



Certificação profissional internacional em parcerias público-privadas na administração pública: capacitação de servidores públicos para a preparação, estruturação e gerenciamento de projetos de parceria de investimento

International professional certification in public-private partnerships in public administration: training of governmental professionals for the preparation, structuring and management of investment partnership projects

Rodrigo Bomfim de Andrade bomfim.rodrigo@gmail.com

Analista do Banco Central. Brasília, Brasil.

Poliana Marcolino Corrêa polimarcolino@gmail.com

Analista de Infraestrutura em exercício na Secretaria de Governo da Presidência da República. Brasília, Brasil.

Recebido 10-out-19 **Aceito** 15-out-19

Resumo Em um cenário de fortes restrições fiscais, a expansão da infraestrutura no Brasil deve contar principalmente com o investimento privado, viabilizado pela estruturação de empreendimentos como concessões e parcerias público-privadas (PPP). A necessidade de aumento da escala e da qualidade da carteira de investimentos sinaliza uma elevação da demanda por profissionais especializados no setor público, capacitados

para avaliar e gerenciar projetos de empreendimentos de infraestrutura que tenham as condições necessárias para viabilização das concessões e parcerias. Nesse sentido, a presente nota analisa a principal certificação disponível, como a mesma pode ser adotada no âmbito do governo federal para melhorar os processos de tomada de decisão e gerenciamento de contratos de parcerias com entes privados. Ademais, esta nota apresenta uma proposta de certificação internacional dos servidores públicos que atuam diretamente na temática da infraestrutura.

Palavras-chave infraestrutura, parceria público-privada, investimento, certificação, servidor público

Abstract *In a context of strong fiscal constraints, the expansion of the infrastructure in Brazil must rely mainly on private investment, which can be made enabled by the implementation of projects with concessions and public-private partnerships (PPP). The need to increase the scale and quality of the investment portfolio points to an increase in the demand for specialized professionals in the public sector, who are able to evaluate and manage infrastructure projects that meet necessary conditions for making successful concessions and partnerships. In this sense, the present note analyzes the main certification available, how it can be adopted in the federal government to improve decision-making processes and the management of contracts with private partners. Further, this note presents a proposal for the international certification of the governmental officials that work directly with the infrastructure theme.*

Key-words *infrastructure, public-private partnership, investment, certification, public officials*

Introdução

Os investimentos em infraestrutura no Brasil tendem a aumentar nos próximos anos, como caminho para retomada do crescimento econômico, e em resposta aos gargalos logísticos, energéticos, de saneamento e mobilidade, que debilitam a competitividade nacional. O hiato anual de investimentos em infraestrutura é estimado em 5,1% do PIB, o que requer uma expansão dos níveis de investimento atuais em 600%.¹

Tendo em vista a conjuntura de forte restrição fiscal, a expansão da infraestrutura deve contar principalmente com o investimento privado, viabilizado pela estruturação de empreendimentos como concessões e parcerias público-privadas (PPP). Esse modelo vem se fortalecendo no âmbito do governo federal desde a criação do Programa de Parceria de Investimentos (PPI), a partir da Lei nº 13.334, de 2016.

A necessidade de aumento da escala e da qualidade da carteira de investimentos sinaliza uma elevação da demanda por profissionais especializados no setor público, capacitados para avaliar e gerenciar projetos de empreendimentos de infraestrutura que tenham as condições necessárias para a sua viabilização como concessão à iniciativa privada. A qualificação do corpo técnico responsável pelo *pipeline* de preparação de projetos

1 Projeto Infra 2038. Quanto precisamos investir até 2038? Consulta pública 1/2018. São Paulo, 2018.

é imprescindível para o sucesso de um programa de parcerias.² Dessa forma, o governo federal beneficia-se ao promover iniciativas de *capacity building* em áreas relacionadas à originação, estruturação, licenciamento e condução do processo licitatório de empreendimentos de infraestrutura.

O estudo propõe uma iniciativa nesse sentido, qual seja, a de patrocinar um programa de certificação internacional para servidores federais que atuem na preparação, execução e gerenciamento de parcerias de investimentos no setor infraestrutura.

A Certificação Profissional em PPP

O Programa de Certificação em PPP³ da *APMG International* (CP3P)⁴ visa promover um nível mínimo comum de conhecimento e compreensão entre os profissionais que trabalham com PPPs, independentemente de nacionalidade, disciplina ou setor. O programa foi desenhado para criar uma consistência de termos e linguagem usados em PPPs, além de fomentar a padronização do processo de preparação de projetos de PPP em nível global.

De autoria de uma equipe de especialistas internacionais, o Guia do Programa de Certificação em PPP (*PPP Guide*) está no centro do processo de certificação. O material inclui extenso conhecimento regional e setorial e inclui as melhores práticas de PPP ao redor do mundo. Serve, portanto, como referência necessária e suficiente na preparação para o exame da certificação. Além disso, o material está disponível gratuitamente na internet.

O Programa está organizado em três níveis:

- **Fundamentos:** Destinado a profissionais que atuam em um nível básico na implementação de PPPs, tem por objetivo padronizar o conhecimento sobre o processo e a terminologia de PPP. O exame testa se um candidato possui conhecimento e compreensão suficientes do Guia PPP para atuar como um membro bem informado em uma equipe de projeto. O exame “Fundamentos” é pré-requisito para as duas certificações subsequentes.
- **Fase de Preparação:** O exame de “Preparação” é destinado a profissionais envolvidos no desenvolvimento ou implementação de arcabouços institucionais de PPP ou na originação e preparação de projetos de PPP. O exame testa se os candidatos obtiveram conhecimento suficiente sobre como aplicar e adaptar processos de identificação, seleção, avaliação e estruturação de projetos de PPP em um determinado contexto governamental.
- **Fase de Execução:** O exame de “Execução” é destinado a profissionais envolvidos na estruturação e licitação de projetos de PPP, bem como no gerenciamento de contratos de PPP. O exame testa se o

2 World Bank. PPP Reference Guide 3.0, Module 2: Establishing PPP Frameworks. Washington, DC, 2017.

3 PPP no sentido amplo inclui concessões comuns, patrocinadas e administrativas.

4 Informações disponíveis em: <https://ppp-certification.com/certification>

candidato obteve conhecimento suficiente sobre como aplicar o processo de estruturação e elaboração de documentos para a licitação de PPPs, incluindo as minutas de editais e contratos, bem como o gerenciamento do contrato de PPP durante as fases de construção e operação do empreendimento.

A conclusão dos três níveis da certificação confere ao candidato uma credencial reconhecida internacionalmente, endossada pela maioria dos bancos multilaterais de desenvolvimento (MDBs), e que são atualmente os maiores financiadores de projetos de infraestrutura no mundo.⁵

Importância da Certificação no Governo Federal

A motivação para o presente estudo de análise e proposição de patrocinar a certificação profissional de servidores que atuem na preparação, execução e gerenciamento de PPPs é fundamentada em três pontos principais:

- **Capacitação da área técnica em preparação de parcerias**

O conteúdo do “PPP Guide” aborda todos os aspectos relevantes do arcabouço institucional relacionado às parcerias de investimento e, principalmente, os detalhes do processo de preparação e implementação de PPPs, segundo as melhores e mais modernas práticas internacionais.

Em virtude da sistematização, praticidade e exaustividade do conteúdo abordado na certificação, a preparação para os exames não apenas é treinamento de alto padrão para o corpo técnico menos experiente, como também assegura que os profissionais certificados dominem os conhecimentos e competências requeridos para a efetividade de um programa de parcerias de larga escala.

- **Padronização de linguagem em nível internacional**

O contato com o material abordado no “PPP Guide” fornece uma terminologia comum para que os profissionais que lidam com diferentes atribuições no ciclo de projetos possam se comunicar e interagir de forma mais harmônica, menos sujeita a idiosincrasias e entendimentos divergentes conforme o órgão de origem do servidor.

Ademais, por se tratar de material em língua inglesa, a certificação habilita os servidores para traduzir livremente a documentação relacionada a licitações, bem como confere desenvoltura em interações com investidores estrangeiros. Tais competências são especialmente relevantes no atual cenário, em que é de grande interesse para o Brasil atrair operadores e financiadores estrangeiros para projetos de infraestrutura.

- **Padronização de processos**

O principal benefício da certificação CP3P consiste na promoção de um arcabouço comum para entender os processos e procedimentos relacionados ao *pipeline* de gestão de projetos. Atualmente, há uma

5 O Programa de Certificação PPP da APMG é uma inovação do Banco Asiático de Desenvolvimento (ADB), do Banco Europeu de Reconstrução e Desenvolvimento (EBRD), do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), do Banco Islâmico de Desenvolvimento (IsDB), do Fundo Multilateral de Investimentos (MIF), do Grupo Banco Mundial (WBG) e em parte financiado pelo Public-Private Infrastructure Advisory Facility (PPIAF).

percepção de que os processos não possuem clareza adequada, além de haver ampla heterogeneidade de práticas conforme o costume de cada órgão setorial. Tal contexto prejudica a eficiência de processos que dependem de múltiplos atores, além de obscurecer o seu acompanhamento por parte do mercado. A adoção ou adaptação, no âmbito do governo federal, do macroprocesso apresentado no Guia PPP tem o potencial de elevar a eficiência dos processos nos diferentes órgãos envolvidos, melhorando a comunicação e reduzindo os prazos necessários à estruturação e preparação das licitações. Inclusive, a padronização de procedimentos e contratos figura como um dos pilares para a promoção da infraestrutura como classe de ativos, segundo o Grupo de Trabalho sobre Infraestrutura do G20.⁶

Público alvo

Em nível federal, o público alvo de uma certificação internacional em PPPs consistiria no conjunto de servidores de carreira da área técnica (*stakeholders* do processo) que atuam nas diferentes fases da cadeia de preparação de projetos estruturados como parcerias de investimento (concessões e PPPs). Seriam eles:

- Servidores de órgãos setoriais que atuem na originação e preparação de projetos (Ministério da Infraestrutura, Minas e Energia, Desenvolvimento Regional);
- Servidores e empregados que atuem na estruturação de projetos (Empresa de Planejamento e Logística – EPL, Empresa de Pesquisa Energética - EPE, Agências Reguladoras, Banco Nacional de Desenvolvimento - BNDES e Caixa Econômica Federal);
- Servidores que atuem na liberação, na condução do processo licitatório e em funções de controle (Secretaria do Programa de Parcerias e Investimentos - SPPI, Controladoria Geral da União - CGU, Tribunal de Contas da União - TCU, Instituto Brasileiro do Meio Ambiente dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA);
- Servidores que atuem no gerenciamento de contratos (Agência Nacional Transportes Terrestres - ANTT, Agência Nacional de Transportes Aquaviários - ANTAQ, Agência Nacional de Aviação Civil - ANAC, Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL, Agência Nacional do Petróleo - ANP).

A certificação poderia ser promovida, em formato piloto, a um grupo reduzido de servidores de maior impacto para o *pipeline*, como o corpo técnico da SPPI ou do Ministério da Infraestrutura.

⁶ OECD. The G20 roadmap to infrastructure as an asset class. March, 2018.

Custos

De acordo com o website da *APMG International*, os custos relacionados à realização dos exames do CP3P são os seguintes:

Nível	Valor
Fundamentos	USD 400
Fase Preparação	USD 550
Fase Execução	USD 550

Tais valores se referem à modalidade online dos exames de certificação, em que o candidato se prepara por conta própria e realiza o exame por intermédio de um sistema eletrônico de fiscalização (*Proctor U*).

O Banco Mundial, por meio de sua Unidade PPP, tem interesse em disseminar a certificação em seus países membros e, portanto, oferece descontos por quantidade para inscrições feitas via governos ou instituições acadêmicas.⁷

Ademais, existe a possibilidade de contratação de empresa habilitada pela APMG para aplicar os exames CP3P; no Brasil, a única empresa que atualmente presta o serviço é a Radar PPP, sediada em Belo Horizonte. Para fins de referência, o pacote completo incluindo um curso preparatório (três dias) e a aplicação do exame “Fundamentos” sai ao valor de R\$ 5.800 por candidato.⁸

Implementação

A presente proposta de certificação profissional CP3P para servidores federais poderia ser implementada de diversas formas, dentre as quais apresentam-se as seguintes:

- **Contratação de empresa especializada**

Propõe-se abrir uma licitação, no âmbito do órgão setorial interessado (ex: Presidência da República), para contratação de serviço especializado de capacitação, nos moldes do modelo adotado, por exemplo, com a empresa “One Cursos e Treinamentos”. O termo de referência ou edital deveriam ser específicos o bastante para viabilizar a seleção de empresa habilitada a aplicar o exame do CP3P.

⁷ Propostas devem ser encaminhadas para: partnerships@apmg-international.com

⁸ Informações disponíveis em: <https://www.radarppp.com/treinamentos/cp3p/>

- **Convênio com bancos multilaterais (BID, Banco Mundial)**

Propõe-se, alternativamente, firmar convênio com organismo multilateral de que o Brasil faz parte, possivelmente no âmbito de um termo de cooperação técnica preexistente,⁹ para contratar a empresa habilitada a aplicar o CP3P, ou, alternativamente, para ministrar um curso preparatório para o exame utilizando o próprio quadro técnico do MDB.

- **Curso preparatório oferecido por meio da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP)**

Incluir no plano anual de capacitação da ENAP módulos de treinamento visando a preparação para os exames do CP3P.¹⁰ Tais módulos seriam ministrados por facilitadores especificamente contratados, e incluiriam a tentativa de realização do exame online ao término do curso, incluído no custeio da ação. Essa modalidade tem a vantagem de permitir o acesso a uma ampla gama de servidores de uma vez, com possíveis ganhos de escala.

Outra possibilidade seria incluir a realização do exame CP3P no currículo da Especialização em Políticas de Infraestrutura, que formou sua primeira turma em 2018.¹¹

Considerações Finais

Uma vez que o objetivo do Programa de Certificação da APMG em PPPs (CP3P) é formar uma base comum de conhecimento em PPPs e concessões entre os profissionais do setor em todo o mundo, e o Brasil estando em favorável posição de interesses internacionais para a realização de investimentos privados em projetos de infraestrutura, considera-se como primordial a capacitação dos profissionais servidores públicos com ferramentas adequadas para a estruturação e gerenciamento de projetos de infraestrutura frutos de parcerias com o setor privado.

Conforme indicado, há uma grande diversidade de órgãos que atuam diretamente no planejamento, na execução, no controle e no gerenciamento de concessões e parcerias público-privadas. Cada um dos *stakeholders* desse processo possui níveis de conhecimento, de prática e de abordagem diferentes e muitas vezes divergentes, o que em regra, torna a realização de parcerias com o setor privado um verdadeiro desafio para a gestão por resultados tão desejada na administração pública.

Tantas diferenças tornam o modelo de parcerias e investimentos de difícil gerenciamento em relação a todos os fatores intrínsecos à gestão de qualquer projeto, especialmente os de infraestrutura: escopo, riscos, cronogramas, custos, qualidade.

9 Exemplo: Cooperação Técnica do BID nº BR-T1366, intitulada “Apoio ao desenho de estratégias e instrumentos para estruturação de projetos de infraestrutura com participação privada no Brasil”.

10 A ENAP realizou um diagnóstico das necessidades de capacitação de profissionais de infraestrutura no governo federal; porém, sem o foco na preparação de PPPs adotado nesta proposta. Ver o relatório “Burocracia federal da área de infraestrutura: perfil, trajetória, atuação e percepções”. Cadernos Enap nº 46. Brasília, 2016.

11 Informações em: <https://suap.enap.gov.br/portal/curso/3/>

Um processo de certificação de servidores públicos que proporcione a padronização de informações sobre as parcerias público-privadas entre instituições que interagem nas diversas etapas dos projetos, pode ser visto como uma alternativa à mitigação de riscos, a facilitação da integração entre os diversos interessados e na melhoria da comunicação entre os mesmos, proporcionando maior segurança técnica, jurídica e financeira a ambos, entes públicos e entes privados, na consolidação de projetos de PPPs.

Por fim, destaca-se que apesar de a iniciativa proposta ser uma mudança fundamental e que não é simples de ser implementada, pode se tornar a chave para o bom aproveitamento da capacidade gerencial e da agilidade operacional apresentadas pelo setor privado, qualidades que são preponderantes para que a os anseios da sociedade sejam atendidos tempestiva e completamente, podendo alavancar o alcance de metas de desenvolvimento e de progresso social e econômico do país.

Referências

ENAP. Burocracia federal da área de infraestrutura: perfil, trajetória, atuação e percepções. Cadernos Enap nº 46. Brasília, 2016.

<https://ppp-certification.com/certification>

<https://suap.ena.gov.br/portal/curso/3/>

<https://www.radarppp.com/treinamentos/cp3p/>

Projeto Infra 2038. Quanto precisamos investir até 2038? Consulta pública 1/2018. São Paulo, 2018.

OECD. The G20 roadmap to infrastructure as an asset class. March, 2018.

Termo de Cooperação Técnica BID nº BR-T1366. Apoio ao desenho de estratégias e instrumentos para estruturação de projetos de infraestrutura com participação privada no Brasil.

World Bank. PPP Reference Guide 3.0, Module 2: Establishing PPP Frameworks. Washington, DC, 2017.