elimina por completo os riscos de imprecisões e oclusões. Há a percepção de alguns de que a contratação direta daria mais segurança ao poder público e que a relação seria mais profissional e haveria mais controle do processo. Foi referido um caso, no qual a concessionária atual estava fazendo o estudo para relicitação, e houve litígio entre a comissão e o projetista em relação a sobrepreços.

De outro lado, há percepções de que, na relação com projetistas privados no PMI, haveria mais controle sobre a definição da política pública e maior governança sobre as premissas e a modelagem, pois os PMIs seriam mais permeáveis às sugestões. Isso não acontece, depois que se passou a contratar grandes corporações como a INFRA S.A., que tem recursos e equipe técnica para buscar por si inovações, mas se submetem menos aos formuladores de políticas públicas.

É o que que eu achava interessante, no caso da PMI, que a definição da política pública estava muito claramente com a gente, no sentido que a gente dava as premissas, e os caras seguiram o que a gente queria, né? Pra fazer a modelagem, né? O que não é o caso por exemplo, quando você começa a trabalhar com grandes grupos, IFC, BNDES, porque os caras começaram a ter mais asas. [...] Claro que eles [...] têm dinheiro para buscar inovações fora e tudo mais, mas a nossa atuação como formuladores de política pública fica prejudicada, porque os caras têm dinheiro. Um poder de barganha grande, né? No caso da PMI não, né? A gente tinha justamente uma liberdade para poder conversar com os caras... fazer testes, né? Vamos tentar fazer isso aqui e ver. E os caras atendiam, né? Na medida do possível [...] no PMI se (dizia) eu quero tais premissas para a duplicação, o cara atendia. Eu gostava disso na época porque a gente tinha mais controle.” (S2)

Em suma, é consistente a avaliação de que o PMI é uma boa opção, se considerado o seu potencial para a promoção do diálogo entre agentes públicos e privados para melhores contratações públicas. As ressalvas ao procedimento são passíveis de superação, desde que sejam utilizadas efetivamente para o diálogo e a construção da melhor solução para os problemas diagnosticados, e não adotadas como um mero rito formal para a célere obtenção de projetos necessários para uma licitação.

Portanto, pela confrontação do mérito dos depoimentos coletados, é possível concluir que o mais importante para a eficiência do procedimento seria a adoção das seguintes providências: (i) preservar o diálogo transparente como seu principal escopo, especialmente na fase conceitual do

projeto, (ii) preservar a credibilidade do órgão ou entidade contratante, (iii) minimizar os riscos financeiros aos projetistas, potencializando os incentivos para que os melhores participem do processo, (iv) garantir a participação de corpo técnico numérica e tecnicamente suficiente para tomar decisões acertadas e monitorar a qualidade dos projetos, e (v) preservar um tempo razoável para que as etapas de validação técnica e controle social ocorram sem atropelos.

Para melhor compreensão dos achados na entrevista, os dados obtidos em relação ao presente tópico foram categorizados e resumidos no quadro seguinte, considerados os eixos em torno dos quais gravita o problema de pesquisa, separando as investigações e as descobertas relativas à eficácia, aos fatores de viabilidade dos procedimentos inovadores na Administração Pública, bem como às respectivas eficiências e riscos em relação às experiências vivenciadas:

**Quadro 2 - Eficácia, viabilidade, eficiência e riscos.**

CATEGORIAS	SUBCATEGORIAS	ACHADOS
Eficácia do PMI (como tal compreendida a capacidade de produzir o efeito para o qual foi concebido, somente em relação à licitação e contratação futuras)	Setor Rodoviário	<p><b>Atualmente não se utiliza mais o PMI no âmbito federal,</b> optando-se pela contratação direta do projeto de viabilidade pelo BNDES e pela Infra S.A., que é a junção da Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A. com a Empresa de Planejamento e Logística (EPL) que é responsável por obras ferroviárias, planejamento e estruturação de projetos para o setor de infraestrutura de transportes.</p> <p>Há depoimentos de que o PMI foi exitoso no início, de certa forma, por ter resultado em projetos aprovados, licitados e contratados. O mais citado como referência de primeira experiência foi na concessão da Ponte Rio-Niterói, PMI vencido pela então concessionária CCR, que fez o projeto de viabilidade, mas leilão vencido por outra empresa. Em 2014, de 5 editais lançados, 3 foram leiloados. Há também os que consideram não ter sido exitoso nem no início, diante dos lotes mal escolhidos, sem viabilidade por questões políticas e por dificuldades de governança no projeto. Em 2016, todos os PMIs lançados foram encerrados sem êxito. Depoimentos indicam que, a partir de então, a sua utilização passou a perder sentido.</p>
	Setor Portuário	<p><b>Atualmente não se utiliza mais PMI no âmbito federal, sob a alegação de que a cadeia é verticalizada, havendo apenas um interessado para cada área, não havendo concorrência.</b> Considerando o custo dos estudos - irrisório se comparado com o benefício potencial da exploração da área - já há um banco de</p>

		<p>estudos doados pelos interessados, pendentes de avaliação pela INFRA S.A, seguido de consulta pública e submissão ao TCU.</p> <p>Foi iniciado o uso em 2012, inspirado na experiência dos aeroportos, e considerado parcialmente exitoso, pois supriu a ausência de estrutura capaz de produzir todos os projetos necessários para subsidiar uma licitação, basicamente o estudo de viabilidade técnica, econômica e ambiental. Mas, por dificuldades "extra técnicas" (políticas, por perda de autonomia dos Estados), a taxa de êxito foi considerada muito baixa, alheia à qualidade dos estudos. Foi também relatada certa falta de maturidade inicial para dimensionar: de 150 áreas estudadas, por volta de 90 estudos foram realizados, e licitadas por volta de 50 áreas.</p>
	Setor Aeroportuário	<p><b>Segue sendo realizado no âmbito federal.</b> 100% dos PMIs lançados foram licitados e contratados. Não houve resistência à implementação da inovação. Só algo pontual, individual, com o relato de que os servidores são técnicos e engajados.</p>
	Setor de Mobilidade	<p><b>Segue sendo realizado no âmbito distrital.</b> Em um período de 3 anos, foram lançados 8 PMIs. Nenhum chegou ainda a ser licitado, pois foram feitos há pouco tempo. Mas 6 tiveram estudos entregues e aprovados em audiência pública, 5 estão sob avaliação do Tribunal de Contas Distrital, aptos em tese a serem licitados, e apenas 1 foi descartado. Ou seja, 50% de aproveitamento. É exitoso na avaliação do entrevistado. "É um bom procedimento".</p>
	Perspectiva de agentes críticos	<p><b>Não seria possível medir a eficácia do PMI apenas pela existência de um leilão e contratação subsequentes.</b> Isso pode ser parte do problema, se o projeto for mal estruturado, o que só será visível mediante análise de performance, depois de anos de vigência do contrato, quando a eventual ineficiência estiver consumada.</p> <p>Não é efetivo, principalmente em face do conflito de interesses, bem como dos incentivos inadequados para a qualidade do projeto, pelo risco de o projetista não ser remunerado.</p>
Fatores de viabilidade	1 – Detalhamento do Projeto	<p>1 - Necessidade de detalhamento do termo de referência, com detalhamento dos memoriais, permitindo rastreabilidade para engenharia reversa e conferência dos valores, especialmente quando há impacto no valor da tarifa ao usuário (rodovia – tarifa variável ao usuário), o que impõe que o projeto seja mais detalhado. Caso não impacte (aeroportos – tarifa fixa ao usuário), o projeto não precisaria de tanto detalhe.</p> <p>2 – A falta de detalhamento do projeto é alegada como fator prejudicial à sua aprovação nos tribunais de contas.</p> <p>3 – No setor aeroportuário, o menor detalhamento só foi possível depois de um certo tempo, com a curva de aprendizado, mediante</p>

		<p>o estabelecimento de metas, de níveis de serviços, não prescritivos (vinculantes). Houve definição de parâmetros de desempenho, sem estabelecer necessariamente como atingir esse desempenho. Nesse ponto, por se tratar de estudo não vinculante (não prescritivo), acredita-se que o risco de viés seria menor.</p> <p>4 – Porém, no setor de mobilidade, no qual a questão tecnológica é mais importante e o mercado é mais difuso - o que se adequa ao procedimento vocacionado a inovações - defende-se o termo de referência mais aberto, direcionado para o problema que se quer resolver e não na solução preconcebida. O termo de referência mais fechado, direcionado para como fazer o estudo, enrijece o processo e prejudica o objetivo do PMI, que é a busca pela melhor solução, uma solução inovadora.</p> <p>5 – Para os agentes críticos, seria necessária a abertura de diálogo com o mercado em um momento de pré-viabilidade, com menos precisão e detalhamento, pois, como o PMI é feito hoje, se publica um edital já fechado para execução de um estudo já definido e extremamente detalhado, o que prejudica e até inviabiliza o efetivo diálogo e as influências recíprocas e acaba promovendo contratações pelo menor preço, independentemente da qualificação.</p> <p>6 – O agente crítico pondera que o PMI se tornou um preenchimento de um rito burocrático. O que era para promover maior celeridade trouxe uma piora da qualidade dos estudos, com empresas muito diversas competindo apenas pelo critério de menor preço.</p> <p>7 – Sob a perspectiva do agente privado, é imprescindível apenas uma matriz de risco bem-feita, que confere segurança na participação.</p>
	2 – Equipe técnica	<p>1 – Equipe técnica boa e capacitada para o procedimento, que esteja no mesmo patamar de quem está fazendo o estudo, sob pena do risco de assimetria de informação. Isso traz insegurança para o projeto, embora o risco de imprecisões e ocultações também ocorreria na contratação do projetista.</p> <p>2 – Necessidade de manutenção do corpo técnico, que viabiliza memória institucional para consolidar a curva de aprendizagem.</p> <p>3 – Caso a equipe não tenha capacidade técnica adequada, isto é, seja pequena para analisar os estudos, a contratação do projetista seria mais indicada.</p> <p>4 - Porém, para os agentes críticos, as equipes de seleção com as quais atuaram nos PMIs são "extremamente desqualificadas", às vezes, sem nenhuma pessoa, nenhum membro técnico que tenha experiência no assunto específico, com um entendimento mais</p>

		institucional do órgão que propriamente do objeto, não percebendo "falhas gravíssimas" do projeto.
3	-	<p>1 – Independência (autonomia e insulamento) e qualificação da comissão de seleção dos estudos, minimizando os riscos de captura política, que interfira na escolha dos estudos por critérios não técnicos. O diálogo subsistirá anterior à apresentação dos estudos, para fixar as diretrizes gerais, bem como em fase posterior, para ajustes eventualmente necessários, garantindo um estudo de viabilidade bem-feito, ou seja, que reflita condições de mercado tais que gerem um leilão bem-sucedido.</p> <p>2 – Sem individualização da avaliação técnica, a nota de classificação dos estudos é coletiva, a partir de uma análise comparativa entre os estudos apresentados.</p> <p>3 - Clareza dos termos da disputa, transparência das informações, alinhamento de incentivos e gerenciamento de riscos são fatores-chave que devem ser perseguidos pelos gestores públicos.</p> <p>4 – Deve haver tempo hábil para participação social séria, de forma efetiva, para críticas e apontamento de eventuais fragilidades, viabilizando a análise das contribuições enviadas, minimizando eventual assimetria de informação em face do corpo técnico.</p> <p>5 - O projeto só é do governo depois de selecionado. Antes, ele deve ser tratado como propriedade privada, sigiloso. Depois, como propriedade do governo, sujeito a alterações e total transparência.</p> <p>6 – A transparência é o antídoto para eventual viés no estudo.</p>
4	-	<p>1 – Credibilidade do governo e previsibilidade na realização da licitação e da contratação são as principais causas apontadas como fatores de eficácia do PMI no setor aeroportuário, gerando incentivos crescentes à participação dos projetistas.</p> <p>2 – A captura política é apontada como fator de inviabilidade do PMI no setor aeroportuário, minimizada pelo insulamento da comissão de seleção.</p> <p>3 – No setor rodoviário, a falta de credibilidade decorrente de captura política foi apontada como causa de inviabilidade, pois acarreta a escolha de trechos inviáveis, cujos procedimentos são abandonados ou descartados. É maior o risco de inviabilidade quanto maior for a incerteza de concretização.</p> <p>4 – No setor de portos, a pressão política foi também apontada como fator de inviabilidade, em face de um movimento que objetivava padronizar os contratos, contrariando assim interesses individuais e regionais.</p>

	5 - Órgãos de controle	<p>1 – A articulação com os órgãos de controle antes da conclusão da licitação é vista como desejável fator de viabilidade, especialmente em face do medo do risco de responsabilização dos agentes públicos responsáveis.</p> <p>2 – Foi relatada a dificuldade de discussão nos Tribunais de Contas Distrital/Estaduais, pois para eles é uma novidade.</p> <p>3 – No setor de portos, no início, foi necessário diálogo entre poder público, órgãos de controle e agentes privados até mesmo para definir a metodologia de precificação dos estudos, que já tinham sido apresentados. Faltou maturidade no início para dimensionar as particularidades envolvidas, tamanho, tempo e necessidade de articulação com os órgãos de controle.</p> <p>4 – Para os agentes críticos, o modelo de PMI atual é utilizado também em razão do medo de controle, principalmente para que se obtenha o projeto necessário para a licitação, mas objetivando essencialmente fugir da responsabilidade, diante do menor risco associado ao gestor público. Cumpre-se um rito meramente formal, com seleção arbitrária, mediante critérios pouco claros e transparentes, para obter um estudo que não é pago, com a percepção de custo zero (que é irreal na prática, diante dos valores mais caros pagos do que os praticados na contratação).</p>
	6– Remuneração dos projetistas e possibilidade de sua participação na licitação	<p>1 – No setor aeroportuário, é vedada a participação do PMIsta como proponente na licitação, o que é visto com bons olhos pela área do TCU, por minimizar os riscos de assimetria de informação.</p> <p>2 - No setor rodoviário, há percepção de que, se houvesse impedimento de quem faz o projeto de participar da licitação, seria diminuído o interesse em participar. Isso tanto é verdade que houve desistências de potenciais PMISTas, que tinham mais interesse em concorrer apenas no leilão e não queriam fomentar a desconfiança dos órgãos de controle. Passaram a doar os estudos, que foram aprimorados pelas empresas estruturadoras criadas (EPL). Se abstiveram, portanto, do diálogo formal no momento do projeto. Há necessidade de acompanhamento para administrar as desconfianças sobre eventual favorecimento ao projetista privado. Nos poucos leilões realizados, os PMISTas, mesmo podendo participar da licitação, não venceram. Isso provocou menos resistência do TCU, que sempre mostrou desconfiança dessa possibilidade.</p> <p>3 – O agente crítico ressalva que deveria ser permitida a participação de PMIsta patrocinado por grandes empresas interessadas no objeto final, para que o risco financeiro a que se</p>

		<p>submete não consista em incentivo para fazer o "menos pior projeto possível".</p> <p>4 - No setor rodoviário, que necessita de muita prospecção - o que aumenta o custo do projeto, e conseqüentemente o risco do projetista, caso não seja remunerado - aponta-se como fator de viabilidade a capacidade financeira dos projetistas, pois os projetos são onerosos. Só participa se tiver "cacife". Porém, há depoimento sobre os custos não tão altos de projetos de viabilidade de rodovia, por não precisarem de trabalho de campo, diversamente do setor de ferrovia, e ainda considerando a trava legal de 2,5% dos investimentos.</p> <p>5 - No setor de portos, pelos agentes públicos e privados consultados, entende-se como adequado incentivo aos projetistas o critério de remuneração de todos os estudos que alcançassem notas mínimas previamente estabelecidas, aplicando-se um percentual do valor máximo estabelecido, proporcionalmente ao percentual da nota máxima que tirassem. Os demais seriam reprovados. E as notas não seriam individuais, mas por decisão unânime da comissão de avaliação.</p>
	7 - Aspectos diversos de inviabilidade nos setores que não mais utilizam PMI	<p>1 - Concorrência com a contratação direta: percepção de que a contratação direta dá mais segurança ao poder público. A relação seria mais profissional. Na contratação, há mais controle do processo, com referência a exemplo de divergências insuperáveis em relação a sobrepreços, entre a comissão e a concessionária atual que elaborava o estudo para relicitação.</p> <p>2 - No setor rodoviário, não haveria muita inovação tecnológica que justifique a prospecção; o mercado é conhecido. Porém, recentemente houve uma inovação com a implantação do <i>freeflow</i>, com a identificação automática e a cobrança do veículo, sem precisar de praça de pedágio.</p> <p>3 - No setor de Portos, atualmente a cadeia é verticalizada, só havendo interesse de determinada empresa para cada área. Não há concorrência.</p>
Eficiência e vantagens	Agentes públicos	<p>1 - Flexibilidade, com previsibilidade.</p> <p>2 - Agilidade; mais rápido que a contratação, especialmente com ganho de cronograma no período inicial.</p> <p>3 - Solução para estrutura de pessoal insuficiente.</p> <p>4 - Não tem custo inicial para o contratante, o que é vantajoso especialmente caso o estudo mostre que o projeto é inviável.</p> <p>5 - Mais barato que estruturar o órgão por concurso público.</p> <p>6 - Melhor estruturação dos projetos de concessão, especialmente no setor aeroportuário.</p>

		<p>7 - PMI é mais plural, favorece a participação de todos, inclusive do agente regulador, que pode não participar ativamente na contratação direta.</p> <p>8 - O PMI favorece melhores estudos do que a contratação direta, pois é como se fosse uma licitação por técnica, sem as amarras formais da licitação exclusivamente por técnica.</p> <p>9 – Mais controle sobre a definição da política pública e maior governança sobre as premissas e a modelagem.</p> <p>10 – Transparência e controle pelas outras empresas que participam da licitação e pelo TCU.</p> <p>11 – Contribui para a curva de aprendizado do órgão na gestão da política pública, com evolução qualitativa dos estudos de viabilidade, o que possibilitou até a migração para a contratação direta em alguns setores, como o rodoviário, no qual os projetistas que estão sendo contratados de forma direta são os mesmos que participaram dos precedentes PMIs.</p> <p>12 – O projeto não vincula, nem obriga. A administração e o particular podem desistir a qualquer momento, sem direito a qualquer ressarcimento ou penalidade.</p> <p>13 – Ausência de custos ao contratante.</p> <p>14 – A qualidade do projeto independe de ser ou não pago; contratado diretamente. No PMI, o incentivo para a qualidade do projeto decorreria justamente do fato de que o projetista só receberia, se o seu projeto fosse bom o suficiente para viabilizar a realização de licitação e contratação.</p> <p>15 – O diálogo oferece antídoto à tendência natural de insulamento do governo, mediante contraponto do mercado, evitando resultados enviesados pela visão (cegueira) de governo e melhores entregas.</p> <p>16 – Possibilidade de trazer mais inovação, pois a contratação seria mais restrita, alcançando os mesmos de sempre. Ex. EPL contratou o IFC, que é um braço de consultoria do Banco Mundial, que acabou contratando as mesmas empresas que sempre atuaram no Brasil para os respectivos estudos.</p>
	Agentes privados	<p>1 – Sob o ponto de vista especialmente do agente privado de grande porte, o benefício de participar dos diálogos iniciais e participar do estudo de viabilidade não seria propriamente financeiro, relacionado com a remuneração do projeto, mas garantir a chance de alertar o que seria uma concessão viável (decente), com o objetivo de que o programa vingue como um todo. Ex: exigência de duplicação supostamente desnecessária em rodovias onde não há tráfego compatível.</p>
Riscos	Agentes públicos	<p>1 - O PMI é mais caro que a contratação direta, pois remunera o risco de não ser selecionado e de não haver um vencedor no leilão.</p>

		<p>2 - Redução da competitividade ao longo do tempo; pelo alto risco, poucos prosseguem apresentando propostas.</p> <p>3 – Há uma natural curva de aprendizado. Os estudos evoluem qualitativamente, assim como os projetistas incumbentes, mas isso pode criar barreiras de entradas aos novos concorrentes entrantes.</p> <p>4 – Assimetria de informação e viés do estudo, pois o elaborador do projeto pode fazer 2 estudos: um para ele e outro para o governo, maximizando seu retorno.</p> <p>5 – Captura pelo mercado, caso o solicitante do estudo não disponha de corpo técnico capaz e suficiente para avaliar criticamente e discutir o que é proposto, sabendo identificar inconsistências e falsas promessas.</p> <p>6 – Falta de tempo hábil que comporte o prazo necessário para efetiva participação social, bem como para analisar as contribuições enviadas.</p>
	Agentes Privados	<p>1 – Para os agentes privados, o principal risco apontado é a incerteza política, por não haver segurança de qual será o plano de governo nos próximos anos, porque qualquer modal retira tráfego de rodovia, como por exemplo, duplicar uma rodovia, que posteriormente levará à migração de tráfego para ferrovia. Ex: no Paraná, seria feita licitação por menor preço de tarifa e outorga.</p> <p>2 – Falta de credibilidade do órgão ou da política pública objeto do diálogo, com risco de participação deserta ou seleção adversa, com participação de projetistas incapazes ou que não se empenhem para apresentar estudos adequados.</p> <p>3 - Falta de padronização do processo de contratações públicas brasileiras, fazendo com que, por vezes, se exija grau de detalhamento que imponha custos exagerados e incompatíveis com o momento da concepção do projeto, diversamente do que ocorre no exterior, onde as fases de contratação pública são mais precisamente definidas e padronizadas.</p> <p>4 – O medo de controle faz com que gestores adotem o PMI de forma atabalhoada e equivocada apenas para fugirem da responsabilidade de realizar por si os estudos.</p>

Fonte: elaboração própria.

#### 4.2.2 Projeções para o futuro: inovação e diálogo, resistência e superação

Em relação às projeções para o futuro, os Procedimentos de Manifestação de Interesse são majoritariamente considerados como vocacionados à inovação, quando for necessário agregar

inteligência ou quando a questão tecnológica for importante. Mesmo os depoimentos mais críticos ressaltaram que haveria sentido utilizar tais procedimentos em casos específicos, quando a única forma de fazer um projeto compreenda uma especificidade que pouca gente tem, um nicho de conhecimento disponível a poucos.

E não adianta vir com um modelo muito moderador. Muito conservador. Que isso não ganha mais concessão no Brasil. Então tem que ser arrojado. Porque antes a gente colocava na mão de projetista e eles vinham com aquelas soluções tradicionais. Agora não, nós queremos engenharia de valor no negócio. (P1)

A comparação que eu faço, né? Rodovia... você tem duas questões em rodovia. Uma que é um mercado conhecido, não é? E a outro é que não tem muita inovação tecnológica. Você tem agora como única inovação tecnológica que a ANTT está tentando implantar agora o *freeflow*, que é uma cobrança, é uma identificação automática do veículo, sem precisar de praça de pedágio. Mas, fora isso, não tem muita inovação tecnológica. Mobilidade urbana e aviação, você já tem mais. A questão tecnológica, ela já é mais importante. E também já é um mercado, talvez, mais difuso. Por exemplo, aeroportos, você teve interessados aí nos leilões que vieram de fora do Brasil, o que não tem acontecido aí mais em rodovia. Então ficou um mercado conhecido, né? E sem muita necessidade de inovação tecnológica. Isso aí pesa a favor de contratar o estudo, né? E não de fazer PMI. (S6)

Até para o agente mais crítico, tais procedimentos seriam aceitáveis, mas em projetos menores ou quando fossem prospectadas inovações. Nesse caso, ele até sugere que faria mais sentido o uso de um procedimento diverso, denominado de Manifestação de Interesse Privado – MIP, quando a proposta parte espontaneamente do próprio particular, que teria primazia na condução técnica do processo. Mas essa sugestão deve ser avaliada com alguma reserva, pois se trata de opinião proferida por quem naturalmente prefere não precisar competir.

Ele fica obviamente um pouco melhor, quanto menor a unidade. PMI de ativos de 10 bi, 20 bi, 40 bi somados, eu acho que faz muito menos sentido. Se você fosse fazer uma PMI de uma coisa muito pequenininha, eu acho que o problema, ele fica mais contido, mas é muito mais fácil ir pra uma MIP, porque daí você já garante que tem o interesse de um privado associado. Então coisas pequenas não precisam do governo regulando, estruturando de uma maneira organizada. Como você poderia preparar o material para uma licitação? Coisas muito grandes, daí precisa estar numa IFC, num BNDES, no Banco Mundial, com a própria contratação direta da EPL, uma Infra, para daí ter controle do processo, entender dessas discussões do que faz sentido agrupar em lote e tal. (P2)

No setor rodoviário, um dos argumentos apurados para a não utilização do PMI atualmente é o de que no setor não teria muita inovação tecnológica que justificasse a prospecção, já que o mercado é conhecido. Mas, contraditoriamente, apurou-se uma recente inovação em fase inicial de implantação na BR 101, entre Ubatuba-SP e a cidade do Rio de Janeiro, denominada de *freeflow*. Essa tecnologia consiste na identificação automática e na cobrança do veículo, sem precisar de praça de pedágio, com capacidade de identificar todas as passagens no local a ser monitorado, seja por etiqueta eletrônica (*tag*) seja por leitura da placa, com pagamento junto à concessionária em até 15 dias, sob pena de multa. Tal medida diminui o custo do concessionário e atende ao interesse público, pois torna as viagens mais rápidas, eliminando filas, portanto, mais vantajosas também para o usuário. Apesar de intuitivo, não foi possível apurar se a continuidade do uso de PMI no setor teria antecipado a implementação dessa inovação, que já vinha sendo utilizada na Europa, EUA e Chile.

É uma resistência muito grande do próprio poder concedente. Por exemplo, o *freeflow*, nós conseguimos convencer a ANTT agora a implantar o *freeflow* na Rio Santos. É uma estrada que não tem como duplicar ela toda, de um lado é mato e do outro são taludes perigosíssimos, então pra que que vai abrir e fazer praça de pedágio? Então o que que tem que fazer? Era mudar o marco regulatório do *freeflow*. Já foi mudado. Hoje o usuário não precisa de TAG para passar, depois ele tem 15 dias para pagar na plataforma. Isso elimina mão de obra, barateia a concessão. Agora, foi uma resistência tão grande. Depois de 20 anos de concessão que nós estamos implantando o *freeflow*. (P1)

Seja como for, considerando que a nova lei de licitações restringe tanto o PMI quanto o Diálogo Competitivo às inovações, é possível concluir que tais procedimentos recebem bons prognósticos de implementação dos gestores com experiência na área, mesmo em relação àqueles que manifestaram posição crítica, com mais ressalvas que elogios.

Em relação especificamente ao Diálogo Competitivo, apenas um gestor, com atuação estratégica e privilegiada no tema, demonstrou conhecimento sobre referido instituto. Embora reconhecendo um certo conflito de interesse pessoal com o PMI, por representar empresa concorrente do procedimento, vaticinou que inovações como a ampliação do PMI e da instituição do Diálogo Competitivo não devem prosperar diante da cultura brasileira, que não permite procedimentos mais fluidos e abstratos.

Porém, apesar do aparente contraponto aos demais depoimentos, a percepção qualificada colhida sobre o Diálogo Competitivo acaba por reforçar a percepção geral de resistência dos órgãos

de controle como um dos principais fatores para a implantação de soluções inovadoras, especialmente que envolvam um caminho que fosse mais moderno, mais mercado, com essa lógica de conversa e de avaliação qualitativa das coisas. Mas, na prática, especialmente pela resistência dos órgãos de controle, foi-se caminhando e moldando para algo muito mais próximo da licitação tradicional.

Por que que eu sou cético? Vou dar um exemplo prático. [...] Nós desenvolvemos aqui para a nossa área de projetos aqui, né? Você conhece a lei das estatais, não é? Que ela tem o famoso artigo 28, que diz que, eu não vou precisar aqui, mas que diz que se você faz uma contratação para a atividade fim do seu negócio, você não precisa seguir a lei de licitação e você segue uma condição mais próxima do privado. Certo? Nós desenvolvemos isso aqui, fizemos um piloto junto ao tribunal de contas. A gente achou que, cara, vamos fazer agora uma contratação pesada. Né? Uma coisa moderna, enfim, sem ser aquela coisa de cara, crachá, de menor preço e atestado. Enfim, uma avaliação mais qualitativa, de técnica mesmo, né? Avaliar a técnica de forma qualitativa, como é o mundo real, né? [...] Com essa lógica de conversa com o mercado, de avaliação qualitativa das coisas e, na prática, a gente foi chegando, caminhando assim, foi moldando para uma coisa muito mais próxima do que cara, chama outro nome aí, mas no fundo ele tem que ser muito próxima da licitação. Então eu acho que tem a ver com aquele ponto que falei no começo, tá? Da nossa cultura, né? Nossa cultura não permite essas coisas mais fluidas, digamos assim, né? Mais conversa. Quando se fala muito de conversa, você bota um pouco de subjetividade no meio, você bota uma coisa assim, mais abstrata, difícil você botar um parâmetro muito objetivo para qualificar coisas, né? É... então eu vejo com ceticismo. (S7)

Mas, a despeito da existência de objeções qualificadas, há suficientes elementos nos depoimentos que permitem concluir que o diálogo nas contratações públicas não é apenas majoritariamente aceito e desejado como um fim em si mesmo, mas como um meio indispensável, especialmente à prospecção de soluções inovadoras que, pela própria essência que encerram, admitem e demandam flexibilidade, abertura e uma certa dose de espírito público colaborativo que as viabilize na prática.

Conversar com o mercado é fundamental. (S7)

Mesmo os agentes críticos não contestam a importância do diálogo, mas sustentam que, da forma como vem sendo implementado, o PMI não o favorece, especialmente quando o projeto é muito prescritivo e detalhado, impedindo a efetiva influência dos agentes privados, diante das amarras burocráticas e do medo de responsabilização pelos agentes públicos.

Então, eu acho que o diálogo é fundamental, até porque, se não tiver um engajamento, interesse do setor privado, você lança uma oportunidade que, eventualmente, dá vazão ou não tem interessados ou interessado. Ou você tem um interessado que, por desentendimento, por ser mais aventureiro, comprou um risco desnecessário que vai explodir mais para frente, não é? Eu acho que é necessário. A forma de fazer. A maneira como ela se dá nos processos atuais, ele é quase inexistente, ou ela se dá informalmente, não é? (P2)

Destaca-se a compreensão qualificada da importância do diálogo como antídoto à tendência natural de insulamento do governo, mediante contraponto do mercado, evitando resultados enviesados pela eventual cegueira de agentes públicos e promovendo melhores entregas.

Sim, eu diria que é crucial para aí isso, o que que eu diria? Que é crucial (o diálogo). Porque senão, eu fico muito insulado. A gente, o governo, já tende a ser insulado por natureza. A gente acha... de novo, falo a gente, me incluindo, não estou criticando meus colegas, estou me criticando, a todos nós. A gente, quando estuda há um determinado tempo, há muito tempo, conhece as coisas e diz: não, então está bom, eu sei fazer isso. Eu consigo fazer isso se me derem tempo e estrutura, eu consigo montar isso. Mas por mais que a gente esteja bom, nós não somos onipresentes. E sempre tem alguém que pode trazer um: oh, bicho aquele teu conhecimento é massa, mas você não conhece essa realidade. Você não conhece esse mercado, você não conhece essa característica. Então você tem alguém do mercado para trazer isso de fora. Fazer, em alguns casos, o contraponto à nossa visão de governo, não vou dizer que é importante não... para mim é imprescindível. Eu acho que se a gente se propuser a fazer, o governo, um negócio do zero, a gente faz bem, não tenho dúvida. Não é que vai fazer ruim não. Mas tendo essa ligação, governo e mercado, certamente fica melhor. (S3)

E ainda que o diálogo entre agentes públicos e privados sempre tenha havido, a adoção de procedimentos públicos - transparentes e concatenados para que ele se implemente formalmente para a modulação de detalhes da contratação - foi percebida como inovação nos primórdios da adoção do PMI e é igualmente avaliada como inovação ao serem ampliadas as possibilidades de uso para todas as hipóteses de contratação. Além disso, o Diálogo Competitivo é visto como inovação, por consistir não em procedimento preparatório, mas em modalidade de licitação com foco no problema e não na solução.

E sob essa ótica, reitera-se que a relevante inovação dos procedimentos estabelecidos pela nova lei consiste na instituição formal do diálogo público da forma mais transparente possível. Porém, sua implementação na prática não pode ficar restrita a interlocutores privilegiados, com riscos à ampla participação e competitividade.

Então no fim participa só quem tá estudando previamente. Então um dos concessionários, grandes, eles, quando têm interesse no projeto, participam um ano antes. Ele começa a olhar, vai olhando e tal, vai olhando .... mas ele está aqui no Brasil medindo a temperatura, parece que vai, parece que não vai, reunião mensal no MINFRA, reunião mensal no governo de São Paulo. [...] E o cara internacional só descobre quando publica, não é? Porque até lá ele não tem um time de desenvolvimento aqui de negócios tendo reuniões institucionais com todos os agentes federais, sem parar, para medir se, pô, vai mesmo. Será que vai mesmo? Sabe aquelas coisas de *pipeline*? Porque a gente monitora *pipeline* pra falar com o mercado privado. Então a gente vê o *pipeline* de terminais portuários tá, então, sei lá. Eu acho que são 35 projetos no *pipeline* de 4 anos. Aí eles (perguntam): E aí o que aconteceu? Todos os projetos não andaram pra frente. Este aqui ó, *sine die*. Quer dizer, você pega um *pipeline* do que vai acontecer no próximo trimestre e daí isso às vezes atrasa um ano! Uma loucura aí no processo, que um cara internacional pega e fala: não, legal, quando tiver um sério, publicar, aí eu o olho. Daí publica com 90 dias, e ele fala: Ó, infelizmente não consigo participar, né? (P2)

Relembre-se a ressalva de agente crítico no sentido de que o processo de contratações públicas brasileiro não é padronizado, faltando clareza e precisão na formatação das fases de concepção – anteprojeto, projeto básico e projeto executivo - diversamente do que ocorre no exterior, onde se utiliza o FEL (*Front-End Loading*). Este é um modelo de execução de projeto com definição progressiva de escopo, custo e cronograma, mediante abordagem em fases bem definidas, permitindo que os recursos e os esforços sejam comprometidos de forma gradual e concatenada, favorecendo o controle, a economicidade, a transparência, a previsibilidade e a competitividade do projeto.

A gente já teve uma discussão longa no escritório, que a gente já definiu de maneira muito clara. E até porque a gente trabalha fora. E as definições fora do Brasil são muito mais homogêneas. Aqui no Brasil é uma loucura! [...] aqui, a gente foi procurar definição de estudos de engenharia, definição do DNIT, pô, o projeto básico é 30% do executivo. Uma loucura isso, sabe!? Ele fala elementos de projeto básico, sabe? Então o pessoal tinha que pegar a metodologia do FEL (*Front-End Loading*) que é utilizado quando a gente faz isso fora do Brasil. Por exemplo, quando a gente fez um projeto na África francófona. Então, tem projeto na Costa do Marfim correndo agora de um BRT, que é um ônibus, aquele ônibus rápido, que tem passagem em estação, embarque em estação. Lá eles chamam de APD, que é *Avant-Projet Détaillé*, que é o *preliminary*. O nível que a gente chega, é quase o nosso anteprojeto aqui. Por quê? Porque é o momento de tomada de decisão. Escolher entre A e B. Aqui o anteprojeto tem que ter elementos de projeto básico. O troço é maluco, sabe? [...] O projeto conceitual, anterior a isso, teria que ser custos paramétricos. Então, ao invés de ter um custo unitário e quantitativos, você teria custos paramétricos. [...] Isso é no anteprojeto, né? No preliminar, aí

você vai pra uma coisa mais parametrizada, mas com quantitativos específicos. Daí você vai para quantitativos específicos e custos específicos, e daí você vai para um detalhamento. Pô, o pessoal mistura as fases, é uma loucura! [...] Daí vai pro TCU, que era para fiscalizar e virou pré-requisito! É uma sandice lógica do processo, né? [...] Então, as empresas privadas, quando elas contratam, tipo uma do setor de óleo e gás, elas seguem mais ou menos o FEL. Mas quando o poder público contrata, licita ou estrutura, ele tem a interpretação dele e ele mistura fases. Esse é o problema. [...] Porque tem custo imenso de fazer levantamentos que às vezes não são necessários, mas que enrijecem o processo. [...] (E o diálogo faria mais sentido) nessa fase do *conception*. Porque daí você definiu que será um BRT e não um metrô. [...] Depois do *conception*, pode ter erro de execução, mas é outra magnitude de erro, tá? Você já está no caminho certo. Sem isso às vezes você faz uma coisa errada. (P2)

A percepção desse agente crítico é de que, em verdade, há pouco espaço para diálogo público, formal e transparente no Brasil, com a efetiva absorção de influências do mercado privado, justamente porque, como vem sendo realizado até então, o Poder Público, em regra, convida ao diálogo formal e não material, em fase inadequada, pois é marcada por inflexível formalismo, com baixa permeabilidade às contribuições possíveis.

Olha, o projeto já está implantado, já teve audiência pública de uma coisa definida. Aí ele fala: putz, não consigo mudar para outra coisa, então eu vou mudar na margem, ah! troca, esse pedaço, troca essa figura, essa exigência, mas isso tudo na margem. Eu acho, se ele sentir que, olha, estamos estudando para ver se vai ter ferrovia em tal região ou não, ou se vai estar combinado com o porto, uma coisa mais ampla, e tiver uma discussão antes de estar materializada uma coisa que vai para licitação, [...] você teria contribuições mais fortes, porque o cara entende que ele pode contribuir mais, se tivesse essa abertura neste momento. (P2)

Ocorre que a principal característica dos novos procedimentos percebida e destacada como fator inovador, pelo menos em tese, é justamente a flexibilidade das consultas ao mercado. Tal como apurado nos depoimentos colhidos, tais consultas, se feitas especialmente na fase mais conceitual, de concepção do projeto, seriam mais compatíveis com a ideia de diálogo com o foco no problema vivenciado pela administração e não propriamente numa solução preconcebida.

Você tem que ter um termo de referência mais voltado para o problema que você quer resolver que direcionando a solução que você quer. [...] Então, ele enrijece o processo, não é? Porque o grande objetivo do PMI é você chegar na melhor solução. Às vezes se pensa muito como processo licitatório que você tem que ter uma isonomia. Eu acho que isso é tudo secundário. (O principal) é você conseguir chegar numa melhor solução, numa solução inovadora. As vantagens que surgem ali dentro, as assimetrias de informação, não vejo como grande problema desde

que você dê transparência ao processo. Então quer dizer, fazendo a comparação com uma contratação, na contratação, como você vai ter um contrato, vai ter uma obrigação contratual, você tem que fechar mais a forma como você quer que aquilo seja feito para você cobrar. Mas o PMI, não. O PMI, você pode deixar muito aberto. (S6)

Logo, a questão que subsiste, ainda sem resposta definitiva, é como preservar o diálogo com o setor privado realmente na fase de planejamento dos projetos, com efetiva possibilidade de influências recíprocas, abrindo-se para os todos os agentes do mercado, sem prescindir dos atores mais relevantes e sem prejuízo da necessária proteção aos riscos do conflito de interesses.

Você pode ter várias dessas seções aí de conversa com o mercado. Quase como um workshop. Ou pelo menos, o que seria supostamente uma audiência pública, mas nossa audiência pública ela ocorre muito mais proforma, onde se responde mais às pequenas dúvidas dos indivíduos, como em rodovias: puxa a alça não está na entrada certa da minha cidade. Pô, aí vai ter o ponto de ônibus, vai mudar de local? São perguntas micro. [...] Você tem problema de concepção: faz sentido ter 5000 km de rodovias em 8 estados? Às vezes não faz sentido, o mercado às vezes não compra isso, sabe? Faz sentido ter aeroportos indo de Congonhas até Santarém? [...] Então você quer é influência do mercado neste momento de estruturação. [...] Esse é o problema, porque, da maneira como é feito, primeiro o governo decide exatamente o que ele quer, sem nenhuma variação. E daí ele pública um edital já fechado para execução do estudo definido. Para mim, uma PMI ou outro processo faria sentido numa fase anterior. É como se a gente seguisse a cadeia do desenvolvimento. Mas já vem com o ativo super detalhado. Ele permite uma pequena variação assim na borda, mas o ativo já está consolidado. Então a pré-viabilidade, que seria anterior a isso. Essa sim, e essa é menos custosa de fazer, porque você está organizando mais logicamente as coisas. (P2)

A flexibilidade de consulta ao mercado com foco na necessidade da Administração Pública e não na solução é uma característica do Diálogo Competitivo, e uma relevante inovação nas contratações públicas. Trata-se de uma das questões que se impôs ao longo do histórico de implementação do PMI, sendo objeto de críticas por parte de alguns gestores, mas destacada por outros como possível, desde que acompanhada de transparência e certa previsibilidade. Chegou a ser apontada como fator imprescindível para o eventual sucesso do PMI em setores como o de mobilidade urbana, indicado como propenso às prospecções de inovações.

Os riscos de conflito de interesses e a assimetria de informações são mitigados ou até eliminados pela qualificação técnica dos gestores públicos, bem como pela transparência do processo. A equidade de oportunidade entre todos é algo também controverso entre os

depoimentos, que convergem, em sua maioria, na advertência da necessidade de compreensão de que o concurso de projetos e as soluções inovadoras devem ter por critério predominante a análise da melhor técnica, sendo o preço um aspecto secundário, o que torna mais complexo assegurar a inexistência de certa dose de subjetividade na avaliação, ainda que se adotem os critérios de julgamento mais objetivos possíveis, reforçando a necessidade de uma comissão de avaliação apta e isenta.

Constata-se, pois, um duplo caráter inovador dos procedimentos pesquisados. Primeiramente, por consistirem em procedimentos que encerram em si algum grau de inovação, notabilizada pela instituição ou ampliação formal do diálogo e da parceria entre os agentes públicos e privados, com certa flexibilidade potencial para modelar lacunas mediante influências recíprocas, especialmente na fase de planejamento das contratações. Em segundo lugar, por terem como objetivo final justamente a prospecção de soluções inovadoras, tecnológicas ou técnicas, para a Administração Pública.

Compreende-se que o estado atual das contratações públicas não deveria comportar o que pode ser denominado de interpretação retrospectiva, que absorva as novas normas e diretrizes inovadoras com os olhos no passado, de tal forma a que o novo e o velho tanto se pareçam, que nada mude.

A compreensão dos gestores entrevistados é que a eventual resistência a essas inovações seria de matiz essencialmente individual e episódica. Além disso, há a percepção de que essa resistência decorre principalmente do medo de responsabilização dos servidores públicos, influenciada pela ideia de resistência coletiva por parte dos órgãos de controle aos diálogos prévios com os agentes privados, especialmente se utilizados em procedimentos flexíveis para modelar melhores caminhos para as contratações públicas, com menor rigor formal.

Por exemplo, o nosso mundo jurídico, não sei qual o nome técnico disso, mas o nosso mundo é muito certinho, muito marcadinho, né? Você só pode o que está na lei. Então essa lógica de diálogo, na nossa cultura de interação do público com o privado, não é? Ela é muito malvista e vista com muita desconfiança, inclusive por órgãos de controle, não é? (S7)

É uma personalidade do servidor público. O servidor público, ele vai ficando muito resiliente. Então, se você pensar, assim óh: não, isso é uma solução, olha, excelente. É diferente de tudo. Mas tem no mercado uma solução também. Aí você pensa: será que para eu pegar uma coisa que tem referência de preço no mercado, será que não poderia topa pegar esse negócio que está mais abaixo, em vez de pegar um esse outro negócio que eu não tenho referência nenhuma? E eu

nem sei também, sabe? Você faz isso no seu dia a dia para as suas coisas em casa assim, né? Você imagina com a coisa pública, com dinheiro público? Acho que vai ter essa insegurança. Isso não acho que seja mesquinha ou falta de preparação do gestor público, eu acho que é natural. O medo da responsabilização é o fator principal. (S1)

Eu não digo que foi uma resistência, foi uma discussão um pouco complicada. Talvez, a principal questão aí, e isso foi uma discussão no passado com o TCU, mas ela já está resolvida há muito tempo. É aquela visão que o estudo, ele é referencial. Pra quem trabalha com obra pública, você tem um projeto executivo e aquilo é mandatório, depois você faz a licitação. E numa concessão é diferente. O estudo de viabilidade é para você provar que existe uma solução viável. Aferir qual deve ser a tarifa, qual deve ser outorga. Mas não é, não deve ser tratado como uma solução vinculativa. (S6)

O medo de controle, porém, não seria uma exclusividade do PMI, pois é reconhecido como uma contingência negativa inclusive para as contratações que não envolvam qualquer inovação, como as feitas pelo BNDES, ainda que os gestores sejam reconhecidos como tecnicamente capazes. Preferem não se arriscar por medo de responsabilização.

O BNDES é muito melhor. O time do BNDES, comparativamente. Só que eles têm um cabresto muito mais forte das regulamentações do banco. Você tem pessoas melhores dentro de um procedimento, mas uma estrutura muito mais rígida. Então muitas vezes o pessoal fala: puxa, eu concordo, eu teria feito isso, mas eu não posso fazer isso por causa do sei lá o que [...]. Tem muito a ver (com o medo de controle). Porque se se o projeto vai mal, internamente, no banco e algum órgão público critica, o gestor do contrato, que ele está gestor, né? Porque no BNDES todo mundo é o cargo básico, daí ele exerce uma função acima. Ele é removido. Então ele vai, sei lá, deixar de ganhar 30, 40, mil reais, para ganhar 8, 10. Então tem, pô, tem um risco do caramba. Se der errado o processo, se acharem que tem algum problema e abrir algum tipo sindicância, ele é processado na física. Então ele toma decisão que pode ser errada. Não mal-intencionada, errada. [...] E tem um medo enorme. Então, às vezes a gente fala, pô, isso aqui mudou o objeto, tá? Então ele fala, mudou, mas é o contrato, não posso fazer nada. [...]E, assim, o pessoal com muito medo. É um pessoal muito melhor, mas com medo. Agência multilateral tem mais flexibilidade (IFC). O pessoal não é tão bom quanto é o corpo do BNDES, e tem esse conflito de querer o financiamento a posteriori. (P2)

Porém, cabe ressaltar que não foram entrevistados agentes dos órgãos de controle, o que pode justificar a oportuna expansão da pesquisa realizada. Isso se sustenta pelo fato de, no âmbito federal, o TCU estar aparentemente demonstrando certa abertura para o que se pode denominar de interpretação prospectiva, enxergando caminhos para moldar diretrizes diversas para as inovações, em lugar das regras até então consolidadas para as contratações públicas tradicionais. A abertura

do TCU para estabelecer parcerias foi apurada em depoimentos, diversamente do que se apurou em relação aos tribunais de conta estaduais e distrital:

Com o TCU, existia resistência ao diálogo, mas querendo ou não, desde que o xxxx esteve à frente aí de Brasília, se conseguiu estabelecer essa parceria com o TCU. Mandavam antecipadamente o estudo, tinham N reuniões... O diálogo com o TCU melhorou muito. (P1)

Muito relacionado à discussão que existe com o tribunal de contas, que é principalmente o tribunal de contas do Distrito Federal, porque para eles lá é uma novidade. Diferente do TCU, que já tem muitas discussões avançadas, o TCDF, ele tinha um pessoal muito voltado para a obra pública, né? E quando chegaram esses novos procedimentos, a discussão se tornou muito difícil. (S3)

Essa perspectiva é confirmada por Rech Filho (2023), auditor federal de controle externo que, abordando o Projeto Inovamos, realizado em 2020 pelo TCU, Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e Instituto Tellus, informa que "um dos principais gargalos para a administração pública brasileira inovar é o ‘medo do controle’, que ficou caracterizado como o medo dos gestores públicos serem mal interpretados e penalizados por iniciativas inovadoras" (RECH FILHO, 2023). Porém o auditor ressalva diversas iniciativas e decisões mais recentes do TCU que consistiriam em uma revisão dessa tendência, em prol do incentivo ao processo de inovação na Administração Pública. A saber:

1. Processos com enfoque na deferência ao gestor público que busca viabilizar inovações.

Exemplos:

- a. Controle externo para levantamento de utilização da inteligência artificial na Administração Pública Federal – Acórdão 1.139/2022-Plenário;
- b. Auditoria no sistema de Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I) do Brasil – Acórdão 1.237/2019-Plenário, e
- c. Decisão em licitação cujo objeto envolvia "soluções de tecnologia da informação para automatização de processos de negócio, utilizando metodologias e equipes ágeis". Na decisão, concluiu-se que se trata de “processo inovador com vistas a aperfeiçoar as contratações de Tecnologia da Informação (TI) no âmbito da Administração Pública Federal”, com a referência de que o TCU deveria ser um "indutor dos processos inovadores", a ponto de ressaltar expressamente que: “[...] Como todo projeto inovador, há o risco de insucesso ou retrocesso no futuro. Em

que pese esse risco, a nova modelagem de contratação e execução pode vir a constituir boa prática a ser disseminada perante a Administração Pública ou, no mínimo, um novo caminho a ser trilhado rumo ao aperfeiçoamento das contratações. (...)” (Acórdão 1.716/2022-Plenário).

2. Auxílio às entidades públicas no aperfeiçoamento dos projetos de inovação. Exemplos: Projeto Inovamos e apoio à Encomenda Tecnológica da Agência Especial Brasileira pelo Laboratório de Inovação do TCU.

3. Compras públicas do próprio TCU. Exemplo: encomenda tecnológica para aquisição de solução de inteligência artificial para apoiar a instrução de denúncias e representações.

Além dessas iniciativas relatadas, o TCU editou roteiro para planejamento e realização da nova modalidade de licitação, denominado de Trilha do Diálogo Competitivo, com o reconhecimento de que os riscos são inevitáveis, pois "inerentes ao processo inovativo", embora com a advertência de que, portanto, tais riscos devem ser mitigados mediante acompanhamento da execução contratual.

Assim, apesar de a percepção de resistência por parte dos órgãos de controle ainda subsistir, bem como o medo de controle ser apontado como relevante fator individual de resistência, os caminhos pavimentados ao longo dos últimos anos proporcionaram uma curva de aprendizado que indica uma tendência favorável à consolidação das inovações procedimentais da cultura do diálogo público-privado nas contratações públicas, que tenham como objetivo final a prospecção de inovações tecnológicas ou técnicas para a Administração Pública.

Assim sendo, há uma necessidade reconhecida do diálogo entre o setor público e o privado para que as contratações públicas sejam aprimoradas. E, embora venha ocorrendo em certa medida, muitas vezes se dá informalmente e de forma restrita a determinados agentes privados com circunstancial acesso aos tomadores de decisão públicos. A expectativa é que a implementação dos procedimentos previstos na nova lei de licitações se caracterize pela atitude colaborativa, flexível e comprometida com o interesse público por parte de todos os envolvidos, viabilizando o diálogo mais abrangente e efetivo, sem a reprodução das amarras e limitações experimentadas até então.

Para melhor compreensão dos achados na entrevista, os dados obtidos em relação à essência do problema de pesquisa - a viabilização do efetivo diálogo público-privado previsto na nova lei de licitações em prol de contratações públicas mais eficientes - foram categorizados no quadro que se segue.

Para a categorização dos dados obtidos, foram considerados três eixos: (i) o aspecto inovador dos procedimentos inseridos na nova lei de licitações, relacionados substancialmente à parceria pelo diálogo formal e pela influência recíproca entre agentes públicos e privados nas contratações públicas, (ii) as respectivas resistências e (iii) as superações. Foram separadas as investigações e as descobertas, tendo em vista as características e as experiências anteriores das inovações, os moderadores coletivos e individuais das resistências, bem como a eventual necessidade e forma de superação. Por fim, foram consideradas as projeções para sua ampliação no futuro, conforme a seguinte tabela:

**Quadro 3 - Projeções: inovação, resistência e superação.**

CATEGORIAS	SUBCATEGORIAS	ACHADOS
Inovações	Características das inovações	<p>1 - Medidas que preveem formalmente parceria pelo diálogo e cooperação entre o agente público e os agentes de mercado, especialmente para a prospecção de soluções inovadoras, são percebidas como inovações necessárias e aptas a acarretar melhores contratações públicas em situações específicas, apesar de ressalvas pontuais passíveis de serem vencidas.</p> <p>2 – A principal característica dos novos procedimentos destacada como fator inovador é a flexibilidade das consultas ao mercado que, se feitas especialmente na fase mais conceitual, de concepção do projeto, podem focalizar o problema vivenciado pela Administração e não a solução, que seria oferecida com certa margem de liberdade pelos agentes de mercado.</p> <p>3 – Há quem não identifique o diálogo em si como inovação, pois diálogo sempre houve e ainda há. São frequentes as comunicações prévias com o mercado (<i>market sounds</i>) no setor rodoviário, por exemplo. Sempre houve envolvimento do pessoal técnico com os projetistas privados, com pontos de controle ao longo do processo.</p>
	Experiências anteriores	<p>1 - Não houve relato de experiências anteriores de Diálogo Competitivo. Apenas um entrevistado informou conhecê-lo na teoria, mas todos reconheceram como inovação.</p> <p>2 – Em relação ao PMI, todos os entrevistados demonstraram vasto conhecimento e experiência prática anterior e atual, tendo sido</p>

		reconhecido como inovação no início de sua aplicação, com relatos a partir de 2012.
Resistência	Moderadores coletivos de resistência	1 - Percepção geral de que há uma posição refratária pelos órgãos de controle aos diálogos prévios que modelem os objetos contratuais. 2 – Em contraponto, todos com experiência em procedimentos formais de diálogo afirmam que não há resistência ou desconforto coletivo ao diálogo entre gestores públicos e agentes privados; ao contrário, pois é frequente e corriqueiro, especialmente quando o Poder Público estiver preparado, tanto na parte técnica quanto na jurídico-regulatória.
	Moderadores individuais de resistência	1 - Medo de controle e responsabilização. 2 - Acomodação humana (tentativas anteriores infrutíferas). 3 - O diálogo com o privado, apesar de percebido como necessário, é visto com desconfiança, especialmente pela percepção de consistir em tentativa de emulação brasileira do que fazem no exterior, o que seria difícil, pois o mundo legal americano e de boa parte da Europa é diferente do nosso, que se notabiliza por características muito marcadas e amarradas.
Superação à resistência	Necessidade de superação	1 - Percepção majoritária de que as resistências devem ser superadas, pois a inovação é promissora e os seus riscos e falhas podem ser minimizados, especialmente pela existência de quadros qualificados tecnicamente no Poder Público, bem como pela transparência do procedimento. 2 - Percepção minoritária de que a resistência não deve ser superada, pois seria difícil garantir uma equidade de oportunidade entre todos e afastar os riscos do conflito de interesses e assimetria de informações, caso a inovação se caracterize pelo diálogo que viabiliza o preenchimento de lacunas abertas no processo de competição, fazendo com que o projeto seja moldado e suas particularidades sejam alinhadas ao longo do procedimento.
	Forma de superação	1 - Diálogo e parceria com os órgãos de controle desde o início, sendo recomendável a formatação conjunta de experiências-piloto. 2– Qualificação técnica da equipe, inclusive para os mais resistentes à inovação. A questão seria superável se apenas alguns aspectos de engenharia ficarem abertos ou se de fato se tratar de inovação em que os riscos seriam inerentes. O problema deveria ser mitigado por pessoas altamente capacitadas, ainda que sem conhecimento específico da solução inovadora proposta.
Projeções para a ampliação do diálogo	Expectativas positivas	1 – O diálogo é importante, desde que seja realizado com transparência, pois a parceria com a iniciativa privada, com foco concomitante no interesse público, minimiza o risco do fracasso dos projetos.

para outras áreas	<p>2 - Aplicável, desde que em inovações, quando seja necessário agregar inteligência. Procedimento adequado quando a questão tecnológica é importante, e o mercado é difuso.</p> <p>3 - Desde que respeitados os critérios de viabilidade e de interesse público, ou seja, desde que seja possível descartá-lo, caso se constate sua inviabilidade. Ex: tarifa alta, tarifas de pedágio zonas conurbadas (tráfego urbano), o que deveria ser obra pública e não concessão.</p> <p>4 - Desde que seja possível concluir pela adequação do preço. Há o entendimento de que seria adequado especialmente em setores que não tenham parâmetro de preço para soluções já existentes no mercado, o que minimizaria o risco de resistência de servidores responsáveis pela pesquisa de preços.</p> <p>5- Quanto menor o projeto e mais restrita a área de implementação maiores são as chances. Ex.: presídio, hospital, áreas que requerem e permitem inovação, agregando inteligência, que não tenham parâmetro de preço para soluções já existentes no mercado.</p> <p>6 – Na experiência do setor aeroportuário, entende-se como necessária a expansão da vedação da possibilidade de o PMIsta participar da licitação.</p> <p>7 – Só haveria sentido em casos específicos, quando a única forma de fazer um projeto seja por meio de uma PMI e seja uma especificidade que pouca gente tem, um nicho de conhecimento que quase ninguém tem aquele conhecimento, então quase ninguém vai poder te assessorar. A experiência internacional das "propostas não solicitadas" seria também nesse sentido restrita a alguns casos. Tentar mitigar a assimetria de informação com pessoas altamente capacitadas do lado público e tentar criar algum mecanismo de capacitação. (alegação de pessoa com declarado conflito de interesse).</p> <p>8 – Conforme o agente privado, tem que caracterizar projetos de Estado e não de governo, evitando conclusão prevista forçadamente dentro do respectivo mandato, eventualmente atropelando ou desconsiderando questões técnicas relevantes.</p> <p>9 – Em relação aos estados, adotar os mesmos modelos federais já testados e aprovados, desde que haja agência reguladora no setor respectivo capaz de diagnosticar a real necessidade do serviço.</p> <p>10 – Viável na área da saúde e da educação, nas quais há chance de propor inovações ao governo.</p> <p>11 – Para ser viável e selecionar melhores projetos, deve haver um menor risco financeiro aos projetistas. Quando um agente de mercado faz o projeto, o projetista tem a certeza de que irá receber.</p> <p>12 - Para ser viável não adianta um modelo muito conservador, tem que ser arrojado, pois, se a decisão ficar na mão do projetista, eles</p>
-------------------	---

		<p>propõem soluções tradicionais, mas são necessárias soluções de engenharia que agreguem valor no negócio.</p> <p>13 – Agente crítico sugere que o diálogo seja implementando especialmente na fase de concepção do projeto (<i>preliminary design</i>), um pré-projeto, evitando inclusive custos e esforços redundantes de agentes privados numa fase de mais detalhamento do projeto.</p>
	Expectativas negativas	<p>1 - A inovação dificulta ter certeza do preço justo; logo, há um risco de responsabilização que minimiza a adesão.</p> <p>2 - Os órgãos de controle tendem a ser resistentes a um estudo que seja referencial, tendendo a tratá-lo como uma solução vinculativa.</p> <p>3 – Houve uma adaptação de fórmulas aplicadas no exterior sem os devidos cuidados. Embora a crítica sobre a inadequação de emulações "à brasileira" de experiências estrangeiras tenha sido feita com referência a critério que deveria ter sido aproveitado e ainda não foi diante das amarras normativas locais: no exterior, há uma <i>long list</i> da qual se seleciona uma <i>short list</i> por qualificação técnica, em um contrato "guarda-chuva" que vige durante tempo determinado, durante o qual as empresas selecionadas concorrem entre si para a solução dos problemas que surgem.</p> <p>4 – O PMI não é exitoso por falta de alinhamento de interesses, de forma ampla, tanto de política pública, quanto de interesse propriamente dito, pois estruturar um projeto não é barato. O governo não teria um parceiro de fato do outro lado, que não estaria ali para te ajudar, o que geraria um desalinhamento (alegação feita com a ressalva de eventual conflito de interesse de quem a estava formulando, pois é integrante de instituição "concorrente" do PMI).</p> <p>5 – A competitividade no PMI seria mais reduzida, pois os demais não desejariam participar de um processo competitivo no qual um dos concorrentes teria privilégio de informação e, logo, teria uma tendência muito forte de ele ser o vencedor. (idem)</p> <p>6 - Inovações como o Diálogo Competitivo não devem prosperar diante da nossa cultura, que não comporta algo mais fluido e abstrato. A previsão de conversa encerra certa subjetividade, sendo difícil encontrar parâmetros objetivos. (idem)</p> <p>7 - Experiências anteriores do PMI demonstram que o processo de seleção tem baixa <i>accountability</i> (controle), podendo premiar empresas desqualificadas, pois seriam as únicas dispostas a correr o risco de não remuneração pelo projeto que tem custos relevantes, exceto para empresas de grande porte. Por ser uma atividade de alto risco, seria difícil imaginar uma instituição privada de pequeno e médio porte disposta a correr esse risco e ainda isenta para prestar o serviço.</p>

		<p>8 – O processo de contratações públicas brasileiro não é padronizado, faltando clareza e precisão na formatação das fases de concepção, projeto básico e projeto executivo, diversamente do que ocorre no exterior, onde se utiliza o FEL (<i>Front-End Loading</i>) com definição mais clara e padronizada das etapas, sem as quais os incentivos de participação são menores, pois fica dificultado o dimensionamento dos projetos pelos parceiros privados.</p> <p>9 - Há pouco espaço para diálogo formal e transparente no Brasil, com a efetiva absorção de influências do mercado privado, seja pela ausência de mecanismos que promovam publicamente (<i>above the table</i>) o diálogo na fase mais conceitual do projeto, seja por insuficiência técnica dos agentes responsáveis pelo processo decisório, seja pela postura reticente e contida às amarras burocráticas dos agentes qualificados diante do medo de responsabilização.</p>
--	--	---

Fonte: elaboração própria.

## 5. CONCLUSÃO

O presente estudo buscou responder ao seguinte problema de pesquisa: quais são os possíveis caminhos e resistências para a eficácia e a eficiência de mecanismos inovadores que promovem o diálogo público-privado nas licitações e contratações públicas, no contexto da nova Lei de Licitações nº 14.133, de 2021?

A partir desse contexto, no intuito de responder ao problema proposto na pesquisa, este estudo objetivou avaliar a eficácia e a eficiência da utilização de mecanismos inovadores de diálogo entre os agentes públicos e privados estabelecidos pela referida lei de licitações e contratos administrativos, nomeadamente o Diálogo Competitivo e o Procedimento de Manifestação de Interesse - PMI. Tais mecanismos rompem em parte com métodos e procedimentos anteriormente estabelecidos para a relação do Estado com seus fornecedores de bens e prestadores de serviço, viabilizando um relacionamento formal entre contratante e contratado na fase de modelagem e concepção da contratação, prática que até então vem sendo aparentemente evitada, por vezes, reprovada e passível de penalização.

Identificou-se um duplo caráter inovador dos procedimentos pesquisados. Primeiramente, por consistirem em procedimentos que encerram em si algum grau de inovação, notabilizada pela instituição ou ampliação formal do diálogo e parceria entre os agentes públicos e privados, com certa flexibilidade para modelar escolhas mediante influências recíprocas, especialmente na fase de planejamento das contratações. Em segundo lugar, por terem como objetivo final justamente a prospecção de soluções inovadoras, tecnológicas ou técnicas para a Administração Pública.

A eficácia foi avaliada pela capacidade dos mecanismos de produzir o efeito formal para o qual foram concebidos, ou seja, de viabilizar a licitação e a contratação. Já a eficiência foi concebida como a capacidade de alcançar os objetivos materiais dos mecanismos, ou seja, promover o diálogo efetivo, bem como a contratação de melhores produtos e serviços, reduzindo as regras e os procedimentos inúteis ou onerosos, minimizando os custos para o cidadão.

Em relação aos efeitos formais, constatou-se que a existência ou a ausência de licitação subsequente e a contratação final não necessariamente seriam um indicativo seguro de eficácia dos procedimentos, que podem ter sido úteis para descartar soluções inviáveis, mesmo sem a contratação final, mas também inúteis, caso planos inviáveis ou mal dimensionados tenham sido efetivamente contratados.

Em relação aos efeitos materiais, apurou-se que o uso do PMI foi desvirtuado, sendo geralmente implementado não como ferramenta de diálogo público-privado plural e efetivo, mas como alternativa para suprir insuficiência de mão de obra da administração na elaboração de estudos de viabilidade para futuras contratações. E, por vezes, chegou a ser utilizado como mera ferramenta política, para gerenciar e distensionar expectativas, falseando providências de uma suposta contratação que acabava por não se realizar.

Constatou-se que não há resistência ao diálogo público-privado em si, que sempre ocorreu e continua acontecendo nas contratações públicas, mas informalmente. A resistência seria à formalização desse diálogo, de matiz essencialmente individual e episódica, decorrente principalmente do medo de controle. Há também uma percepção geral de que haveria resistência coletiva por parte dos órgãos de controle aos diálogos prévios com os agentes privados que sejam utilizados para modelar os objetos contratuais, mediante influências recíprocas.

Essas variáveis compreendem, em verdade, moderadores individuais, conforme Hernandez e Caldas (2001), que identificam como atributos de personalidade a insegurança e a aversão ao risco (medo) e, como valores culturais, a conformidade e os imperativos para o comprometimento (acomodação). Em relação à posição contrária de órgãos de controle, seriam classificáveis como "moderadores situacionais" que exercem influência sobre a percepção individual e inspiram comportamentos resistentes.

Porém, cabe ressaltar que não foram entrevistados agentes dos órgãos de controle, o que pode justificar a oportuna expansão da pesquisa realizada, tendo em vista que, no âmbito federal, o TCU vem aparentemente demonstrando certa abertura para o que pode se denominar de interpretação prospectiva, enxergando caminhos para moldar diretrizes diversas para as soluções inovadoras, em lugar das regras até então consolidadas para as contratações públicas tradicionais.

Constatada que a principal resistência decorre do medo de responsabilização futura, o estabelecimento de diálogo cooperativo com os órgãos de controle, em especial com o TCU em âmbito federal, pode ser fator de influência sobre a percepção individual, incentivando comportamento aderente e colaborativo com a mudança.

Há percepção majoritária de que a resistência deve ser superada, pois a inovação é promissora, e os seus riscos e falhas podem ser minimizados pela transparência e pela qualificação técnica dos agentes do poder público.

Dessa maneira, a forma de superação da principal resistência apontada consiste no diálogo e na parceria com os órgãos de controle, que também devem adotar postura colaborativa e deferente aos agentes públicos, para que as soluções inovadoras sejam, de fato, implementadas. Apurou-se a sugestão de que sejam formatados pilotos, escolhendo-se as batalhas, eventualmente insistindo em determinados pontos mais importantes e renunciando a outros, tentando convergir para diferenças menores.

Identificou-se um consenso de que o diálogo não é apenas majoritariamente aceito e desejado como um fim em si mesmo, mas como um meio indispensável à prospecção de soluções inovadoras que, pela própria essência que encerram, admitem e demandam flexibilidade, abertura e uma certa dose de espírito colaborativo que as viabilize na prática, especialmente na fase conceitual dos projetos, quando os eventuais ajustes são mais fáceis e menos onerosos.

Assim, a expectativa é a de que a implementação dos procedimentos previstos na nova lei de licitações seja caracterizada por novas práticas e abordagens, com a adoção de postura de cooperação, adaptabilidade e comprometimento com o resultado por todos os envolvidos, o que possibilitará um diálogo público-privado mais abrangente e efetivo, sem os desvirtuamentos do propósito original dos mecanismos que foram enfrentados até então, viabilizando melhores resultados nas contratações públicas.

Apurou-se, por fim, a compreensão de que o estado atual das contratações públicas não mais comporta o que pode ser denominado de interpretação retrospectiva que absorva as novas normas e diretrizes inovadoras com os olhos no passado, de tal forma a que o novo e o velho tanto se pareçam, que nada mude.

## REFERÊNCIAS

ANDERSEN, L. B.; BOESEN, A.; PEDERSEN, L.H. Performance in public organizations: Clarifying the conceptual space. **Public Administration Review**, v. 76, n. 6, p. 852-862, 2016.

ANDRADE, E. F. de. **Teoria da agência e o contrato de PPP da rodovia MG-050**. 2019. Dissertação (Mestrado em Administração) - Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019. <doi:10.11606/D.12.2019.tde-30092019-160613>. Acesso em: 2023-07-07.

BARACCHINI, S.A. A inovação presente na administração pública brasileira. **Revista de Administração de Empresas**, v. 42, n. 2, p. 1-6, 2002.

BRANDÃO, S. M.; BRUNO-FARIA, M. de F. Inovação no setor público: análise da produção científica em periódicos nacionais e internacionais da área de administração. **Revista de Administração Pública**, v. 47, p. 227-248, 2013.

\_\_\_\_\_. Barreiras à inovação em gestão em organizações públicas do governo federal brasileiro: análise da percepção de dirigentes. **Inovação no setor público: teoria, tendências e casos no Brasil**. Brasília: Enap: Ipea, p. 145-164, 2017.

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm)>. Acesso em: 14 abr. 2022.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm)>. Acesso em: 14 abr. 2022.

\_\_\_\_\_. Tribunal Regional Federal. **Acórdão**. Associação Brasileira de Agências de Viagens Jonas Sidnei Santiago de Medeiros Lima do DF (Autor). União (réu). Processo nº 1055248-50.2020.4.01.3400. Órgão julgador: 5ª Turma da TRF1. 19 de dezembro de 2022. Disponível em: <<https://pje2g.trf1.jus.br/consultapublica/ConsultaPublica/listView.seam>>. Acesso em: 22 mar. 2023.

EUROPA. Parlamento Europeu e Conselho. **Diretiva 2014/24/UE**, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0024&from=PT>>. Acesso em: 14 abr. 2022.

FONSECA, R. S.; CHAVES, M.; TRISTÃO, D. M. Estudos de viabilidade via procedimentos de manifestação de interesse: a experiência do setor aeroportuário. In: SILVA, Mauro Santos Silva (org.). **Concessões e parcerias público-privadas: políticas públicas para provisão de infraestrutura**. 2022. Brasília: IPEA, 2022. Capítulo 6. p. 183-202.

HAUGBØLLE, K.; PIHL, D.; GOTTLIEB, S. C. Competitive dialogue: driving innovation through procurement? **Procedia Economics and Finance**, v. 21, p. 555-562, 2015.

HERNANDEZ, J. M da C.; CALDAS, M. P. Resistência à mudança: uma revisão crítica. **Revista de Administração de Empresas**. v. 41, n. 2, p. 31-45, jun 2001.

HVIDMAN, U.; ANDERSEN, S C. Perceptions of public and private performance: Evidence from a survey experiment. **Public Administration Review**, v. 76, n. 1, p. 111-120, 2016.

INTERNATIONAL FINANCE CORPORATION – IFC. WORLD BANK. **Estruturação de projetos de PPP e concessão no Brasil**. Brasília: World Bank Group, 2020. Disponível em: <<https://documents1.worldbank.org/curated/en/560271525341929281/pdf/WP-BR-Estruturacao-de-Projetos-de-PPP-e-Concessao-no-Brasil-PUBLIC.pdf>>. Acesso em: 26 mar. 2023.

ISIDRO-FILHO, A. Inovação no setor público: evidências da gestão pública federal brasileira no período 1999-2014. **Inovação no setor público: teoria, tendências e casos no Brasil**. Brasília: Enap: Ipea, p. 165-178, 2017.

KLUMB, R.; HOFFMANN, M. G. Inovação no setor público e evolução dos modelos de administração pública: o caso do TRE-SC. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 21, n. 69, 2016.

LIMA, C. C. B. **Uma análise comparativa entre o Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI) e o Diálogo Competitivo**. Orientador: Prof. Dr. Arthur Barrionuevo Filho. Dissertação (Mestrado). EAESP-FGV. 2014. Disponível em: <[https://gvpesquisa.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/claudia\\_castello\\_branco\\_lima.pdf](https://gvpesquisa.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/claudia_castello_branco_lima.pdf)>. Acesso em: 15 abr. 2022.

MARTINS, Vinicius A. *et al.* Teoria de agência aplicada no setor público. **Revista Espacios**, v. 37, n. 35, p. 16373501-16373530, 2016.

MICHENER, G.; BERSCH, K. Identifying transparency. **Information Polity**. 18, p. 233-242, julho de 2013.

MIHAELA, L. C. Performance Management In Public Organizations. **Economics, Management, and Financial Markets**. pp. 73–79, ISSN 1842-3191, e-ISSN 1938-212X, 2016.

MIRANDA, H.S. **Compra direta de passagens aéreas**. Casoteca de Gestão Pública: Escola Nacional de Administração Pública (Enap) - Secretaria de Gestão (SEGES/MP), 2018. Disponível em: <<https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3460>>. Acesso em: 14 abr. 2022.

OLIVEIRA, R. S. L. de. **O diálogo competitivo do projeto de lei de licitação e contrato brasileiro**. Portal L&C – Licitações e Contratos. 2019. Disponível em: <[http://licitacaoecontrato.com.br/assets/artigos/artigo\\_download\\_2.pdf](http://licitacaoecontrato.com.br/assets/artigos/artigo_download_2.pdf)>. Acesso em: 14 abr. 2022.

RADAR PPP LTDA. **Parcerias público-privadas e concessões**: desempenho dos entes estaduais no ciclo de governo 2019-2022. Disponível em: <<https://radarppp.com/informacao/radar-de-projetos>>. Acesso em: 29 mar. 2023.

RAMOS, G. **Administração e contexto brasileiro**. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 1983.p. 9-10.

RECH FILHO, A. I. Decisão do TCU incentiva a inovação no Brasil. **Jota**, São Paulo, 29 mar. 2023. Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/decisao-do-tcu-incentiva-a-inovacao-no-brasil-29032023>>. Acesso em: 29 mar. 2023.

SARAIVA, E. Introdução à teoria da política pública. In: SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elizabete (Org.). **Políticas públicas** - coletânea. Brasília: ENAP, 2006. 2 v. p. 27

SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**, v. 43, n. 2, p. 347 a 369, 2009.

SILVA, C. A. da. Estruturação de Projetos de Parceria de Infraestrutura. In: SILVA, Mauro Santos Silva. **Concessões e parcerias público-privadas**: políticas públicas para provisão de infraestrutura. Brasília: IPEA, 2022. p. 279-316.

SILVEIRA, C. E. da; PRADO, J. **Diálogo Competitivo**: uma perspectiva sobre sua aplicação nas PPPs e concessões. 2021. Disponível em: <[https://www.migalhas.com.br/arquivos/2022/1/180A1B001F3F7A\\_artigoparadiologocompetitivo.pdf](https://www.migalhas.com.br/arquivos/2022/1/180A1B001F3F7A_artigoparadiologocompetitivo.pdf)>. Acesso em: 15 abr. 2022.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Trilha Diálogo Competitivo. Disponível em:  
<<https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A81881E7FF0EF4B01828247BA090887>>. Acesso em: 02 abr. 2023.

## APÊNDICE - Roteiro de entrevista

O roteiro de entrevistas foi concebido contendo os seguintes questionamentos iniciais, na seguinte ordem, que também sofreu adaptações, dependendo da abrangência da resposta ao primeiro questionamento:

- 1) Nome, experiência prévia e atividades atuais relacionadas com os Procedimentos de Manifestação de Interesse – PMI, previstos no Decreto 8.428, de 2015.
- 2) Com base em sua experiência prática, considera que o PMI é um instrumento exitoso ou ruim?
- 3) No início da implementação do PMI, acha que houve alguma resistência por se tratar de inovação?
- 4) Quais são as fragilidades e os aspectos positivos do PMI?
- 5) O diálogo é algo positivo ou negativo? Houve adesão ou resistência ao diálogo?
- 6) Se há resistência, qual o motivo? O sistema de incentivos atualmente existente estimula a resistência? Consegue vislumbrar quais seriam os agentes de resistência?
- 7) Quais as opções ao PMI? Avalia como melhores ou piores opções?
- 8) Há diagnósticos de que o PMI não foi bem-sucedido, com baixo ou nenhum aproveitamento para a posterior licitação, diante do despreparo técnico dos profissionais que julgam as propostas, dificultando que os projetos sejam aproveitados. Concorda com esse diagnóstico? Vislumbra alguma outra causa?
- 9) Outras críticas ao procedimento indicam o risco de assimetria de informação, bem como a possibilidade de os projetos maximizarem o retorno privado esperado e minimizarem o seu risco, além de incrementarem as chances de o elaborador do projeto vencer a etapa subsequente (fase de competição), comprometendo a isonomia do leilão. Qual a sua opinião?
- 10) Como se deu na prática o ressarcimento dos valores relativos a projetos, levantamentos e investigações no PMI? Ele é necessário?
- 11) Você tem familiaridade com a nova modalidade de licitação denominada de Diálogo Competitivo (art. 32 da Lei 14.133) que tem em comum com o PMI a promoção do diálogo entre a administração e o mercado. Vislumbra alguma dificuldade na utilização e implementação desse instituto?

- 12) As expectativas quanto ao efetivo uso dos novos mecanismos de diálogo oscilam entre o pessimismo e o otimismo, ainda que com ressalvas, com expectativas baixas, médias ou altas quanto à sua utilização. Qual sua opinião?
- 13) Vislumbra algum caminho possível para a efetiva implementação do diálogo e da interação entre mercado e Administração?
- 14) Você indica alguém que poderia conversar comigo sobre o mesmo tema?