



Senado Federal

Comissão de Serviços de Infraestrutura

Agenda 2013/2014

# **“Investimento e Gestão: desatando o nó logístico do País”**

**7º Ciclo – Temas Transversais de  
Infraestrutura**

Brasília – DF

## **Consultoria Legislativa do Senado Federal**

Coordenação: Gustavo Henrique F. Taglialegna

Painel 1: Exposição dos temas do 2º Ciclo de Debates e discussão sobre o cenário atual da infraestrutura de transporte do Brasil – Ana Maria Cristina Barbosa Labarrère

Painel 2: Mecanismos de financiamento da infraestrutura de transportes – Emílio Moura Leite da Silveira

Painel 3: A infraestrutura rodoviária e a mobilidade urbana – Heloísa Guzzi Campos

Painel 4: Ferrovias – Andreza Rios de Carvalho

Painel 5: Aeroportos e multimodalidade – Maria Rita Galvão Lobo

## **Gabinete do Senador Fernando Collor**

Assessoria Especial: Darke Nunes de Figueiredo

Assessoria Parlamentar: Carlos Murilo Frade Nogueira

Assistentes Parlamentares: Bernardo Soares Fialho, Gilberto José

Schneider e Hebe Machado Guimarães-Dalgaard

## **Chefia de Gabinete: Joberto Mattos de Sant’Anna**

Secretária: Fátima Madureira Alencar

## **Comissão de Serviços de Infraestrutura**

Secretário: Álvaro Araújo Souza

Equipe: Ana Luisa Almeida Oliveira, Antonio Gomes da Silva Neto, Daniele Santos de Andrade, Henrique de Campos Porath, Francisca Maria de Araújo, Gabriela Pereira Gonçalves, Lairton Pedro Kleinübing, Nanci Laura da Costa Moreira, Nilza Viana Esteves e Thales Roberto Furtado Moraes

**Brasil. Congresso Nacional. Senado Federal. Comissão de Serviços de Infraestrutura.**

**“Investimento e gestão : desatando o nó logístico do país” : Agenda 2013/2014 / Comissão de Serviços de Infraestrutura. – Brasília : Senado Federal, 2015.**

112 p.

7º Ciclo – Temas transversais de infraestrutura.

1. Infraestrutura, debate, Brasil. 2. Infraestrutura, investimento, Brasil. 3. Agência reguladora, Brasil. I. Título.

CDD 388.0981

## Sumário

	Pág.
Apresentação .....	5
Painel 1 – Educação, qualificação profissional e escassez de mão de obra.....	7
Painel 2 – Gestão e investimentos, planejamento integrado e políticas públicas .....	21
Painel 3 – Burocracia, excesso de exigências de licenciamentos e rigor na fiscalização .....	37
Painel 4 – Carência e deficiência da capacidade técnica na realização de projetos e obras de engenharia. ....	51
Painel 5 – Agências Regulatórias, práticas de regulação associada ao desenvolvimento nacional e à qualidade de vida da população .....	63
Painel 6 – Políticas fiscal, monetária e tributária e suas consequências para o desenvolvimento da infraestrutura...	83
Painel 7 – Segurança jurídica para investidores privados: necessidade de revisão e modernização da legislação vigente (geral e setorial) .....	97

## Apresentação

Esta publicação contém o último relato do Ciclo de Audiências Públicas sobre “Investimento e Gestão: desatando o nó logístico do País”, da Agenda de Debates 2013/2014, promovida pela Comissão de Serviços de Infraestrutura do Senado Federal.

De março a maio de 2014, o 7º Ciclo debateu, em sete painéis, o tema “Temas Transversais de Infraestrutura”: Educação, qualificação profissional e escassez de mão de obra; Gestão e investimentos, planejamento integrado e políticas públicas; Burocracia, excesso de exigências de licenciamento e rigor na fiscalização; Carência e deficiência da capacidade técnica na realização de projetos e obras de engenharia; Agências regulatórias, práticas de regulação associada ao desenvolvimento nacional e à qualidade de vida da população; Políticas fiscal, monetária e tributária e suas consequências para o desenvolvimento da infraestrutura e Segurança jurídica para investidores privados e necessidade de revisão/modernização da legislação vigente (geral e setorial).

Foram convidados 22 especialistas do Governo, da academia, de entidades empresariais e de classe, além de analistas independentes de vários setores da infraestrutura.

O Ciclo de Audiências foi estruturado de forma a contemplar os diversos subtemas dos respectivos setores da infraestrutura, com a discussão de temas específicos em cada Painel, a saber: Energia; Transporte; Aviação Civil; Telecomunicações; Água e Temas Transversais de Infraestrutura.

Este compêndio e outras separatas serão distribuídos a todos os parlamentares, às autoridades e órgãos públicos, às universidades e demais instituições de ensino técnico, e ainda às entidades privadas representantes dos segmentos envolvidos com a infraestrutura em geral.

Com a publicação deste último compêndio da série, a Comissão de Serviços de Infraestrutura cumpre seu objetivo de promover a reflexão e propor soluções para a infraestrutura, especialmente no que tange à modernização e expansão dos serviços, ao aumento da competitividade, à avaliação da capacidade de crescimento da economia e do bem-estar da população, tendo o investimento e a gestão como chaves para desatar o nó logístico do País.

Senador **Fernando Collor**

Presidente da Comissão de Serviços de Infraestrutura

# Painel 1

## I – Identificação

**Assunto:** Educação, qualificação profissional e escassez de mão de obra.

**Local:** Plenário da Comissão de Serviços de Infraestrutura (CI).

## II – Participantes

1. Dr. Paulo Rogério Foina, Coordenador do Curso de Ciência da Computação do Centro Universitário de Brasília (UniCEUB);
2. Prof. Lívio Amaral, Diretor de Avaliação da Presidência da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes); e
3. Prof<sup>a</sup>. Nilva Schroeder, Coordenadora-Geral do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec) do Ministério da Educação.

## III – Introdução

Realizou-se, no dia 14 de abril de 2014, Audiência Pública da Comissão de Serviços de Infraestrutura, para tratar do assunto: “Educação, qualificação profissional e escassez de mão de obra.”. A presente discussão integra o 7º Ciclo: “Temas Transversais de Infraestrutura”, da “Agenda 2013/2014 – Investimento e gestão: desatando o nó logístico do País”.

Para proferir a palestra, foram convidados o Prof. Paulo Rogério Foina, Coordenador do Curso de Ciência da Computação do Centro Universitário de Brasília (UniCEUB); o Prof. Lívio Amaral, Diretor de Avaliação da Presidência da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), e a Prof<sup>a</sup>. Nilva Schroeder, Coordenadora-Geral do Pro-

grama Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec) do Ministério da Educação.

A reunião foi presidida pelo Senador Fernando Collor.

## **IV – Relato da exposição dos palestrantes**

### **1. Dr. Paulo Rogério Foina**

O palestrante iniciou sua exposição apresentando sua qualificação, com destaque para sua carreira acadêmica. A seguir, debateu o tema de formação de mão de obra e a atual escassez em alguns setores.

Inicialmente, realizou a retrospectiva da problemática de formação e aproveitamento da força de trabalho no Brasil. O fenômeno iniciou-se em 1930, com a demanda de mercado provocada pela industrialização e pelo crescimento das ferrovias. Como a mão de obra não atendia essa demanda, os próprios empresários passaram a formá-la, com a criação do Centro Ferroviário de Formação e Ensino Profissionalizante, que foi seguido da criação do sistema “S”.

A formação de mão de obra sob demanda ocorreu em vários setores, por exemplo, a nova didática das aulas de Educação Física, que exigiu profissionais especializados. Destacou, ainda, a necessidade formação de engenheiros nucleares, com o desenvolvimento do programa nuclear brasileiro, e a criação do curso de especialização de Engenharia Bioquímica, com o advento do programa do Proálcool. Recentemente, com a expansão do crédito imobiliário, foi detectada a falta de engenheiros e profissionais da construção civil.

Assim, a análise realizada pelo convidado sobre o fenômeno da escassez de mão de obra no mercado nacional é que o fato decorre de uma decisão política tomada sem a observância da infraestrutura existente. Sem um planejamento com antecedência, programas governamentais são lançados e buscam suprir o problema com a formação rápida de determinados profissionais. Entretanto, a formação de um profissional de curso superior de engenharia, por exemplo, exige cerca de cinco anos para ser concluída. O resultado do fenômeno é o contínuo crescimento da demanda, que posteriormente se estabiliza e começa a cair. Quando os profissionais conseguem entrar no mercado, o pico da demanda passa.

Por conseguinte, a dinâmica apresentada provoca sérios problemas de base. Atualmente, observa-se grande distorção das funções profissionais. Há um corpo mínimo de técnicos, um corpo pequeno de engenheiros, muitos cientistas e gestores – profissionais com pós-graduação –, e grande incentivo a empresários. Por faltarem técnicos, os engenheiros tem que desempenhar tais funções. Colocam-se profissionais de pós-graduação para atuarem como engenheiros. Ademais, com o incentivo ao empreendedorismo, os empresários acabam trabalhando como gestores.

Como consequência, essas distorções provocam falência das empresas em curto prazo, desestimulam a educação técnica, desvalorizam profissionais como os engenheiros, provocando redução de sua escolaridade, e banalizam a pós-graduação.

Assim, o palestrante defendeu que a superação dessa cadeia de eventos que promovem a escassez de mão de obra depende de uma política de desenvolvimento econômico de longo prazo. Enfatizou que educação demanda tempo para formação dos alunos. Assim, é necessário um plano de Estado que ultrapasse mandatos. O plano deve viabilizar investimentos e planejamento para a educação, para que supra a demanda do mercado e não forme profissionais que saiam desempregados da faculdade por esvaziamento da demanda.

Dando prosseguimento à exposição, foram realizadas perguntas ao palestrante, respondidas por ele de forma resumida. Ele afirmou que existem de um lado as escolas de nível técnico e superior e do outro lado o mercado. Hoje, as escolas têm ação positiva, com a facilitação de ingresso na faculdade por meio de programas como ProUni e Fies. Entretanto, existe uma carga de regulação sobre as escolas, que dificulta a capacidade acadêmica de atender as demandas pontuais. Se o mercado demanda um profissional, são necessários anos para que o curso para sua formação específica seja liberado pelo MEC. O mercado também sofre com pressões externas, além das políticas governamentais, que causam desequilíbrio entre quantidade de oferta e demanda. Por exemplo, há grande demanda de técnicos, cientistas, profissionais com pós-graduação na área de exatas e pequena oferta dessas pessoas. Por outro lado, há grande oferta de profissionais na área social e pequena demanda. Na área de saúde há um equilíbrio entre oferta e demanda, com a observação de que o problema do setor é o deslocamento entre demandas regionais e a oferta desses profissionais.



Finalizando sua exposição, o convidado elencou uma série de sugestões para minimizar a escassez de mão de obra no Brasil: Plano Nacional de Desenvolvimento; maior coordenação nas ações do Governo entre o mercado e a educação; valorização do trabalho técnico; ingresso do jovem no mercado de trabalho mais cedo; formação técnica concomitante com o ensino médio e incentivo a parcerias empresa-escola, de maneira intensiva, para desenvolvimento de escolas técnicas e escolas superiores e para complementação da capacitação profissional.

## **2. Prof. Lívio Amaral**

O palestrante discorreu sobre a situação dos cursos de pós-graduação no Brasil. Apresentou a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal do Ensino Superior (Capes), órgão do Ministério da Educação responsável pelo acompanhamento, avaliação e indução da pós-graduação no País.

Inicialmente, afirmou que cursos de pós-graduação nacionais possuem bom desenvolvimento. De modo diferente do que ocorre na graduação, não há dificuldade com as normas e formatações legais, havendo agilidade para responder demandas de naturezas diversas. A problemática está em encontrar um professor para atender a demanda específica. O crescimento apresentado no último triênio foi de 23%, apesar de estar longe do ideal para atendimento mínimo da demanda.

Assim como nas graduações, existe essa problemática do tamanho do sistema para responder o solicitado, principalmente nas engenharias tecnológicas. Comparativamente a países em desenvolvimento, como Coréia do Sul e alguns da Europa, o Brasil forma cinco a nove vezes menos mestres e doutores engenheiros. Ademais, a falta de colocação profissional para os engenheiros com formação anterior ao ano de 2004 fez com que muitos deles fossem trabalhar nos setores imobiliários, administração e financeiro. Sem a demanda, ocorreu o declínio das formações.

Entretanto, a partir de 2004, com o aumento da atividade econômica, a demanda passou a existir, surgindo, assim, a necessidade de nova formação dos profissionais. Foi observado, também, o aumento da demanda por pós-graduações. Porém, como as bolsas ofertadas são de baixo valor, os mercados públicos e privado retiram os alunos dos estudos e oferecem salários atrativos. Assim, muitos abandonavam a pós-graduação sem concluir e entram no mercado de trabalho. Segundo o convidado,

no último ano e meio ou dois ocorreu uma reversão dessa tendência, apesar de poder ainda ser observada.

Concluindo, o convidado afirmou que o ensino de pós-graduação no Brasil está caminhando muito bem, mas ainda aquém da necessidade nacional e do que se pode oferecer para o estudante. A formação exige uma dedicação permanente e o número de bolsas está sendo ampliado. Alguns alunos fazem parte de sua pós-graduação no exterior, através de programas como Ciência sem Fronteiras e doutorados sanduíches, e recebem reconhecimento mundial e prêmios. O problema do ensino está na base, na formação de ensino fundamental e médio, que precisa ser enormemente ampliada.

Para tanto, o Capes iniciou um trabalho com a graduação, por meio de programas que incidam sobre os ensinos fundamental e médio. O primeiro deles é o Programa Institucional de Bolsa de Iniciação de Docentes (Pibid), que oferece bolsas aos alunos da graduação para fazerem iniciação à docência, para melhor qualificá-los. Atualmente, são oferecidas 100 mil bolsas, com perspectiva de aumento de 50% no ano de 2014. Há, ainda, o Programa de Formação de Professores, que oferece nova licenciatura para o professor que assuma disciplina que não é de sua formação. Desta forma, qualifica-se o professor, melhorando os ensinos fundamental e médio, e os conecta com a pós-graduação, fato de extrema relevância para a educação nacional.

### **3. Prof<sup>a</sup>. Nilva Schroeder**

A palestrante iniciou sua exposição falando sobre o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec) e suas ações objetivas.

Afirmou que o programa nasceu em 2011, por meio de uma lei (Lei nº 12.513, de 2011). A convidada ressaltou sua expectativa de que ele possa ser o vetor e o espaço de articulação de ações para que se vençam os desafios do setor educacional no Brasil.

O País possui inúmeras demandas educacionais, expostas pela participante. A primeira é a demanda expressiva por aumento da escolarização. Atualmente, os dados apresentados são preocupantes. Na faixa de 18 a 29 anos, apenas 40% das pessoas possuem nível médio completo.

Na faixa de 30 a 39 anos, acima de 30% das pessoas não têm o ensino fundamental completo. Quanto maior a faixa etária, menor é o nível de escolarização.

Ademais, é necessária atenção à educação profissional técnica, em destaque a de nível médio. No Brasil, há 7,6 milhões de jovens, entre 18 e 24 anos, que concluíram o ensino médio, mas não prosseguiram nos estudos. Assim, os jovens entram no mercado de trabalho sem qualificação específica, permanecendo no emprego por um período mais curto. Esse grupo de pessoas é público alvo do Pronatec.

Outra demanda educacional é o aumento do número de matrículas na educação de jovens e adultos, considerada prioridade do Pronatec.

A palestrante apresentou como dado positivo do programa o crescimento apresentado pela educação profissionalizante, no período de 2007 a 2012, com aumento de matrículas de 780 mil para 1,362 milhão.

Dando sequência a sua exposição, a convidada listou as metas do Plano Nacional de Educação:

- a. Triplicar essas matrículas, priorizando a qualidade do ensino, que é complexa, visto implicar uma organização didático-pedagógica mais elaborada e quadro de docentes especializados, dentre outros fatores;
- b. Expandir as matrículas dos cursos técnicos de forma integrada, nos quais o estudante tem a formação profissional com o ensino médio, num período de três a quatro anos;
- c. Aumentar as matrículas nos institutos federais;
- d. Expandir a oferta de educação profissional técnica e de nível médio nas redes públicas estaduais;
- e. Crescer a oferta de educação profissional técnica de nível médio a distância;
- f. Integrar a educação de jovens e adultos, inclusive na educação a distância, tanto na população urbana, quanto para a população do campo;
- g. Aumentar a oferta de matrículas gratuitas nas instituições privadas;

Para cumprimento das metas estipuladas, a palestrante lista ações: a expansão da rede federal; a expansão da rede estadual, através do programa Brasil Profissionalizado, com infraestrutura, equipamentos e formação de professores; o acordo de gratuidade com o Sistema S; a Bolsa Formação; a Rede e-Tec, que possibilita a realização de cursos a distância, com a formação de polos de educação; ofertas de cursos técnicos concomitantemente ao ensino médio; atendimento amplo aos trabalhadores; prioridade de matrícula para pessoas com deficiência; curso de formação inicial e continuada para reincidentes na solicitação de Seguro Desemprego; atenção aos indígenas, às comunidades quilombolas, aos adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas. A expectativa é que se ofereça 8 milhões de vagas até o final do ano de 2014.

Ademais, a convidada prestou esclarecimentos sobre as modalidades de cursos técnicos oferecidos. Disse que eles podem ser apresentados tanto na forma integrada com o ensino médio, quanto para as pessoas que já o concluíram. Contabilizam-se 220 cursos técnicos descritos no Catálogo Nacional de Cursos Técnicos e 646 cursos de formação inicial e continuada.

Apresentou, ainda, a ação Bolsa-Formação, com a figura do demandante. O demandante pode ser um ministério ou secretaria estadual de educação, responsável por identificar as demandas, mobilizar potenciais beneficiários e realizar os processos de seleção e pré-matrícula. Esclareceu todo o funcionamento do programa. Ressaltou a participação expressiva do Senai e do Senac e a demanda de cursos de segurança do trabalho, informática, logística e enfermagem. Também, destacou o crescimento expressivo da rede federal, com o salto do número de matrículas de 34 mil em 2008 para 989 mil em 2014.

A palestrante ressaltou, ainda, a parceria entre o Ministério do Trabalho e Emprego, através do Sistema Mais Emprego e o Sistema Nacional de Informações da Educação Profissional. Os estudantes que saírem de um curso do Pronatec terão seus dados automaticamente disponibilizados, para acesso dos empregadores. Outro destaque foi a criação do Conselho Deliberativo de Qualificação e Informação Profissional e o Fórum Nacional de Apoio à Formação e Qualificação Profissional.

Concluindo, a convidada afirmou que o programa busca a elaboração de um mapa da educação profissional, com o objetivo de identificar a oferta e sua aderência, para que possam ser formados critérios mais

assertivos na definição de novos cursos. Acredita que a articulação entre diversos agentes, tais como os Ministérios, com a possibilidade de articulação de políticas públicas, possibilitaria maior aderência entre as ofertas e as demandas.

## V – Questionamentos e Debates

O Senador Fernando Collor transmitiu aos palestrantes perguntas enviadas pelos telespectadores por meio do Alô Senado.

- **Questionamento do Senador Fernando Collor ao Dr. Paulo Rogério Foina:**

A primeira pergunta destacou que os recentes resultados do teste PISA, aplicado a alunos do ensino médio, mostraram que os estudantes brasileiros não sabem usar a matemática para resolver problemas práticos. Assim, questionou se a universidade seria capaz de recuperar este déficit de conhecimento dos alunos entrantes e se poderia se aproximar mais das escolas do ensino médio. Ademais, pediu soluções para a baixa qualidade do ensino de Matemática e de Ciências no ensino médio.

O segundo questionamento foi sobre o percentual dos jovens brasileiros que cursam a universidade, afirmando ser baixo quando comparado aos os países de desenvolvimento semelhante ao Brasil. Perguntou se haverá espaço no mercado nacional para profissionais de nível superior se houver aumento da quantidade deles.

No fim da audiência pública, o presidente encaminhou uma pergunta feita pelo Sr. Carlos Pena Bresianini ao convidado. Questionou se há chances de volta da formação de engenheiros metroviários, desaquecida pela indústria automobilística.

- **Resposta de Dr. Paulo Rogério Foina:**

O convidado afirmou que é ensinada muita teoria de Matemática e Ciências em geral, mas a prática não é abordada, dificultando a aplicação por parte dos alunos nos problemas cotidianos. E esse distanciamento também faz com que os alunos se distanciem nos testes. Outra crítica apresentada é a baixa qualificação dos professores que ministram ciências

exatas, seja pelo fato de serem leigos ou estarem dando aula de matérias que não são de sua competência. A solução apresentada pelo convidado é a formação adequada do professor.

Ademais, afirmou que há uma deficiência estrutural no sistema de ensino, tendo em vista que, mesmo que todos os professores de Física, Matemática e Química formados nos últimos 25 anos estivessem dando aula, não supririam a demanda. Assim, a solução apresentada pelo convidado é trazer outros profissionais para a sala de aula, por exemplo, engenheiros e médicos. Dessa forma, eles poderão trazer para dentro da sala de aula sua vivência prática.

A respeito da baixa qualidade de ensino no ensino médio, afirmou que o aluno da universidade que cursa ciências exatas está sem motivação para procurar uma boa escola, pois isso não interfere em sua carreira. Assim, procura uma escola barata, com infraestrutura e professores ruins, alimentando o modelo de formação de alunos com baixa qualificação.

Sobre a possibilidade de se ter campo de trabalho para os formandos nas universidades, explicou que existe um limite no mercado. As carências são pontuais em profissões. O problema não é a capacidade das universidades brasileiras formarem alunos, mas sim direcionar para os cursos que serão demanda no futuro. A solução apresentada é um plano em longo prazo para que se conheçam as novas tecnologias, para que se faça um direcionamento da oferta dos cursos.

Tratando-se da formação de engenheiros metroviários, o convidado disse que depende de incentivo governamental, pois atualmente é clara a preferência pelos transportes automobilísticos e rodoviários e pouco para o setor naval. Se o Governo decidir apoiar o transporte ferroviário, os primeiros engenheiros metroviários demorarão aproximadamente uma década para se formarem. Ressaltou, ainda, que há infraestrutura para formação, mas não há demanda.

- **Considerações do Senador Fernando Collor:**

O Senador ressaltou a problemática do mercado de trabalho não estar valorizando seus profissionais, que acabam optando por prestar um concurso público estranho à sua função e deixam de contribuir para o País com os conhecimentos que adquiriram em sua formação.

Destacou, ainda, a desconexão entre o mundo acadêmico e o mercado de trabalho em vários setores. Por exemplo, há grande necessidade de formação de engenheiros navais e existem apenas duas ou três universidades que oferecem o curso. Assim, é preciso contratar profissionais estrangeiros.

Outra distorção apresentada foi a contratação de técnicos baianos para atuarem na obra da Refinaria de Abreu e Lima, em Pernambuco. A intenção era empregar a mão de obra local, entretanto não havia profissionais qualificados. Reconhece que muito já está sendo realizado pelo Governo Federal, por meio do Pronatec. Entretanto, assim como o programa Ciências sem Fronteiras, trata-se de planos em médio prazo. É preciso pensar em soluções rápidas que atendam a demanda. A carência de mão de obra especializada já é considerada um dos maiores entraves aos resultados mais rápidos dos investimentos em infraestrutura. Por fim, afirmou que na educação não cabe improvisação. Para que o País evolua, é preciso o acesso ao ensino e que ele seja de qualidade.

- **Questionamento do Senador Fernando Collor ao professor Lívio Amaral:**

Na terceira pergunta apresentada pelo Senador, inicialmente foi questionado se o esforço de implantação do sistema de formação de pós-graduados no Brasil tem tido impactos positivos no setor produtivo ou há barreiras à entrada de mestres e doutores nas empresas brasileiras.

O quarto questionamento pediu a avaliação do Sr. Lívio Amaral a respeito das críticas sobre os trabalhos na esfera acadêmica, que não resultam em patentes ou outras aplicações no setor produtivo. Perguntou sobre a possibilidade de se fazer algo para melhorar a transferência de conhecimento da academia para o setor produtivo.

Por fim, foi encaminhada uma pergunta feita pelo Sr. Carlos Pena Bresianini ao convidado. Afirmou que os diplomas de Mestrado e Doutorado têm difíceis processos de reconhecimento pelo Ministério da Educação, o que afasta profissionais estrangeiros. Questionou um meio de resolução desse problema.

- **Resposta do Sr. Lívio Amaral:**

O palestrante destacou que todos os países que tenham produção expressiva de patentes e outros produtos técnicos têm forte base de ciência e continuam desenvolvendo o conhecimento acadêmico.

No Brasil, a produção de conhecimento é algo recente. O autodesenvolvimento tecnológico nacional só está sendo produzido nos últimos vinte anos. Falava-se que a universidade era um fim em si mesma. Já a universidade dizia que o setor produtivo não se aproximava para direcioná-la na formação de recursos humanos. Entretanto, segundo o convidado, esse diálogo entre os setores já está sendo realizado.

Outro ponto levantado pelo participante é a falta de cultura brasileira de valorizar os riscos para se obter inovação. Os maiores projetos, por exemplo, provenientes do Vale do Silício, passaram por um longo processo de tentativas e fracassos, mas com investimento contínuo. No Brasil, poucos projetos recebem investimento para obter sucesso após muitas iniciativas.

Sobre o questionamento de que há barreiras para mestres e doutores nas empresas brasileiras, afirmou que há uma crescente participação no mercado. Existem programas específicos de pós-graduação feitos diretamente no setor das empresas. Porém, é uma mudança que está caminhando, vai levar algum tempo para total integração dos pós-graduados. Há os chamados mestrados profissionais, que trabalham diretamente com os problemas trazidos de fora da academia. O convidado acredita que os resultados serão positivos, apesar de ainda não se perceber seu impacto.

Questionado sobre a problemática de reconhecimento de diplomas de Mestrado e Doutorado, o participante disse que o tema encontra-se em discussão no momento. Existem projetos de lei com o objetivo de sistematizar o reconhecimento e revalidação de títulos. O Conselho Nacional de Educação também trabalha nessa direção. Entretanto, ressaltou que a revalidação de títulos por norma legal é feita pelas universidades, com autonomia. Ainda, é preciso que ela possua departamento específico do curso, senão não é possível o ato.

O convidado falou sobre os casos dos alunos brasileiros que fazem pós-graduação no exterior com bolsas do Governo. Defendeu que a revalidação dos diplomas deveria ser automática, pois o próprio Governo



apoiou a formação. Mas o automatismo esbarra na autonomia das universidades, que estabelecem os processos. Ressaltou a importância de se agilizar o processo por conta da formação dos alunos no programa Ciência sem Fronteiras, que aumentou o número de estudantes enviados para o exterior para formação.

- **Questionamento do Senador Fernando Collor à Sra. Nilva Schroeder:**

Encerrando os questionamentos, foi solicitado a Sra. Nilva Schroeder que opinasse acerca da baixa produtividade dos trabalhadores brasileiros. Afirmou que o ensino técnico é certamente um caminho para superar essa deficiência. Tendo em vista a grande maioria de jovens no ensino técnico, perguntou alternativas para atingir trabalhadores mais experientes e com pouca escolaridade.

Ademais, questionou como atrair os jovens que não estudam, nem trabalham, para os cursos técnicos.

Por fim, indagou como levar o ensino técnico para as pequenas cidades do interior do País.

- **Resposta da Sra. Nilva Schroeder:**

A palestrante disse que muito se fala do acesso de jovens ao curso técnico, visando a uma inserção profissional no futuro. Portanto, a prioridade do Pronatec é ampliar a oferta de vagas. Existe a formação inicial, que cria condições para o aluno que nunca atuou, e a continuada, que busca o aperfeiçoamento ou reinserção profissional. Informou que predominantemente participam do Pronatec jovens com ensino médio concluído, na faixa etária de 17 a 29 anos, o que sinaliza que esse jovem não está conseguindo colocação profissional.

Sobre como atrair o jovem para os cursos técnicos, afirmou que é necessário que ele veja na formação técnica uma possibilidade de melhoria das suas condições de inserção profissional e da própria qualidade de vida. Por isso, busca-se discutir as ofertas mais pertinentes para cada região e contexto, visando a cursos que têm boa repercussão, por exemplo, tecnologia de ponta e área da saúde.

A respeito da inserção de trabalhadores mais experientes e com pouca escolaridade, informou haver a oferta da formação técnica subsequente, que são os cursos para os egressos do ensino médio ou para os que estão cursando a educação para jovens e adultos. Assim, os alunos podem fazer sua formação em um curso técnico de nível médio. Faz-se necessária a articulação com as prefeituras, que são as responsáveis pelas políticas de educação de jovens e adultos, para que realizem o encaminhamento dos alunos. Há um esforço do Ministério da Educação, da Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (Setec) e da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (Secadi) nesse sentido.

Questionada sobre a expansão das escolas técnicas para pequenas cidades, a convidada ressaltou que hoje o programa atinge 4 mil municípios, com cursos já instalados ou com previsão ainda para o primeiro semestre de 2014. Trata-se de um significativo alcance conquistado com a mobilização de prefeituras e órgãos dos setores produtivos. Destacou o programa Pronatec Campo, que atende a população do campo. O Ministério do Desenvolvimento Agrário promove uma rede de interlocutores que identificam as demandas e acompanham os estudantes, com baixo índice de desistência.

## Painel 2

### I – Identificação

**Assunto:** Gestão e investimentos, planejamento integrado e políticas públicas.

**Local:** Ala Senador Alexandre Costa, Plenário nº 13.

### II – Participantes

1. Sr. Marcelo Bruto da Costa Correia, diretor de infraestrutura de logística da Secretaria do Programa de Aceleração do Crescimento do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;
2. Sr. José Carneiro da Cunha Oliveira Neto, vice-diretor da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de Brasília.

### III – Introdução

Realizou-se, no dia 28 de abril de 2014, Audiência Pública da Comissão de Serviços de Infraestrutura para tratar do assunto: “gestão e investimentos, planejamento integrado e políticas públicas”. A presente discussão integra o 7º Ciclo: “Temas Transversais de Infraestrutura”, da “Agenda 2013/2014 – Investimento e gestão: desatando o nó logístico do País”.

Participaram da audiência os seguintes expositores: Sr. Marcelo Bruto da Costa Correia, diretor de infraestrutura de logística da Secretaria do Programa de Aceleração do Crescimento do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; e Sr. José Carneiro da Cunha Oliveira Neto, vice-diretor da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de Brasília.

A reunião foi presidida pelo senador Fernando Collor.

## **IV – Relato da exposição dos palestrantes**

### **1. Sr. Marcelo Bruto da Costa Correia**

O Sr. Marcelo Bruto teve como foco de sua exposição mostrar os avanços do País nos últimos anos na área de logística, indicando, ao final, os próximos desafios a serem enfrentados pelo setor.

Iniciou sua apresentação com o conceito de logística como vetor determinante para a competitividade e o desenvolvimento do País. Nesse sentido, ela é importante para o crescimento interno e o comércio exterior, no que tange ao escoamento da produção para o abastecimento interno e a exportação. Por sua vez, deve-se buscar eficiência, com economia em relação a custos, tempos de viagens e diminuição de acidentes. Além desses aspectos, também destacou a importância da logística para o desenvolvimento da indústria do turismo e a integração regional e continental.

Em termos de diagnóstico, apresentou dois pontos que são consensuais: 1) há uma logística insuficiente para a competitividade desejada para o Brasil, devendo-se diminuir o denominado *gap* logístico; e 2) a matriz de transporte de cargas é muito concentrada no modal rodoviário, com 61%, restando 21% para as ferrovias e 14% para as hidrovias. Diante desse diagnóstico, apresentam-se, nos termos do expositor, dois macrodesafios: a) ampliação dos investimentos com diversificação modal; e b) continuidade da melhoria do planejamento e da gestão, com mobilização de recursos fiscais e privados.

Ao tratar dos avanços na área de planejamento da logística no Brasil, dois marcos foram destacados. O primeiro foi o lançamento, em 2006, do Plano Nacional de Logística de Transporte (PNLT). Ele possuía caráter indicativo, adotando um horizonte de investimentos de 25 anos, sendo realizado de forma participativa e utilizando projeções macroeconômicas, com simulação multimodal de transportes que considerou os 110 produtos considerados mais importantes da economia. O segundo marco foi a criação da Empresa de Planejamento e Logística (EPL), em 2012, com

o propósito de assumir um papel semelhante, hoje, para o setor, ao que teve o Grupo de Estudos de Integração da Política de Transportes (Geipot) no período áureo do modal rodoviário (década de 1960). A EPL herdou o PNLT e, tendo em conta não apenas o Ministério dos Transportes, mas todos os atores da área, e incorporando o modal aeroviário e portuário, está desenvolvendo o Plano Nacional de Logística Integrada (PNLI), com conclusão prevista para o início de 2015.

Segundo o palestrante, nas últimas décadas houve aperfeiçoamento dos mecanismos de gestão de investimentos públicos e de identificação de prioridades e alocação de recursos. Como exemplos, citou os programas *Brasil em Ação*, *Avança Brasil*, o *Projeto Piloto de Investimento (PPI)* e o *Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)*.

Ao apresentar uma visão geral do PAC, destacou que se trata de um programa com foco na identificação de prioridades e a institucionalização de um monitoramento intensivo, com estrutura de gestão inter-setorial envolvendo vários órgãos do Poder Executivo. O objetivo desse monitoramento é identificar gargalos para buscar soluções institucionais e garantir recursos de modo que um empreendimento prioritário não sofra solução de continuidade durante sua execução. Assim, evita-se a dispersão de recursos. Como resultados já alcançados, citou alterações na legislação, permitindo maior flexibilidade para remanejamento de rubricas orçamentárias dentro do PAC, e a transformação de convênios para obras do PAC em transferências obrigatórias, permitindo que municípios inadimplentes não deixem de receber recursos do Governo Federal para obras prioritárias. Outros exemplos foram aperfeiçoamentos no processo de licenciamento ambiental, com o estabelecimento de prazos pela Portaria Interministerial nº 419, de 2011; e aperfeiçoamentos na área de licitações e contratos, com a aprovação do Regime Diferenciado de Contratações (RDC), inicialmente voltado para a Copa do Mundo e Olimpíadas, mas, posteriormente, estendido para as obras do PAC.

Prosseguindo sua explanação sobre o PAC, apresentou informações sobre investimentos para cada um dos setores da logística. Uma síntese dos dados fornecidos encontra-se detalhada a seguir:

- a) De um total de cerca de R\$ 150 bilhões de investimentos (públicos e privados) em obras de infraestrutura em função do PAC 1 e do PAC 2, representando um período de sete anos, houve R\$ 109 bilhões de investimentos em ações já concluí-

das. Considerando o Orçamento Geral da União (OGU), houve R\$ 103 bilhões investidos até dezembro de 2013. Em termos comparativos, destacou que, no período de 1995 a 2006, o investimento presente no OGU foi cerca de R\$ 65 bilhões, o que significa, portanto, que, em um período menor, houve um aumento de investimentos superior a R\$ 100 bilhões.

- b) Nas rodovias federais, houve um aumento de aproximadamente 10% (quase cinco mil quilômetros) da malha rodoviária pavimentada. Em relação à malha duplicada, o aumento foi de 52% em relação à existente em 2006, o que significa um acréscimo de 1,8 mil quilômetros. Segundo análise do palestrante sobre dados de pesquisas da Confederação Nacional dos Transportes (CNT), houve estabilidade da qualidade do pavimento de 2006 a 2013 em relação ao período anterior, de 1999 a 2006, sobretudo em função do programa de contratação de manutenção por períodos maiores (cinco anos), com estabelecimento de indicadores de desempenho.
- c) A malha ferroviária atual é de 28,1 mil quilômetros, sendo praticamente a mesma extensão existente desde a década de 1940. Os PACs 1 e 2 agregaram 1,3 mil quilômetros, correspondentes basicamente a dois grandes empreendimentos: a Ferronorte (de Rondonópolis, Mato Grosso, ao Porto de Santos) e a Ferrovia Norte Sul; e há 3 mil quilômetros de obras em andamento. Neste período de sete anos, em termos de carga transportada houve um aumento de quase 20%, o que significou, segundo o palestrante, uma ligeira modificação na matriz de transportes.
- d) Houve investimentos na área de portos a partir de 2010 que permitiram o aumento de calado médio, propiciando, assim, o aumento da capacidade de transporte de carga nos portos de Santos, Suape, Rio de Janeiro, Fortaleza, São Francisco do Sul e Itajaí. No período de 2006 a 2013, a movimentação de cargas passou de 693 para 931 mil toneladas, o que significou um aumento de 34%.
- e) De 2006 a 2013, a movimentação de passageiros em aeroportos aumentou 87%. Para dar vazão a este aumento, foram realizados investimentos em nove aeroportos, que represen-

taram um aumento na capacidade superior a 16 milhões de passageiros por ano. O processo de concessão foi considerado pelo expositor como bem-sucedido, existindo quatro aeroportos<sup>1</sup> com contratos assinados e obras sendo entregues, nos quais a capacidade de transporte de passageiros praticamente irá dobrar em 2014.

- f) O Regime Diferenciado de Contratações (RDC), ao permitir primeiro a fase de apresentação das propostas de preço e só realizar a fase de habilitação para o primeiro colocado, possibilitou ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) reduzir prazos médios de 170 dias para 47 dias (considerando-se apenas a fase externa da licitação). Outro aperfeiçoamento no DNIT foi a realização de contratações integradas, que são licitações com base em anteprojetos, nas quais a empresa fica responsável pela elaboração do projeto básico executivo e pela entrega da obra, de acordo com parâmetros de desempenho. Já no caso da Infraero, licitações realizadas em 2011 como concorrências públicas tradicionais passaram de um prazo médio de 254 dias para licitações com prazo médio de 101 dias, em 2012, e 100 dias, em 2013, após a adoção do RDC.

A seguir, o palestrante tratou dos investimentos privados relacionados aos avanços da logística no Brasil. Um marco importante foi o lançamento do Programa de Investimentos em Logística (PIL), em 2012. Três aspectos foram destacados em relação ao PIL: a revisão de marcos regulatórios, que está em andamento; um grande conjunto de concessões de aeroportos, rodovias e ferrovias, arrendamentos e Terminais de Uso Privativo (PUPs) e melhoria das condições de financiamento.

Alterações na legislação relativa às Parcerias Público-Privadas (PPPs), também em 2012, foram outro ponto destacado como benefício aos investimentos privados. Foram citadas três mudanças importantes, implementadas em atenção a demandas de estados e municípios: a principal foi a possibilidade de aporte de recursos públicos para realização de obras e aquisição de bens reversíveis durante a fase dos investimentos das PPPs. A segunda foi a redução do custo de capital das PPPs, possibilitando

---

1 Trata-se dos aeroportos de Natal, Brasília, Guarulhos e Viracopos, em Campinas/SP.

a dedução de impostos sobre os aportes públicos. Por fim, a ampliação da possibilidade dos entes federados realizarem PPPs, que passou de 1% da receita corrente líquida do exercício, na época do lançamento da lei, para 5%, em 2012<sup>2</sup>.

Em relação ao financiamento da logística, o principal avanço destacado foi a redução da exigência de garantias corporativas e a adoção de um modelo para as concessões caracterizado como *project finance*: a empresa que ganha a concessão financia o empreendimento oferecendo como garantia os recebíveis do próprio empreendimento. Segundo o palestrante, esse modelo funcionou adequadamente no caso das rodovias. Em termos de valores, destacou que houve significativa ampliação: em 2005, o financiamento para infraestrutura de energia elétrica e logística, pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), estava na faixa de R\$ 3,7 bilhões. Em 2012, o valor foi de R\$ 24,5 bilhões. Desses totais, logística representava menos de um bilhão de reais, em 2005, passando para valores superiores a sete bilhões de reais, em 2012.

Prosseguindo sua exposição, o Sr. Marcelo Bruto apresentou dados gerais sobre concessões, cujos principais aspectos são os seguintes:

- a) Em relação às rodovias, o modelo é considerado muito bem sucedido. Houve cinco concessões realizadas em 2013 e 2014, todas com elevados deságios e alta competição. As principais mudanças implementadas com o Programa de Investimento em Logística foram: a exigência de duplicação de trechos no prazo de cinco anos e a cobrança de pedágio somente a partir da conclusão de 10% das obras de duplicação.
- b) Quanto às ferrovias, a principal alteração foi a mudança de um modelo de concessão verticalizado, em que o concessionário controla a gestão da infraestrutura e também o transporte ferroviário, para um modelo denominado *Open Access*, inspirado em modelos europeus, em que um concessionário

---

2 Nos termos do art. 28 da Lei nº 11.079, de 2004: “A União não poderá conceder garantia ou realizar transferência voluntária aos Estados, Distrito Federal e Municípios se a soma das despesas de caráter continuado derivadas do conjunto das parcerias já contratadas por esses entes tiver excedido, no ano anterior, a 5% (cinco por cento) da receita corrente líquida do exercício ou se as despesas anuais dos contratos vigentes nos 10 (dez) anos subsequentes excederem a 5% (cinco por cento) da receita corrente líquida projetada para os respectivos exercícios”. (Redação dada pela Lei nº 12.766, de 2012)



é responsável pela gestão da infraestrutura, mas toda capacidade de transporte é comprada pelo Governo, por intermédio da empresa *Valec - Engenharia, Construções e Ferrovias S.A.* Busca-se assegurar o direito de passagem em toda a malha: a Valec irá vender a disponibilidade em oferta pública, da qual poderão participar todos os interessados em transportar suas cargas. A expectativa é que a construção da Ferrovia de Integração Centro-Oeste seja a primeira concessão a ser feita adotando-se esse novo modelo.

- c) Em relação aos portos, foram destacadas duas mudanças importantes. Em primeiro lugar, quanto aos terminais privados, houve a eliminação de restrições para operação com cargas de terceiros. Com isso, houve 86 pedidos de autorização para construção de novos Terminais de Uso Privado (TUPs), o que representa um investimento de R\$ 17,1 bilhões em 2013 e 2014. Quanto aos portos públicos, houve a eliminação de barreiras até então existentes, tendo-se decidido pela realização de novos arrendamentos, com incentivos à concorrência. O primeiro bloco de arrendamentos, em análise no Tribunal de Contas da União, envolverá R\$ 3 bilhões de investimentos, com aumento de 48 mil toneladas por ano na capacidade de operação de cargas.
- d) Por fim, em relação aos aeroportos, o expositor avaliou que o modelo adotado pode ser considerado como bem consolidado. Brasília, São Gonçalo do Amarante, Guarulhos e Viracopos foram citados como recentes concessões muito bem sucedidas. Por sua vez, Confins e Galeão foram concessões, realizadas em 2013, nas quais foi possível o aperfeiçoamento do modelo, com basicamente dois ajustes: exigência mais rigorosa em relação à qualificação do operador aeroportuário (experiência comprovada em aeroportos de porte) e aumento de exigências financeiras para participação na licitação. Destacou-se que, nesses dois casos, bons deságios foram obtidos.

Concluindo sua exposição, o Sr. Marcelo Bruto tratou dos próximos desafios para o setor. Os temas tratados foram: a) estudos e projetos; b) licitações e contratos; c) licenciamento ambiental e d) concessões. Os

principais aspectos destacados em relação a cada tema encontram-se sintetizados a seguir.

- a) Estudos e projetos: para estados e municípios poderem realizar obras, antes precisam ter projetos prontos, o que não ocorre, muitas vezes, por diversos problemas comuns a todos os entes da federação. Dois aspectos foram indicados para se evoluir em relação ao tema: ampliação do uso de Parcerias Público-Privadas (PPPs) e aperfeiçoamentos na legislação relativa a estudos e projetos, privilegiando aspectos técnicos, como a realização de concursos com seleção por bancas especializadas, tal como hoje já é realizado pelo Banco Mundial.
- b) Na área de licitações e contratos, os pontos indicados em que seria necessário avançar foram: aperfeiçoamentos em relação ao seguro garantia, possibilitando que, no caso de a empresa vencedora da licitação não entregar a obra no prazo, uma seguradora contrate outro particular e retome rapidamente os trabalhos; melhorias nos sistemas envolvidos com os orçamentos das obras e criação de mecanismos que assegurem licitações competitivas, em que o mercado estabeleça melhor o custo da obra, e não o setor público.
- c) O licenciamento ambiental foi destacado como um grande desafio para todos os setores da área de logística. Em termos concretos, o expositor indicou a importância de se prosseguir no aperfeiçoamento dos processos administrativos, com necessidade de revisão da Portaria Interministerial nº 419, de 26 de outubro de 2011, e de regulamentação da Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011, especialmente em relação às terras indígenas, nos termos do art. 231 da Constituição Federal.
- d) Por fim, quanto às concessões, destacou-se a necessidade de consolidação dos marcos regulatórios relacionados às ferrovias e aos portos; a importância de se investir em novos modelos, tendo como referência as Parcerias Público-Privadas (PPPs);

a institucionalização de garantias contratuais que permitam concessões caracterizadas como *project finance* e o desenvolvimento de mecanismos para resolução de conflitos, tendo em conta contratos de longo prazo (até 30 anos).

## 2. Sr. José Carneiro da Cunha Oliveira Neto

O segundo convidado iniciou sua participação analisando dados do artigo *América Latina no Retrovisor*<sup>3</sup>. Destacou que, segundo o artigo citado, o Brasil e, de forma geral, a América Latina como um todo, praticamente não cresceu de 1950 até os dias atuais, em relação aos Estados Unidos, em termos de Produto Interno Bruto (PIB) *per capita*. O valor manteve-se entre 20% e 40% do PIB *per capita* americano. Já a Ásia apresentou um crescimento significativo: em 1950, a Ásia apresentava um PIB *per capita* menor que 20% do PIB *per capita* americano e, em torno de 2000, este valor é superior a 50% do PIB *per capita* americano. Da mesma forma, a Europa, saindo da Segunda Guerra Mundial, quando boa parte de sua infraestrutura foi destruída, passou de 40% em 1950 para valores acima de 60% do PIB *per capita* americano em 2000.

Especificamente em relação à América Latina, destacou dois casos: a grande queda da Venezuela, que em 1950 apresenta um PIB *per capita* em torno de 80% do PIB *per capita* americano e chega ao ano 2000 com um PIB *per capita* correspondente a apenas um terço do PIB *per capita* americano; e o Brasil, que, de 1950 até os dias atuais, permanece com um PIB *per capita* relativo aos Estados Unidos aproximadamente constante, ou seja, cerca de 30% do PIB *per capita* americano.

Ao analisar os dados referentes ao período de 1950 até os dias atuais, a conclusão do palestrante é que, apesar dos esforços de planejamento ocorridos, tais como o Plano de Metas do presidente Juscelino Kubitschek e o II Plano Nacional de Desenvolvimento do período militar, nossa economia e nossa infraestrutura praticamente não se desenvolveram, tendo como referência o que ocorreu com outros países, sendo esse um dado que considera alarmante. Como exceção, destacou apenas o

---

3 Latin America in the rearview mirror. Harold L. Cole, Lee E. Ohanian, Alvaro Riascos, and James A. Schmitz. NBER Working Paper No. 11008, JEL No. 01, 04. December 2004. Disponível em: <<http://www.nber.org/papers/w11008>>.

período em que se viveu no Brasil um processo de abertura econômica, no governo do presidente Fernando Collor.

Prosseguindo sua exposição, o Sr. José Carneiro tratou de alguns aspectos que considera relevantes em relação à infraestrutura do Brasil. Os principais pontos destacados foram os seguintes:

- a) **Credibilidade:** há forte desconfiança da iniciativa privada em relação aos discursos de investimentos do governo em infraestrutura. Há gastos públicos que não geram impacto efetivo em termos de crescimento e desenvolvimento econômico, como é o caso da construção de uma ponte sem que as obras correspondentes à estrada respectiva também sejam realizadas. Nesses casos, há formação bruta de capital fixo, contribuindo assim para dados macroeconômicos, mas não há, efetivamente, infraestrutura disponível para o desenvolvimento dos negócios. Por outro lado, deve-se distinguir entre iniciativa privada e investimentos privados realizados por fundos de pensão com gestão burocrática, cujos erros de alocação de recursos poderão ser, no futuro, arcados pela própria sociedade.
- b) **Desenvolvimento e comércio regional:** quando comparado com outros países e blocos, como Estados Unidos, Canadá e a União Europeia, o comércio regional no Brasil é muito pequeno, em parte, pela qualidade precária de nossa infraestrutura de transportes.
- c) **Comércio internacional:** há um grande atraso nos processos existentes no Brasil. Como exemplo, foi citado o pouco uso dos contêineres.
- d) **Custos de transporte e desenvolvimento:** em várias situações, ocorrem investimentos em transporte rodoviário quando, para o mesmo trajeto, há ferrovias que poderiam ser utilizadas com custos muito menores.
- e) **Normas desconectadas da realidade:** na expressão do palestrante, há “nós normativos” com origem no Poder Executivo, onde problemas graves são simplesmente desconsiderados e as normas são feitas para cenários distintos da realidade.

Cria-se, desse modo, uma situação que o Sr. José Carneiro denomina como “esquizofrenia das normas”. Trata-se de um quadro onde os agentes privados são bastante prejudicados, pois seus custos são majorados pela falta da infraestrutura, ao mesmo tempo em que exigências são feitas pelo Estado como se aquela infraestrutura existisse.

Concluindo sua exposição, o Sr. José Carneiro apresentou os desafios para a infraestrutura no Brasil. Na visão do palestrante, buscar soluções para problemas de financiamento é um ponto muito importante. Em relação ao assunto, compreender melhor como a Parceria Público-Privada (PPP) deve ser estruturada, em termos financeiros, é uma necessidade para os governos estaduais, para as empresas e para os órgãos de controle. Em segundo lugar, destacou as questões tributárias como um grande problema a ser enfrentado. Por fim, em termos econômicos, um problema fundamental seria a reversão de expectativa: são necessárias ações que levem a iniciativa privada a dar maior credibilidade ao planejamento anunciado pelo Poder Executivo em relação às obras de infraestrutura. Nesse sentido, destacou dois grandes momentos que, em sua opinião, significaram mudanças significativas para o Brasil: o processo de abertura iniciado pelo presidente Fernando Collor e a estabilização econômica do Governo Fernando Henrique.

## V – Questionamentos e Debates

O senador Fernando Collor transmitiu aos palestrantes perguntas enviadas pelos telespectadores por meio do Alô Senado.

- **Questionamento do senador Fernando Collor:**

Há diversas situações em que se constata claramente que o planejamento integrado não ocorre, tais como: hidrelétricas sem eclusas para hidrovias, parques eólicos e hidrelétricas sem linhas de transmissão, portos sem ferrovias ou terminais rodoviários adequados, aeroportos sem vias de transporte urbano para acesso. Indaga-se, então, quais são as dificuldades para utilização, de fato, do planejamento integrado para o desenvolvimento da infraestrutura no Brasil.

- **Resposta do Sr. Marcelo Bruto da Costa Correia:**

O convidado reconhece que ainda não existe um planejamento integrado entre os diferentes setores de infraestrutura do País. Há setores que avançaram na identificação de seus investimentos prioritários, como foi o caso do setor elétrico com a construção de hidrelétricas, gerando certo descompasso em relação a demandas de setores de logística, que, no caso, seriam as hidrovias. Na visão do convidado, a retomada do planejamento integrado a partir da Empresa de Planejamento e Logística (EPL), embora não apresente resposta imediata, tende a mitigar esses problemas no futuro.

- **Questionamento do senador Fernando Collor:**

Indagou por que o transporte de cabotagem não consegue se desenvolver plenamente no Brasil.

- **Resposta do Sr. Marcelo Bruto da Costa Correia:**

O Sr. Marcelo Bruto informou que há estudos em andamento no Ministério dos Transportes em relação ao assunto, em termos de necessidades de infraestrutura. No entanto, em sua visão, é possível avançar no transporte de cabotagem apenas com aperfeiçoamento da regulamentação existente, citando aspectos como financiamento e atracamento de embarcações.

- **Questionamento do senador Fernando Collor:**

Indagou por que os prazos para execução dos projetos de infraestrutura raramente são cumpridos.

- **Resposta do Sr. Marcelo Bruto da Costa Correia:**

O convidado salientou que há um aspecto intrínseco à execução de obras públicas, que ocorre em outros países: há sempre variáveis que não estão sob o controle do executor, o que faz com que qualquer obra possa atrasar. Por outro lado, há peculiaridades no Brasil que tornam os processos mais complexos, como é o caso do licenciamento ambiental e a questão indígena, que países europeus e os Estados Unidos não enfrenta-

ram quando construíram suas infraestruturas. Também nossos processos de licitação e contratação de obras estão atrasados em relação a outros países. Quanto às concessões, destacou a importância de se buscar ampliar a competitividade, de modo a que o próprio mercado estabeleça adequadamente os preços, ao invés de o Estado buscar fixar valores.

- **Questionamento do senador Fernando Collor:**

Tendo em conta que, apesar dos esforços do Governo e da iniciativa privada, os investimentos em infraestrutura estão aquém das necessidades do País, indaga-se o que fazer para rever ou reverter esta situação.

- **Resposta do Sr. Marcelo Bruto da Costa Correia:**

O convidado destacou a recuperação da capacidade estatal como principal aspecto. Nesse sentido, o PAC, como plano de médio prazo, é um caminho para indicar que não faltarão recursos para os investimentos envolvidos, possibilitando, assim, a recuperação da credibilidade necessária para que os particulares possam participar do processo, com a garantia de não descontinuidade de recursos para as obras.

- **Questionamento do senador Fernando Collor:**

Uma vez que os países asiáticos apresentam os maiores índices de crescimento econômico, dirigindo-se ao Sr. José Carneiro, indagou o que o Brasil poderia copiar do modelo asiático.

- **Resposta do Sr. José Carneiro da Cunha Oliveira:**

O convidado explicou que os países asiáticos, principalmente a China, fizeram algo semelhante ao que o Brasil fez na década de 1970, que foi aumentar o capital para o trabalhador, fazendo com que a economia começasse e crescer. Esse fenômeno denomina-se crescimento a taxas decrescentes. Quando há uma quantidade razoável de capital por trabalhador, há necessidade de se migrar da acumulação de capital para o ganho de produtividade, o que não ocorreu no Brasil pela forte resistência à abertura econômica: no governo militar, por uma questão econômica, para o desenvolvimento da indústria nacional; e, no governo atual, por motivo ideológico de rejeição ao contato internacional. Na opinião do Sr.

José Carneiro, a questão da abertura é fundamental: os asiáticos abriram sua economia, ao passo que o Brasil, não.

- **Questionamento do senador Fernando Collor:**

Indagou como o Sr. José Carneiro avalia a política do BNDES de seleção dos chamados “campeões nacionais”.

- **Resposta do Sr. José Carneiro da Cunha Oliveira:**

O convidado visualiza dificuldades em uma avaliação objetiva, uma vez que a seleção do BNDES eventualmente pode ser alterada para, ao final, coincidir com os casos já caracterizados como casos de sucesso.

- **Questionamento do senador Fernando Collor:**

Dirigindo-se ao Sr. José Carneiro, questionou se, em sua visão, falta cultura de internacionalização no Governo e na iniciativa privada no Brasil.

- **Resposta do Sr. José Carneiro da Cunha Oliveira:**

O expositor reafirmou que houve abertura econômica com o presidente Collor e, em menor escala, com o presidente Fernando Henrique. Em sua opinião, os empresários precisam ser estimulados pela concorrência. Não basta aumentar o capital do trabalhador, pois no longo prazo, a produtividade é a chave do crescimento econômico. No momento, constata-se perda de produtividade no Brasil, o que é muito negativo.

- **Questionamento do senador Fernando Collor:**

Apresentando a quarta pergunta dirigida ao Sr. José Carneiro pelos telespectadores, indagou se o convidado acha razoável que os editais de licitação de concessões de infraestrutura estipulem limites para o lucro das concessionárias.

- **Resposta do Sr. José Carneiro da Cunha Oliveira:**



O convidado destacou a importância de que exista, entre os que se apresentam para uma licitação, a expectativa de que se dará, de fato, competição entre os participantes. Se há concorrência, o mercado regula o lucro. Caso contrário, há um problema, sendo um caso clássico de intervenção do Estado no sistema econômico, buscando-se regular o poder de monopólio ou oligopólio existente. Aperfeiçoar o processo, para assegurar a concorrência, exigirá mudanças na regulamentação atualmente existente.

Após a fase de questionamentos, o senador Fernando Collor fez alguns comentários, iniciando com aspectos relacionados ao período em que exerceu a Presidência da República, na década de 1990. Destacou, em síntese, que a abertura comercial era uma imposição que se fazia necessária naquele momento, embora fosse ocasionar insatisfação para aqueles que detinham as reservas de mercado, como ocorria na área de informática, no setor automobilístico, nas telecomunicações e em outros setores. Houve, porém, bons resultados, com o Brasil passando a disputar mercados com sucesso. Desse modo, os fundamentos macroeconômicos foram implantados no Brasil no início dos anos 1990, incluindo a abertura comercial e a renegociação da dívida externa. Isso foi essencial para que ocorresse, na segunda metade dos anos 1990, a estabilização econômica.

Prosseguindo seus comentários, o senador Fernando Collor destacou que, no momento atual, os problemas não envolvem apenas recursos financeiros: para se assegurar o desenvolvimento, há necessidade de profissionais adequadamente preparados e em número suficiente para as demandas existentes. Por fim, em relação ao controle das obras de infraestrutura, destacou ser importante que a fiscalização ocorra de modo responsável. Uma possibilidade, neste sentido, seria a responsabilização dos agentes que venham a acarretar graves prejuízos pela paralisação de obras sem motivos justificados.

Finalizando a reunião, os dois convidados apresentaram suas considerações finais, nas quais concordaram no que diz respeito à necessidade de se discutir e aperfeiçoar a relação entre o controle e a gestão pública na área de infraestrutura.

## **Painel 3**

### **I – Identificação**

**Assunto:** Burocracia, excesso de exigências de licenciamentos e rigor na fiscalização.

**Local:** Plenário da Comissão de Serviços de Infraestrutura (CI).

### **II – Participantes**

1. Sr. José Ulisses Rodrigues de Vasconcelos, Secretário de Fiscalização de Obras Aeroportuárias e de Edificação do Tribunal de Contas da União (SecobEdif/TCU);
2. Sr. Thomaz Toledo, Coordenador-Geral de Licenciamento do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (CGASQ/Ibama);
3. Sr. Ivan Dutra Faria, Consultor Legislativo do Senado Federal (Conleg/SF); e
4. Sr. Shelley de Souza Carneiro, Gerente Executivo de Meio Ambiente e Sustentabilidade da Confederação Nacional da Indústria (CNI).

### **III – Introdução**

No dia 7 de maio de 2014, a CI realizou Audiência Pública para tratar do assunto: “Burocracia, excesso de exigências de licenciamentos e rigor na fiscalização”. A presente discussão integra o 7º Ciclo: “Temas Transversais de Infraestrutura”, da “Agenda 2013/2014 – Investimento e gestão: desatando o nó logístico do País”

Participaram da audiência os seguintes expositores: Sr. José Ulisses Rodrigues de Vasconcelos, Secretário de Fiscalização de Obras Aeroportuárias e de Edificação do Tribunal de Contas da União (SecobEdif / TCU); Sr. Thomaz Toledo, Coordenador-Geral de Licenciamento do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (CGASQ/Ibama); Sr. Ivan Dutra Faria, Consultor Legislativo do Senado Federal (Conleg/SF); e Sr. Shelley de Souza Carneiro, Gerente Executivo de Meio Ambiente e Sustentabilidade da Confederação Nacional da Indústria (CNI) .

A reunião foi presidida pelo Senador Wilder Moraes. Esteve presente e fez uso da palavra o Senador Jayme Campos.

## **IV – Relato da exposição dos palestrantes**

### **1. Sr. José Ulisses Rodrigues de Vasconcelos**

O expositor apresentou informações sobre o trabalho institucional do TCU na fiscalização de obras públicas que recebem recursos do orçamento da União.

Historicamente, o reconhecimento da necessidade de um controle preventivo e concomitante de obras públicas teve em 1994, quando se tornou público o caso de desvio dos recursos destinados à construção do Fórum Trabalhista de São Paulo. Em 1995, o relatório final da Comissão Temporária de Obras Inacabadas do Senado Federal recomendou a criação e manutenção de um cadastro-geral de obras públicas e, ainda, que o TCU criasse um programa permanente de auditorias em obras e serviços de engenharia.

Até 2011, o programa de fiscalização de obras públicas do Tribunal (Fiscobras) analisava empreendimentos em execução (controle concomitante) e, de forma preventiva, editais de licitação de futuros projetos. A partir de 2012, o Fiscobras passou a avaliar também a qualidade dessas obras. Por fim, em 2013, a área de concessões passou a ser objeto do programa. Além disso, desde 1995, o TCU avalia aspectos de governança de obras públicas que indicam a capacidade do órgão auditado em gerir projetos e prevenir falhas.

Além de fiscalizar, o trabalho da Corte busca disseminar boas práticas entre os gestores, em consonância com a missão institucional de contribuir ao aperfeiçoamento da Administração Pública, em benefício da sociedade. Nesse sentido, as recomendações e determinações dadas aos órgãos controlados incluem: i) a normatização e padronização de processos de trabalho; ii) a correção de deficiências na estrutura organizacional; iii) o aprimoramento da gestão de pessoal; iv) a implementação de práticas de gestão de risco; v) o aperfeiçoamento de processos de controle de projetos e obras; e vi) o melhoramento da gestão de documentos e do conhecimento.

O próximo assunto abordado pelo expositor foi a questão da paralisação de obras quando há indicativos de irregularidades graves. A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) define o que é “irregularidade grave” e o procedimento a ser adotado no caso de obras com recomendação de paralisação (IG-P) em virtude de prática de irregularidade grave. Atualmente, as recomendações devem levar em consideração não somente o valor da irregularidade sobre o valor total da obra, mas também os impactos sociais, econômicos e financeiros que a interrupção da obra pode acarretar.

De forma sintética, as irregularidades graves com indicativo de paralisação detectadas pela unidade técnica do Tribunal são analisadas pelo Ministro-relator do caso e, posteriormente, pelo Pleno do TCU. Após a manifestação definitiva do Tribunal, a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO) do Congresso Nacional propõe ou não o bloqueio do envio de recursos da Lei Orçamentária Anual (LOA) para a obra. A decisão final cabe ao Congresso Nacional e, sobre ela, cabe ainda veto do Poder Executivo. Assim, nem toda obra com indicativo de IG-P reconhecido pelo Tribunal terá repasse de recursos suspensos. Em 2007, por exemplo, o TCU indicou 77 obras com IG-P e, na LOA 2008, o Congresso votou pelo bloqueio do envio de recursos a 44 delas. Já em 2008, o Tribunal indicou 47 obras para paralisação, e o Congresso bloqueou, na LOA 2009, o envio de recursos a 58. De forma geral, porém, o número de obras com indicativo de IG-P vem caindo ao longo dos anos. Em 2013, o TCU indicou sete, sendo que duas tiveram o envio de recursos da LOA bloqueado pelo Congresso.

Sobre o impacto do IG-P sobre o total de obras paralisadas, o palestrante apresentou levantamento feito pela Corte que mostra que,

em 2007, somente 2% das obras paralisadas estavam com repasses de recurso da LOA suspensos. A quase totalidade estava paralisada em virtude de problemas do projeto de execução, de rescisão contratual, de problemas com o fluxo orçamentário financeiro ou por razões não declaradas. Ainda sobre este assunto, o expositor lembrou que, por determinação do Congresso, algumas obras com irregularidades graves podem, mediante acordo, ter continuidade, ainda que com restrição no envio de recursos.

Encerrando sua exposição, o Sr. José Ulisses apresentou a principal recomendação do TCU para que o processo de fiscalização de obras seja aperfeiçoado: a aprovação de uma lei que determine a criação, pelo Poder Executivo, de um cadastro de obras públicas executadas com recursos federais, assunto em pauta no Congresso desde 1995. No Senado, uma das propostas sobre esse tema é o projeto de Lei (PLS) nº 439/2009, que “estabelece normas relativas ao controle centralizado de informações sobre as obras públicas custeadas com recursos federais”.

## **2. Sr. Thomaz Toledo**

O segundo convidado apresentou o papel do Ibama nos processos de licenciamento ambiental e apontamentos sobre três temas conexos ao assunto: excesso de exigências do procedimento, extrapolação das finalidades do licenciamento e rigor das fiscalizações a projetos submetidos ao processo de licença ambiental.

O sistema de licenciamento previsto na Constituição Federal e nas leis tem caráter federativo, distribuindo entre os entes municipais, estaduais e federal a responsabilidade de conduzir processos para a concessão de licenças ambientais. Em âmbito federal, quem conduz esses processos é o Ibama. Contudo, ainda que os diplomas legais disponham que a competência federal é subsidiária em relação aos estados e municípios, o número de pedidos de licença a cargo do Ibama é elevado e abrange um rol diversificado de projetos. Entre 2010 e 2013, o órgão emitiu uma média de 655 licenças anuais e conta, atualmente, com 1.800 processos em tramitação, envolvendo desde empreendimentos simples (como a criação de escolas em terras indígenas ou a autorização para extração de areia em rios que dividem estados) aos mais complexos (como usinas nucleares, hidrelétricas e projetos de mineração).

Esse quadro desafia o Instituto a:

- a) criar procedimentos objetivos para dar ênfase à análise dos projetos mais complexos. Conta, para isso, com uma equipe de 450 analistas, 60% dos quais têm pós-graduação na área de avaliação de impactos;
- b) buscar instrumentos de cooperação previstos pela Lei Complementar nº 140/2011, a exemplo do trabalho conjunto com estados para o licenciamento de estruturas portuárias;
- c) delegar competências em situações autorizadas por lei como, por exemplo, no caso de uma rodovia que atravessa um só Estado e não intercepta áreas protegidas por lei.

Feita essa abordagem, o expositor partiu para a análise dos pontos interligados ao tema licenciamento.

Sobre o excesso de exigências ligadas ao procedimento, apresentou informações que atestam que a exigência de prévio licenciamento ambiental passou a englobar, ao longo dos anos, um rol cada vez maior de atividades e empreendimentos. Porém, além do aspecto quantitativo, o processo de análise dos projetos tornou-se mais complexo, e deve obedecer a uma série de parâmetros fixados por resoluções do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama).

Com relação à extrapolação das finalidades do licenciamento, explicou que, com o advento da Constituição de 1988, o processo de avaliação de impactos ambientais passou a considerar também demandas relativas ao desenvolvimento socioeconômico. Porém, se para a análise dos aspectos da qualidade ambiental há uma série de parâmetros, os aspectos socioeconômicos não são facilmente mensuráveis. Isso torna a análise da viabilidade de projetos uma tarefa mais complexa.

O processo de licenciamento prevê, ainda, a realização de audiências públicas para discutir o estudo de impacto ambiental do projeto em análise. Ocorre que, equivocadamente, essas audiências são vistas como o momento para discutir outros aspectos do projeto ou para apresentar demandas de políticas públicas para a região afetada pela obra. Essas são questões que extrapolam o objeto da análise de impactos ambientais e fazem com que os órgãos licenciadores percam eficiência.

Sobre o tema rigor na fiscalização, o convidado destacou que uma das iniciativas do Ibama é o aperfeiçoamento de procedimentos de fis-

calização “pós-licença”. Exemplo disso é a iniciativa inédita de destacar analistas ambientais do órgão para acompanhar de perto a execução de alguns empreendimentos, como as usinas hidrelétricas do Rio Madeira (Santo Antônio e Jirau) e a usina de Belo Monte. A iniciativa permite que o Instituto faça vistorias mais frequentes e emita, como mais velocidade, relatórios sobre o atendimento de condicionantes e a regularidade da execução de obras. O TCU já reconheceu que essa forma de acompanhamento ajuda a reduzir os impactos causados pelos projetos e, ao mesmo tempo, permite que o empreendedor saneie tempestivamente os problemas apontados pelos analistas, o que evita atrasos no cronograma de entrada de operação do projeto.

Encerrada a apresentação, o Sr. Thomaz registrou, como sugestão, a necessidade de aprimorar a definição de competências dos órgãos envolvidos no licenciamento ambiental.

### **3. Sr. Ivan Dutra Faria**

O Consultor Legislativo dedicou-se a apresentar aqueles que, do ponto de vista técnico, são os maiores empecilhos a um processo de licenciamento ambiental mais ágil e desjudicializado. Como salientou, suas observações decorrem do trabalho como servidor de carreira da Consultoria Legislativa, unidade do Senado Federal responsável por prestar assessoria técnica aos parlamentares.

Iniciou sua exposição lembrando que o fundamento do licenciamento ambiental é prever impactos, o que é muito complexo. Por um lado, previsões antecipam cenários, mas não são uma ciência exata; por outro, no plano ambiental, a palavra “impacto” ganhou conotação negativa. Isso porque as discussões em torno dos processos de licenciamento são influenciadas não só por argumentos técnicos e científicos, mas também por argumentos de cunho subjetivo ou ideológico. Parte desse problema decorre do próprio processo de comunicação dos órgãos públicos e dos empreendedores com a sociedade, o qual é, por vezes, falho.

Evidência disso é que muitos estudos de impacto ambiental são deficientes no sentido de que contêm muitas informações, mas poucas análises sobre os efeitos do empreendimento sobre a região que será afetada. Outros estudos carecem de bases científicas, o que contribuiu à propagação de crenças infundadas. Além disso, a legislação atual equivoca-se

ao determinar que os estudos ambientais sejam conduzidos por equipes sem vínculos com o empreendedor, pois a simples exigência não garante que os resultados apresentados serão imparciais.

Outra etapa importante desse processo de comunicação com a sociedade é a realização das audiências públicas previstas em lei. No entendimento do especialista, embora a função dessas audiências seja a de fazer uma consulta social, frequentemente elas são encaradas como um momento crucial de tomada de decisão sobre a continuidade do projeto. Essa superestimação do papel das audiências faz com que as discussões sejam carregadas com ideologias frontalmente opostas a qualquer tipo de intervenção no meio ambiente.

Esse tipo de radicalismo decorre, em certa medida, de um quadro de lacunas legais, lembrou o expositor. A Constituição enuncia conceitos gerais que devem ser adequadamente detalhados pela lei. Porém, alguns desses conceitos ainda não estão claros nas normas nacionais, o que dá origem a interpretações divergentes em torno das questões ambientais. É o caso, por exemplo, do termo “meio ambiente ecologicamente equilibrado” que, por falta da correta regulamentação, é por vezes entendido como “meio ambiente intocado”.

Esse quadro de lacunas legais, somado a fatores como o fato de que o licenciamento é, em boa medida, baseado em normas infralegais; a existência de conflitos entre as normas ambientais; e a sobreposição de funções dos órgãos que lidam com o procedimento acaba levando ao quadro de “excesso de judicialização” nos processos de licenciamento.

Encerrando sua participação, o consultor apresentou duas questões ligadas aos agentes que lidam com o licenciamento ambiental. Uma delas é que, embora os operadores do direito sejam imprescindíveis ao procedimento, acabam opinando em questões que competem a outros profissionais. Outra é que os governos, de forma geral, utilizam critérios equivocados na escolha daqueles que ocupam cargos-chave nos órgãos que lidam com o processo de licenciamento ambiental.

#### **4. Sr. Shelley de Souza Carneiro**

Último expositor, o Sr. Shelley apresentou o diagnóstico do setor produtivo sobre os principais problemas do licenciamento ambiental no



Brasil e uma relação de sugestões da CNI para a superação desses obstáculos. Tanto o diagnóstico como as sugestões partiram de um trabalho de sondagem promovido pela CNI com representantes de diversos segmentos empresariais nos 26 estados e no Distrito Federal, cujo resultado foi a criação do documento “Proposta da Indústria para o Aprimoramento do Licenciamento Ambiental”.

Conforme o expositor, o setor produtivo insere-se nessa discussão por ser o maior usuário do licenciamento ambiental e detém, por isso, experiência sobre como aprimorar esse instrumento. Apesar de a indústria reconhecer a importância do licenciamento, apontou que a operacionalização do instituto carrega deficiências que impactam negativamente a atividade do setor empresarial e o desenvolvimento do País.

Entre os problemas diagnosticados, estão:

- a) ausência de regras gerais mais claras, o que faz com que os entes federativos, na criação de regras específicas, acabem por estabelecer exigências sem sentido;
- b) estrutura do licenciamento ambiental excessivamente calcada no modelo de “comando e controle”, suprimindo processos de negociação que levem a responsabilidades conjuntas;
- c) excessivo número de leis na área ambiental (27 mil nas três esferas), o que se traduz em falta de harmonia e coerência entre as normas. Isso resulta, para o empresariado, em insegurança jurídica. Há, também, um alto custo para que o setor se adapte ao rápido processo de alteração dessas normas;
- d) ausência de padronização dos procedimentos de licenciamento ambiental. Por exemplo, decisões que deveriam ser eminentemente técnicas acabam sendo dotadas de subjetividade e discricionariedade. As condicionantes estabelecidas, muitas vezes não guardam relação com a natureza do projeto ou com o licenciamento em si;
- e) a Lei Complementar nº 140, de 2011, representa um avanço na regulamentação do tema, ao definir critérios de competência para o licenciamento e conferir autonomia decisória aos órgãos licenciadores. Falta, contudo, regulamentar a lei e tratar de questões específicas, como prazos;

- f) vários são os órgãos envolvidos com o licenciamento e, não raro, seus agentes desconhecem as leis que regem a atuação dos demais órgãos. Além disso, a rotatividade de servidores nessas entidades faz com que os processos de licenciamento caminhem mais lentamente;
- g) a forte influência do Ministério Público sobre os processos de licenciamento acaba por dotar as manifestações da instituição de poder suficiente para anular decisões do órgão licenciador e até a alterar a classificação de empreendimentos.

Após o diagnóstico, o expositor apresentou 14 das 21 diretrizes propostas pela CNI para o aprimoramento do licenciamento ambiental, um dos resultados do trabalho de sondagem promovido pela entidade. São elas:

- a) instituição e fortalecimento dos instrumentos de cooperação entre os entes federativos previstos na Lei Complementar nº 140/2011;
- b) fortalecimento dos órgãos ambientais de todos os entes federativos, em termos de estrutura e de quadro funcional;
- c) autonomia do órgão ambiental licenciador como condutor do processo de licenciamento;
- d) informatização integrada de todo o processo de licenciamento ambiental;
- e) exigência de atestado de responsabilidade técnica para laudos e pareceres emitidos por técnicos de órgãos externos ao Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama);
- f) compatibilização de regras e procedimentos dos entes federativos;
- g) aprimoramento do sistema de licenciamento ambiental, com definição de modalidades diferenciadas de acordo com os tipos de empreendimentos e atividades que serão licenciados;
- h) simplificação do licenciamento de micro e pequenas empresas por meio de processo autodeclaratório;

- i) criação de sistema de “balcão único” para tratar dos procedimentos relativos à emissão de licenças ambientais;
- j) adoção de procedimentos administrativos céleres por parte do órgão licenciador, como, por exemplo, a criação de incentivos aos empreendimentos que adotem medidas voluntárias e o sistema de renovação automática da licença de operação;
- l) estabelecimento de condicionantes de licenciamento que tenham relação direta com os prováveis impactos ambientais do projeto, identificados no estudo ambiental que subsidia o processo de licenciamento;
- m) publicidade dos critérios utilizados na composição da taxa de licenciamento ambiental, a qual deverá ter valor proporcional ao custo e à complexidade do serviço público prestado;
- n) adequação das normas estaduais e municipais para evitar distorções nos valores devidos a título de compensação ambiental. Há, por exemplo, estados que fixam valores acima do que preconiza a norma nacional;
- o) uso efetivo de instrumentos de planejamento que orientem, simplifiquem e agilizem o processo de licenciamento ambiental e que reduzam a subjetividade dos critérios que norteiam a emissão das licenças.

## V – Questionamentos e Debates

- **Questionamento do Senador Wilder Moraes para o representante do TCU:**

O Senador queixou-se de que intervenções do TCU na revisão de preços de contratos têm levado ao excessivo atraso na conclusão de obras e mesmo ao cancelamento de contratos. Em caso de cancelamento, o novo contrato pode acarretar custos maiores do que os previstos no contrato extinto. Citou como exemplo o aeroporto de Goiânia.

Questionou se existe possibilidade de responsabilização de auditores do TCU por excessos cometidos nos trabalhos de fiscalização que causem prejuízo ao Erário e à sociedade.

- **Respostas do Sr. José Ulisses Rodrigues de Vasconcelos:**

O convidado esclareceu que, conforme a Lei Orçamentária Anual de 2014, somente duas obras com recomendação de paralisação feita TCU deixaram de receber recursos federais, por decisão do Congresso Nacional. A paralisação da quase totalidade do universo de obras não se deve a qualquer ação do Tribunal.

Com relação ao aeroporto de Goiânia, o Tribunal solicitou, em 2009, que a Infraero apresentasse o projeto executivo do aeroporto, o que foi atendido só em 2013. De posse da documentação, em menos de um mês o Tribunal se pronunciou com relação aos preços do projeto, com base em critérios objetivos da LDO. A análise fez com que o consórcio responsável pelas obras revisse o preço da obra e o reduzisse em mais de R\$ 20 milhões. O palestrante frisou também que, diferente de outros aeroportos, não houve prévio pronunciamento da Infraero com relação à adequação dos preços do projeto aos critérios objetivos da Lei.

No caso de obras em aeroportos de cidades-sede da Copa 2014, a ação do TCU limitou-se a pedir medidas corretivas que não tiveram impacto sobre o atraso das obras. A paralisação do aeroporto de Fortaleza deve-se à rescisão contratual do consórcio contratado.

Sobre o questionamento, explicou que o TCU faz um trabalho de auditoria pautado em critérios objetivos e apresenta seu resultado ao gestor, que pode se pronunciar sobre o exame. A documentação passa por várias instâncias no órgão e, por fim, é alvo de decisão de colegiado. Nesse ínterim, a análise do Tribunal pode ser revista caso detectado algum erro. Além disso, o gestor conta sempre com a garantia do contraditório. Por fim, já há legislação para penalização de eventual má-fé dos servidores que conduzem os processos.

- **Questionamentos do Senador Wilder Moraes para o representante do Ibama:**

Perguntou o que o Ibama tem feito para resolver os problemas da falta de um padrão de análise nos processos de licenciamento ambiental,

da imposição de exigências excessivas e da demora para a conclusão desses processos.

Questionou também se procede a queixa de empreendedores segundo a qual há no Ibama uma cultura contrária ao empresariado.

O terceiro questionamento foi sobre como o Instituto avalia a atuação do Ministério Público, que interfere no andamento de obras licenciadas alegando problemas ambientais.

Por último, perguntou o que o Ibama pensa a respeito da mudança da opção de reservatório para o método de fio d'água na Usina de Belo Monte.

- **Respostas do Sr. Thomaz Toledo:**

Para aperfeiçoar os padrões de análise, o órgão capacita seu corpo técnico em avaliação de impactos ambientais. Portarias do Ministério do Meio Ambiente definem procedimentos específicos para o licenciamento de linhas de transmissão, de rodovias e de instalações de petróleo e gás, o que facilita a definição de procedimentos específicos de análise pelo Ibama. Por outro lado, muitos estudos ambientais apresentados não seguem qualquer padrão, o que dificulta o trabalho do órgão. O tempo médio para o licenciamento depende do tipo de empreendimento. No caso de linhas de transmissão que podem ser analisadas por procedimentos simplificados, o prazo para emissão da licença prévia é de 90 dias. Já os estudos de impacto ambiental com milhares de páginas, relativos a grandes usinas hidrelétricas, requerem mais de um ano de análise. Há que se considerar também que outros órgãos, como a Funai, podem ser instados a se manifestarem sobre o projeto, o que aumenta o prazo para a emissão da licença. Esclareceu também que a imposição aos empreendedores de condicionantes fora do escopo ambiental não parte do Ibama. Elas têm origem nos estudos de impacto ambiental apresentados – por opção do empreendedor, como forma de viabilizar o projeto – ou como resultado das audiências públicas.

Com relação ao segundo questionamento, esclareceu que não há, no Ibama, uma cultura contrária às empresas. Com a criação do Instituto Chico Mendes de Conservação (ICM-Bio), o Ibama passou a ter foco nas atividades de controle ambiental. Além disso, hoje, o setor produtivo, os órgãos de controle e o próprio setor ambientalista cobram que o Ibama

desempenhe suas funções com mais profissionalismo. O órgão responde a isso com decisões baseadas em aspectos técnicos e científicos.

Sobre a terceira pergunta, concordou que a participação do Ministério Público nos licenciamentos de âmbito federal é muito intensa. O Ibama responde, diariamente, a cerca de três documentos originados no MP, número próximo ao de licenças emitidas por dia.

Respondendo à última indagação, disse que o Ibama procura ter um posicionamento isento a esse respeito, não expressando preferência pelo sistema adotado. Cumpre seu papel avaliando os impactos e analisando a viabilidade da proposta tal como apresentada. Conforme o planejamento do setor elétrico, a maior parte dos projetos que serão conduzidos nos próximos dez anos serão de usinas a fio d'água. Portanto, essa questão é mais bem discutida com os órgãos de planejamento, e não com o órgão licenciador.

- **Questionamento do Senador Wilder Moraes para o representante da Consultoria do Senado Federal:**

O parlamentar perguntou ao Consultor que tipos de impactos positivos um empreendimento licenciado pode provocar em uma região.

- **Resposta do Sr. Ivan Dutra Faria:**

Para esclarecer a questão, o Consultor citou os impactos positivos que podem advir da hidrelétrica de Belo Monte. O projeto pode modificar profundamente a situação de uma região que viveu um quadro de migração maciça seguido de redução da atividade econômica, ocasionados pela construção da Rodovia Transamazônica. Altamira e Vitória do Xingu são os dois municípios sobre os quais a construção da usina exercerá maior influência. Uma das condicionantes para a construção da hidrelétrica é o tratamento de esgoto na região, atividade que, a rigor, cabe ao Poder Público. Além disso, a compensação financeira pela utilização de recursos hídricos elevará a arrecadação dos municípios que sediarão a hidrelétrica.

Questionamento do Senador Wilder Moraes para o representante da CNI:

Entre as causas do excessivo tempo para o licenciamento ambiental, é apontada a má qualidade dos relatórios produzidos pelas empresas. O que tem sido feito para resolver essas questões?

- **Respostas do Sr. Shelley de Souza Carneiro:**

O participante reconheceu que, no universo de projetos entregues para análise do Ibama, há sempre aqueles mal instruídos. A responsabilidade sobre a entrega de um projeto bem feito é do empreendedor. Cumprindo seu papel, o Ibama pode aprovar ou não o projeto, ou mesmo pedir informações complementares. A maior reclamação da classe empresarial, contudo, é que são feitos pedidos de mitigação em desconformidade com a proposta apresentada. Acrescentou que os termos de referência publicados pelo Poder Público são, em grande parte, inexatos quanto ao tipo de documentação ou estudo que o empreendedor deve apresentar. As informações são subjetivas ou por demais genéricas. Resaltou, por fim, que falta qualificação aos profissionais de licenciamento e uma excessiva rotatividade de pessoal nos órgãos públicos que administram o licenciamento, o que prejudica o trâmite dos projetos.

## Painel 4

### I – Identificação

**Assunto:** Carência e deficiência da capacidade técnica na realização de projetos de obras de engenharia.

**Local:** Plenário da Comissão de Serviços de Infraestrutura (CI).

### II – Participantes

1. General Jorge Ernesto Pinto Fraxe, Diretor-Geral do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT);
2. Sr. Tarcísio Gomes de Freitas, Diretor-Executivo do DNIT;
3. Sr. Wilson Lang, ex-Presidente do Conselho Federal de Engenharia e Agronomia (Confea); e
4. Sr. Florentino Souza Filho, Diretor Financeiro da Federação Nacional dos Engenheiros (FNE).

### III – Introdução

Realizou-se, no dia 21 de maio de 2014, Audiência Pública da Comissão de Serviços de Infraestrutura, para tratar do assunto “carência e deficiência da capacidade técnica na realização de projetos de obras de engenharia”. A presente discussão integra o 7º Ciclo: “Temas Transversais de Infraestrutura”, da “Agenda 2013/2014 – Investimento e gestão: desatando o nó logístico do País”.



Para proferir a palestra, foram convidados o General Jorge Ernesto Pinto Fraxe, Diretor-Geral do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT); o Sr. Tarcísio Gomes de Freitas, Diretor-Executivo do DNIT; o Sr. Wilson Lang, ex-Presidente do Conselho Federal de Engenharia e Agronomia (Confea); e o Sr. Florentino Souza Filho, Diretor Financeiro da Federação Nacional dos Engenheiros (FNE).

A reunião foi presidida pelo Senador Wilder Moraes. Estiveram presentes e fizeram uso da palavra os Senadores Flexa Ribeiro e Sérgio Petecão.

## **IV – Relato da exposição dos palestrantes**

### **1. General Jorge Ernesto Pinto Fraxe**

O General Jorge Ernesto Pinto Fraxe tratou inicialmente da complexidade dos projetos de engenharia. Mostrou, como ilustração, um projeto de restauração de uma ponte, considerado simples, com mais de seis mil páginas. Destacou também ser o projeto de engenharia uma tarefa multidisciplinar, envolvendo cerca de 25 matérias e inúmeros profissionais. Comentou, então, que reclamações sobre demora do DNIT devem primeiro sopesar essa complexidade, inerente à área de engenharia.

A exposição passou, em seguida, à elaboração dos projetos. O palestrante informou que eles não são elaborados pelo DNIT, mas contratados por licitação no mercado. A elaboração é disciplinada por normas técnicas do órgão, que recepcionou acervo de mais de 50 anos de normas do extinto Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (DNER).

O projeto envolve o mercado e os analistas do DNIT, que analisam os projetos recebidos, fazem cadernos de perguntas e respostas e solicitam correções. Nesse ponto, destacou que cada projeto recebido pelo DNIT contém em média 200 não conformidades.

O palestrante comentou que, ao chegar ao DNIT, identificou um problema sério na articulação do órgão com as empresas projetistas: não se assinalava prazo ou penalidades para a correção de não conformidades. Destacou que o DNIT adota agora uma postura mais assertiva na

coordenação de obras e projetos licitados, assinalando prazos e apenas as empresas licitadas.

## **2. Sr. Tarcísio Gomes de Freitas**

O palestrante iniciou citando diversos exemplos concretos de problemas enfrentados no cenário nacional, indicando dificuldades em projetos de engenharia, em contratação de consultorias e na execução de obras.

Quanto à razão de existirem esses problemas, apontou o esvaziamento dos investimentos em infraestrutura a partir da década de 80, o que resultou no desaparecimento da demanda por serviços de engenharia. Por consequência, as grandes construtoras se especializaram em outras atividades e o curso de engenharia deixou de ser tão procurado nas faculdades. Todo esse processo se reflete na qualidade atual dos projetos.

Lembrou, então, que em média são detectadas 200 não conformidades em cada primeira apresentação de projeto ao DNIT, de pequenas falhas formais a defeitos graves em termos de concepção, cumprimento de normas e orçamento. Revelou que essas não conformidades fazem com que a aprovação de um projeto demore aproximadamente 30 meses.

Na avaliação do palestrante, o Brasil retomou os investimentos em infraestrutura, mas não estruturou o setor para essa retomada. Como consequência, observa-se hoje um baixo desempenho na execução dos contratos.

Diante desse quadro, indicou como principais problemas, no que diz respeito à elaboração de projetos de engenharia: a) dificuldades da Administração na elaboração do termo de referência, especialmente no que diz respeito ao estabelecimento de metas e cumprimento de prazos; b) despreparo e não valorização das equipes de licitação, com ausência de profissionais multidisciplinares, como um analista de mercado; c) dificuldades na contratação de consultorias especializadas, em função de se praticar uma remuneração muito baixa, inviabilizando a utilização de ferramentas de Tecnologia da Informação adequadas.

Prosseguindo seu diagnóstico do setor, comentou que os principais problemas em relação à contratação de obras de engenharia são

semelhantes. Além das dificuldades relacionadas à elaboração de projetos, destacou ainda: a) deficiência dos referenciais de custos adotados pela Administração (Sicro e Sinapi); b) supervisão de obra; c) legislação e práticas ligadas ao meio ambiente, onde questões custo-benefício relacionadas à economia do meio ambiente são desconsideradas no processo de concessão do licenciamento, que possui, atualmente, um caráter mais ideológico do que técnico.

Como diretriz principal para a busca de soluções, o palestrante destacou que não se trata de um conjunto de problemas específicos do DNIT e de sua própria competência, mas sim de questões de Estado, cujas soluções requerem um esforço coletivo e, de modo especial, um esforço legislativo.

Por fim, indicou também os seguintes pontos, como alternativas promissoras na busca de soluções aos problemas citados: a) adoção de práticas já estabelecidas pelo Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC); b) contratação integrada, que consiste na contratação com anteprojeto de engenharia, o que, na prática, possibilita a revisão de projeto em fase de obra, tendo como consequência a compressão de cronograma, tornando as obras melhores e mais baratas; c) capacitação e valorização de servidores públicos, especialmente das carreiras de infraestrutura.

### **3. Sr. Wilson Lang**

O Sr. Wilson Lang iniciou sua participação destacando que a discussão atual tem por motivo a situação ruim da infraestrutura nacional. Citou dados de 2013 que mostram o País na 120ª posição em relação a rodovias, 103ª em ferrovias, 131ª em portos e 123ª em aeroportos.

Apontou, em seguida, que não há nenhuma universidade brasileira entre as 100 melhores do mundo, ressaltando que a tecnologia é um processo excludente, no qual os participantes que estão à frente avançam com mais facilidade, enquanto que os retardatários serão excluídos. Lamentou, no ponto, a estagnação no Brasil da indústria espacial, que, pelo mundo, é a grande propulsora do desenvolvimento científico e tecnológico.

Depois, refletiu sobre problemas fundamentais do Brasil. De acordo com o palestrante, o País tem base étnica de natureza contemplativa

e não conquistadora, rebelde ou confrontadora. Além disso, possui um histórico de governos que somam um conjunto de perversidades extremamente comprometedoras.

Sobre obras de engenharia, explicou que são divididas em quatro etapas: planejamento, projeto, execução e operação. Afirmou não ser possível a criação de um estoque de projetos para realização futura por serem os projetos dependentes de circunstâncias próprias do momento de sua elaboração, que podem se alterar significativamente com o tempo. Explicou que planejamento e projetos devem ser revistos de forma sistemática, de forma a adaptá-los continuamente ao presente.

De acordo com o palestrante, o Estado brasileiro perdeu a capacidade de intervir em suas funções básicas - segurança, educação, saúde, justiça e infraestrutura. Apontou, ainda, que essa perda é consequência de regimes de idolatria ao governo. Elencou, então, exemplos de ineficiência estatal nas cinco funções básicas.

Ressaltou que a incapacidade de intervenção nas funções básicas do Estado é perceptível em todos os níveis federativos e em todos os poderes. Apontou problemas nos marcos regulatórios, na ausência de justiça especializada para resolver os casos de desapropriação e reassentamento necessários, na ausência de normas para licenciamento ambiental e na falta de pessoal especializado nos órgãos estatais. Reclamou também das diferenças salariais no serviço público e da ausência de carreira de Estado de engenheiro. Por fim, reforçou que o problema atual é resultado de um descaso com uma função básica estatal.

#### **4. Sr. Florentino Souza Filho**

O palestrante primeiro apresentou a Federação Nacional dos Engenheiros (FNE), que é composta por sindicatos de 18 estados e tem como principal objetivo a valorização profissional do engenheiro.

Em seguida, passou a tratar da origem da escassez de engenheiros. Apontou que o País passou por duas décadas de baixo crescimento econômico, nas quais não houve investimento suficiente em infraestrutura. O sistema de engenharia, diretamente atrelado ao desenvolvimento da infraestrutura nacional, restou desmontado ao final desse período. Tanto as empresas como os profissionais passaram para outras atividades, esva-

ziando o setor. A fuga dos engenheiros por falta de demanda foi agravada ainda pela desvalorização profissional da atividade, o que também levou ao declínio da procura pelo curso nas universidades. A escassez ficou bem evidente desde o reinício recente do processo de desenvolvimento no País, com os novos projetos de infraestrutura.

O convidado destacou que a remuneração da profissão é baixa tanto no setor público como no privado, sendo esse um fenômeno observado em todo o País. A Federação Nacional dos Engenheiros, após identificar esse problema, decidiu promover o investimento em infraestrutura. Esperava-se que os novos investimentos aumentassem a demanda por engenheiros, impulsionando a atividade.

A promoção se deu pelo lançamento, em 2006, do projeto Cresce Brasil + Engenharia + Desenvolvimento, que propunha expandir o ritmo de crescimento econômico por meio de investimentos em infraestrutura nas áreas de saneamento, energia e transporte, entre outras. O documento foi entregue à época, ano eleitoral, a todos os candidatos a presidência. Muitas de suas recomendações foram depois agregadas ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

Segundo o palestrante, faltam engenheiros porque eles estão fora das suas atividades em função da falta de valorização profissional, especialmente em função da baixa remuneração. Criticou a disparidade, no setor público, entre a remuneração de um engenheiro e a de um advogado. Também criticou as empresas privadas por não observarem a Lei nº 4.950-A, de 1966, que estabelece salário mínimo nacional para diplomados em Engenharia, reclamando, ao mesmo tempo, fiscalização efetiva de sua aplicação.

Propôs especificamente a aprovação do PLC nº 13, de 2013, que caracteriza como essenciais e exclusivas de Estado as atividades exercidas por engenheiros, arquitetos e engenheiros agrônomos ocupantes de cargo efetivo no serviço público federal, estadual e municipal. Propôs também que o salário mínimo profissional previsto na Lei nº 4.950-A, de 1966, seja estendido aos engenheiros servidores estatutários.

Relatou, ainda, como a FNE, em busca de melhor qualificação para os engenheiros, criou um instituto de tecnologia, o Isitec, que oferta cursos de graduação e de especialização.

Por fim, reforçou que a criação de vagas não será suficiente para resolver a atual escassez de engenheiros sem que aconteça também uma valorização da atividade; e reclamou a implementação efetiva da engenharia pública, prevista na Lei nº 11.888, de 2008, que assegura às famílias de baixa renda assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social.

## **V – Questionamentos e Debates**

- **Questionamentos do Senador Wilder Morais ao General Jorge Ernesto Pinto Fraxe:**

Primeiramente, questionou se o corpo de engenheiros do DNIT é suficiente para cumprir as atribuições do órgão.

Em seguida, indagou se a carreira de engenheiro do DNIT é considerada atrativa e se há risco de perda de profissionais experientes do órgão.

Dando sequência às questões, perguntou se o General Jorge Ernesto Pinto Fraxe teria sugestões de caráter executivo ou legislativo para melhorar a qualidade e reduzir o prazo dos projetos de engenharia na área de infraestrutura.

Prosseguindo, indagou sobre a sistemática de manifestações de interesse e a qualidade dos projetos de engenharia, considerando os padrões internacionais.

Encerrando o presente bloco de questões, questionou como o General avalia o projeto que altera a Lei nº 8.666, de 1993. Especificamente, indagou se ele elimina os principais entraves da contratação de projetos de engenharia.

- **Resposta do General Jorge Ernesto Pinto Fraxe:**

Afirmou que o DNIT conta com engenheiros muito bem preparados em seus quadros, mas em número insuficiente para cumprir sua missão. Embora tenham realizado concurso público recentemente, não foi possível preencher as vagas existentes, basicamente por dois fatores: carência de profissionais no mercado, especialmente topógrafos e labora-

toristas, e baixos salários oferecidos pelo DNIT, que é uma autarquia federal. Frisou que a formação de um engenheiro, com maturidade profissional, requer anos de prática no campo, com sacrifícios pessoais inerentes às peculiaridades do setor, o que implica a necessidade de se valorizar adequadamente esse profissional.

Como sugestão de proposta para melhorar a situação atual, destacou a importância de um planejamento estratégico de longo prazo. Também destacou, em termos mais específicos, a redução de prazos proporcionada pelo Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC), como indicado pelo diretor executivo do DNIT, Sr. Tarcísio Gomes de Freitas, em sua apresentação. Também comentou que o RDC pode proporcionar ganhos de qualidade em relação às obras, embora, por ser uma realidade muito nova, ainda demande aperfeiçoamentos e tenha que adquirir maturidade.

Prosseguindo em sua resposta, informou que há trabalhos em andamento em parceria com a Fundação Getúlio Vargas para o desenvolvimento de um novo sistema de custos. Foi criada uma câmara técnica, para a qual foram convidados o Tribunal de Contas da União, a Controladoria Geral da União, o mercado, por intermédio da Aneor e da ABCR, e mesmo a Polícia Federal. Em relação à metodologia de custos e o método de parametrização, há proposta em elaboração pelo Instituto Brasileiro de Engenharia de Custos (Ibec).

Comentou que a Lei nº 8.666, de 1993, na visão da equipe do DNIT, está bastante ultrapassada. Há necessidade de uma lei que proporcione mais agilidade à contratação e que possibilite propostas mais econômicas, criativas e que contemplem tecnologia de ponta.

Por fim, esclareceu que questões relacionadas ao Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI), por estarem ligadas às concessões, não dizem respeito ao DNIT, mas ao Ministério dos Transportes e à Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT).

- **Comentários e questionamentos dos Senadores Sérgio Petecão, Flexa Ribeiro e Wilder Moraes.**

O Senador Sérgio Petecão destacou que há falta de planejamento, mas lembrou que o atual Governo já está no poder há 12 anos. Nesse contexto, questionou se a competência para realizar o planejamento para

a área de infraestrutura deveria ser do DNIT e do Ministério dos Transportes.

O Senador Flexa Ribeiro comentou que, além de carência de profissionais, há também falta de empresas de engenharia no Brasil. Também destacou a necessidade de reforma da Lei nº 8.666, de 1993 e concluiu indagando dois pontos: se o sistema atualmente adotado para estimativa de custos é inadequado; e, em relação ao planejamento, se o DNIT possui um plano de aplicação de recursos a longo prazo, com previsão para elaboração de projetos com bastante antecedência.

O Senador Wilder Moraes, dirigindo-se ao Sr. Wilson Lang, indagou a respeito da qualidade técnica dos engenheiros formados no Brasil e sobre os cursos de formação.

- **Respostas e considerações finais do Sr. Wilson Lang:**

O convidado comentou que o RDC é um regime adequado à circunstância para a qual foi criado, mas que se trata de uma legislação episódica. Destacou a importância do Poder Legislativo não apenas aprovar ou não iniciativas do Executivo, mas de ter capacidade para propor soluções para o País, devendo o Executivo apenas implementar as ações decorrentes.

Em seguida, quanto à questão da falta de planejamento, recordou que o DNIT é um órgão executivo, devendo o Congresso Nacional deliberar sobre prioridades e recursos. Também destacou a dificuldade que os municípios enfrentam em relação aos ativos de infraestrutura, pois os recursos são centralizados e há necessidade de transferências via convênios com o DNIT que, por sua vez, não consegue executar as atividades decorrentes, por carência de pessoal.

Em relação à qualidade técnica dos engenheiros formados no Brasil, informou que, no Brasil, eles são formados com, no mínimo, 3,6 mil horas, enquanto, nos Estados Unidos, a carga horária é de 1,8 mil horas. No entanto, constatam-se dificuldades no próprio uso do português. Por sua vez, as universidades brasileiras esforçam-se, mas enfrentam dificuldades e não acompanham o mercado. Quanto à formação continuada de engenheiros, entende promissora a criação de legislação que possibilite aos órgãos públicos recursos para formação continuada por meio de educação a distância.



Por fim, em relação às atribuições dos CREAs e do Confea, comentou que, com base em sua experiência, há necessidade de maior liberdade para que o próprio conselho regulamente a profissão, à semelhança do que ocorre com a OAB, pois há muitas dificuldades na tramitação de projetos de lei no Congresso Nacional que tratem de regulamentação profissional.

Concluindo sua participação, destacando que não há desenvolvimento sem engenharia e sem infraestrutura, ponderou, em síntese, que marcos reguladores, condições de trabalho e profissão de Estado para as áreas de engenharia são fundamentais para o desenvolvimento do País.

- **Questionamento do Senador Wilder Moraes ao Sr. Florentino Souza Filho:**

O Senador solicitou que o palestrante comentasse sobre a situação atual das carreiras públicas, tendo em conta que, em geral, não privilegiam o mérito. Com isso, o bom e o mau engenheiro recebem o mesmo salário, com desestímulo aos bons profissionais.

- **Resposta do Sr. Florentino Souza Filho e suas considerações finais:**

O palestrante, a título de contextualização do problema, comentou as dificuldades para implantação da Lei nº 11.445, de 2007, que regulamenta o saneamento básico, em função da inexistência de engenheiros nos quadros dos municípios. Em sua visão, uma legislação que estabeleça a área de engenharia como carreira de Estado, associada à valorização profissional, com pagamento de melhores salários, poderá auxiliar municípios e estados a enfrentarem melhor questões relacionadas à infraestrutura. Por fim, comentou que o principal aspecto que desestimula a categoria é a questão salarial, e encerrou sua participação entregando ao presidente da reunião um conjunto de proposições elaboradas pela Federação Nacional dos Engenheiros relacionadas à questão da infraestrutura do País.

- **Considerações finais do General Jorge Ernesto Pinto Fraxe:**

O palestrante esclareceu ao Senador Sérgio Petecão que as dificuldades enfrentadas no Acre em relação à infraestrutura relacionam-se, no que diz respeito ao DNIT, à inexistência de uma superintendência, que

apenas recentemente foi criada. Esse mesmo problema ocorria no Amapá, Roraima e Distrito Federal.

Quanto ao planejamento, informou que recentemente o DNIT elaborou o Plano Nacional de Controle de Tráfego, com contagem eletrônica. Em cooperação com o Exército brasileiro, outra pesquisa irá levantar aspectos de origem/destino. Com o cruzamento dessas informações, determinam-se os eixos estruturantes do País e o Volume Médio Diário (VMD) de tráfego, identificando-se, assim, as maiores necessidades de investimentos.

Por fim, destacou a importância dos processos de contratação para o DNIT, envolvendo inteligência de mercado. Após comentar que há proposta de reestruturação do DNIT, com ações de curto e médio prazo, encerrou sua participação recordando a grande complexidade dos projetos de engenharia.

- **Considerações finais do Sr. Tarcísio Gomes de Freitas:**

O Sr. Tarcísio Gomes de Freitas reafirmou que a responsabilidade pela situação atual da infraestrutura no Brasil não diz respeito apenas ao DNIT, mas se trata de uma questão de Estado que requer esforço coletivo do Executivo, do Legislativo e do Judiciário.

Comentou que o RDC trouxe benefícios para as licitações realizadas no âmbito do Poder Executivo, fazendo uma revolução nas contratações ao incorporar boas práticas internacionais. Dentre os benefícios, citou como exemplos: ferramentas para gestão pública, o compartilhamento de risco e aspectos de revisão de projeto em fase de obra, com compressão de cronogramas. Por fim, concluiu afirmando que todas as licitações do DNIT realizadas pelo Regime Diferenciado de Contratações Públicas, em que não houve pendências ambientais, estão com seus cronogramas adiantados.

## Painel 5

### I – Identificação

**Assunto:** Agências reguladoras, práticas de regulação associadas ao desenvolvimento nacional e à qualidade de vida da população.

**Local:** Ala Senador Alexandre Costa, Plenário nº 13.

### II – Participantes

1. Sr. Vinícius Fuzeira de Sá e Benevides, Presidente da Agência Reguladora de Águas, Energia e Saneamento Básico do Distrito Federal (Adasa) e Presidente da Associação Brasileira de Agências de Regulação (Abar);
2. Sr. Romeu Donizete Rufino, Diretor-Geral da Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel); e
3. Sr. Marcelo Pacheco dos Guarany, Diretor-Presidente de Agência Nacional de Aviação Civil (Anac).

### III – Introdução

Realizou-se, no dia 14 de maio 2014, Audiência Pública da Comissão de Serviços de Infraestrutura para tratar do assunto: “Agências reguladoras, práticas de regulação associadas ao desenvolvimento nacional e à qualidade de vida da população”. A presente discussão integra o 7º Ciclo: “Temas Transversais de Infraestrutura”, da “Agenda 2013/2014 – Investimento e gestão: desatando o nó logístico do País”.

Participaram da audiência os seguintes expositores: o Sr. Vinícius Fuzeira de Sá e Benevides, Presidente da Agência Reguladora de Águas, Energia e Saneamento Básico do Distrito Federal (Adasa) e Presidente da

Associação Brasileira de Agências de Regulação (Abar); o Sr. Romeu Donizete Rufino, Diretor-Geral da Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel); e o Sr. Marcelo Pacheco dos Guarany, Diretor-Presidente de Agência Nacional de Aviação Civil (Anac).

A reunião foi presidida pelo Senador Fernando Collor. Estiveram presentes e fizeram uso da palavra os Senadores Wilder Moraes, Jayme Campos, Flexa Ribeiro, Walter Pinheiro e o Deputado João Leão.

## **IV – Relato da exposição dos palestrantes**

### **1. Sr. Vinícius Fuzeira**

O Sr. Vinícius Fuzeira iniciou sua fala apresentando a Abar. Entidade de direito privado em funcionamento há quinze anos, a associação agrega mais de cinquenta agências reguladoras que, por sua vez, fiscalizam a atividade de empresas que geram mais de 50% do PIB brasileiro. No ano de 2014, a Abar se destacou pela criação da Rede Nacional de Regulação, cujo escopo é permitir aos entes reguladores trocar experiências entre si.

Apesar dos esforços em dinamizar a economia e as relações entre prestadores e usuários de serviços públicos, as atividades da associação esbarram na burocracia brasileira. Indicadores ruins para aspectos como facilidade de fazer negócios e quantidade de normas vigentes fazem com que o Brasil ocupe uma posição medíocre no *ranking* mundial. Para se ter ideia, existem cerca de 4,5 milhões de normas em vigor e calcula-se que sejam produzidas 788 normas todos os dias. Isso influencia diretamente a competitividade brasileira no mercado internacional.

Para contornar o complexo burocrático e recolocar o Brasil como protagonista no cenário mundial, é preciso repensar o ambiente regulatório – um dos três principais fatores de atração de investimentos estrangeiros, atrás apenas dos fatores tamanho do mercado e estabilidade política.

O palestrante lembrou que a regulação no Brasil data de 1964, quando houve a criação do Banco Central. Em 1966, foi criada a Superintendência de Seguros Privados (Susep) e, em 1976, instituiu-se a Comissão de Valores Mobiliários (CVM). Esses órgãos foram os primeiros no território nacional a serem dotados de poderes regulatórios.

Foi na década de 1990, com a reforma do Estado feita para diminuir custos da Administração, que se iniciou a denominada “nova gestão pública”. A nova gestão, iniciada no mandato de Fernando Collor, caracterizou-se pela descentralização administrativa e política e pela devolução de funções que outrora cabiam ao mercado e à sociedade.

Os objetivos eram melhorar a qualidade de produtos e serviços, de reduzir custos, dar mais transparência aos procedimentos, atingir mais eficiência e possibilitar o controle social sobre políticas e programas. Nesse contexto, destacou-se o setor da informática, que foi o primeiro a ser desestatizado e aberto ao mercado externo.

O que fora iniciado no governo Fernando Collor teve continuidade na administração de Fernando Henrique Cardoso. A desestatização promovida pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) significou, por um lado, a venda de ativos nacionais, sobretudo no setor de infraestrutura, aumentando receitas e diminuindo despesas. Por outro, provocou a necessidade de criação de órgãos de regulação das atividades transferidas à exploração privada.

Foram criadas, num primeiro momento, durante os anos 1996 e 1997, a Agência de Energia Elétrica (Aneel), a Agência Nacional De Telecomunicações (Anatel) e a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Combustíveis (ANP). O segundo ciclo de criação de agências reguladoras ocorreu durante os anos de 1999, 2000 e 2001, com destaque para Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS), Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), Agência Nacional de Águas (ANA), e Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq).

As mudanças ocorridas no ordenamento jurídico brasileiro nesse período pretenderam reforçar o papel do Estado no planejamento, na regulação, no controle e na fiscalização dos serviços públicos concedidos. Pela primeira vez, a Lei das Concessões Públicas (Lei 8.987/1995) incorporou disposições acerca do equilíbrio econômico-financeiro, da modicidade tarifária e da eficiência, colocando os holofotes sobre os direitos do consumidor.

Nesse sentido, as agências reguladoras ficaram incumbidas das seguintes ações: fixar normas para a definição de tarifas; fiscalizar o cumprimento dos atos regulatórios; estimular a competência dos prestadores

de serviços; mediar os interesses desses agentes com os dos usuários e consumidores. O novo cenário abriu campo a novos investimentos privados, tanto nacionais quanto internacionais.

Hoje, um dos principais objetivos das agências é exatamente garantir o bom funcionamento do serviço público, o uso correto dos bens públicos, a modicidade tarifária e a saúde econômico-financeira dos prestadores de serviço.

Para cumprir com este papel, elas situam-se equidistantes dos interesses do governo, do mercado e dos consumidores, equilibrando-os. Sua principal característica é a autonomia, que se dá em três níveis: financeira, estrutural e funcional. A financeira traduz-se em fontes próprias de receitas; a estrutural evidencia-se pela presença de um quadro próprio de pessoal especializado; e a funcional materializa-se na disposição de uma diretoria colegiada, com mandatos alternados e quarentena dos dirigentes.

O expositor esclareceu, todavia, que possuir autonomia não significa não estar sujeita às disposições constitucionais aplicáveis à Administração Pública. Com efeito, as agências devem respeitar princípios como o da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Ademais, devem elas fazer licitação para contratação de obras e serviços e admitir pessoal mediante concurso público. Alerta-se, ainda, a necessidade de cumprir com o princípio-mandamento da transparência, que, atualmente, se faz sentir nas audiências públicas realizadas e nas reuniões da diretoria transmitidas via internet.

O palestrante apontou, ainda, três questões que merecem um tratamento mais adequado pelos tomadores de decisão. A primeira diz respeito à necessidade de os membros dos conselhos das agências terem mandatos fixos, não coincidentes e escalonados. A segunda é a que rebate a crença segundo a qual a cúpula das agências é um lugar para técnicos, não para políticos. Para o expositor, os cargos de direção podem ser ocupados por políticos, desde que estes possuam conhecimento técnico. Por fim, a última questão é relativa à definição clara das atribuições das agências. Em muitos casos, há dúvida de qual seria o papel e o alcance de um determinado ente regulador. Assim, é importante que o Congresso Nacional e os Poderes Legislativos das demais unidades da federação definam quais são essas atribuições.

Entrando na fase final de sua exposição, o Sr. Vinícius Ferreira enumerou alguns pontos positivos e negativos do setor regulatório nacional. Dentre os pontos positivos, destacou que as agências promovem maior segurança ao consumidor, como em aspectos de controle e garantia dos produtos, e oferecem maior credibilidade para o relacionamento das partes envolvidas. Do lado negativo, sobressaem peculiaridades como lentidão e morosidade de processos, excesso de burocracia, interferência política e falta de investimento em capacitação de recursos humanos.

Sobre este último ponto, capacitação de pessoal, disse que há uma iniciativa interessante, o Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação (PRO-REG) que, antigamente, se dedicava apenas às agências reguladoras federais, mas, hoje, tem 54 entes de todo o Brasil.

Encerrando sua fala, apresentou os sete princípios que devem ser seguidos por todas as agências reguladoras:

1. princípio de apoio ao desenvolvimento econômico: os reguladores devem reconhecer que um elemento chave de sua atividade é permitir ou encorajar o desenvolvimento econômico e somente intervir quando houver clara necessidade de proteção;

2. princípio da análise de risco das intervenções: os reguladores devem elaborar uma análise consistente dos riscos de suas intervenções, de modo a priorizar os recursos nas áreas que mais necessitam;

3. princípio das informações e das orientações: os reguladores devem fornecer, com autoridade, orientações de fácil entendimento e de baixo custo;

4. princípio das inspeções: nenhuma inspeção deve ser feita sem motivo definido;

5. princípio da solicitação de dados e informações: os agentes regulados não devem ter que dar informações desnecessárias ou as mesmas informações mais de uma vez;

6. princípio da capacidade de coerção (*enforcement*): os prestadores de serviços, ou regulados que, de maneira persistente, deixam de cumprir com a regulação, devem ser identificados de imediato, para a aplicação das sanções cabíveis;

7. princípio da transparência na prestação de contas (*accountability*): os reguladores devem ser verificados quanto à eficiência e efetividade de suas ações, mantida a independência nas suas tomadas de decisão.

## 2. Sr. Romeu Donizete Rufino

O Sr. Romeu Donizete Rufino falou sobre o papel da Aneel como ente regulador e fiscalizador do setor elétrico brasileiro. Inicialmente, destacou que uma das peculiaridades da área é o fato de a geração de energia estar, via de regra, distante do centro de consumo. Em virtude disso, a transmissão tem que ser feita em grandes blocos de energia, o que explica a robustez da rede de transmissão do País. A distribuição até o consumidor é feita no varejo, sendo que a comercialização geralmente é realizada pela própria distribuidora geradora.

Dissertando sobre os órgãos envolvidos com o setor, disse que as políticas são efetuadas em conjunto pelo Congresso Nacional, pela Presidência da República e pelo Conselho Nacional de Política Energética (CNPE), órgão do Ministério de Minas e Energia (MME). A regulação e a fiscalização, como se disse, cabe à Aneel, com apoio de outras agências reguladoras afetas ao tema e órgãos estaduais com responsabilidade conexa.

Na seara do mercado, há dois agentes que cuidam da comercialização de energia elétrica no País. Um é o Operador Nacional do Sistema Elétrico (ONS), responsável por operar de maneira otimizada o sistema elétrico; o outro é a Câmara de Comercialização de Energia Elétrica (CCEE), que cuida da parte da liquidação, apuração, contabilização e comercialização de energia elétrica.

Quanto aos organismos institucionais, há a Empresa de Pesquisa Energética (EPE), cujo compromisso se dá na área de planejamento; a Eletrobrás, empresa pública que atua nas áreas de geração, transmissão e distribuição de energia elétrica; o Comitê de Monitoramento do Setor Elétrico (CMSE), ao qual compete acompanhar e analisar o equilíbrio entre oferta e demanda; e o BNDES, que é o principal financiador.

Tratando especificamente das competências da Aneel, disse que incluem-se no rol das atividades da agência: 1) exercer a regulação onde seja necessário, mediante previsão legal, de modo a garantir uma tari-



fa justa; 2) estimular a competição, em condições leais; 3) assegurar a universalização do serviço; 4) fiscalizar as empresas, orientando-as e prevenindo-as de atitudes ilícitas, sendo a punição aplicável apenas em último caso; 5) zelar pela qualidade do serviço; 6) exigir os investimentos necessários – especialmente no segmento de eletricidade, em que existe monopólio natural –, a fim de manter a prestação do serviço no padrão adequado; 7) arbitrar conflitos entre prestadores de consumidores; e 8) realizar leilões de energia, de acordo com as diretrizes emanadas do poder concedente.

Diante dessas competências, a missão da Agência é proporcionar condições favoráveis para que o mercado de energia elétrica se desenvolva com equilíbrio entre os agentes e em benefício da sociedade. As práticas regulatórias da Aneel convergem para o alcance dessa missão: as decisões são tomadas por uma diretoria, que é um órgão colegiado e cujas reuniões são públicas, o que permite o amplo acesso da população, bem como a intervenção de interessados.

Além disso, a Agência aprova sua agenda regulatória conforme decisões oriundas de audiências públicas. O horizonte da agenda é de dois anos e reflete bem os anseios da sociedade. Apenas no ano de 2013, foram realizadas 132 audiências públicas que influenciaram no andamento das atividades do ente regulador.

O palestrante citou alguns regulamentos que afetam diretamente o interesse do usuário de serviço público. É o caso, por exemplo, das Resoluções 414, de 2010, que dispõe acerca de direitos e deveres dos consumidores, como atendimento presencial, telefônico, ressarcimento de danos e indicadores dos serviços comerciais; 451, de 2010, que disciplina o Conselho de Consumidores; 470, de 2011, que regulamenta as ouvidorias; e a 540, de 2013, que regulamenta a Análise de Impacto Regulatório (AIR).

Na sequência, o palestrante destacou três pontos relevantes para o setor elétrico na atualidade. O primeiro diz respeito à revisão tarifária. Uma vez que hoje operam no território nacional em torno de 63 concessionárias de energia elétrica e mais um conjunto expressivo de permissionárias, a deliberação sobre a revisão tarifária é precedida de audiência pública. Isso possibilita maior participação e democratização do processo de repactuação de preços.

O segundo ponto refere-se à instalação de atendimento presencial de usuários, além do já consagrado atendimento telefônico. Após avaliação minuciosa feita pela agência, concluiu-se que o impacto financeiro nos custos da operação era desprezível e a demanda era merecedora de atenção e aprovação.

O terceiro teve a ver com a questão do ressarcimento financeiro quando há algum problema no fornecimento de energia elétrica. A Resolução 414, de 2010, conforme já mencionado, normatiza o assunto, estabelecendo o procedimento pelo qual o usuário prejudicado deve reclamar e ter satisfeito seu direito reparatório. O grande destaque nesse tópico é que houve atualização na norma, no sentido de prever a inversão do ônus da prova, isto é, a concessionária passou a ser responsável por demonstrar a inexistência do nexo de causalidade entre sua conduta e o dano provocado. Ademais, a norma prevê prazo máximo de 45 dias para o ressarcimento.

Abordados esses pontos relevantes, o expositor dissertou sobre alguns indicadores de qualidade comercial quanto aos serviços prestados no âmbito do setor elétrico. Entre eles, destacam-se: prazo de serviços comerciais padronizado nacionalmente (por exemplo: ligação, religação, aferição, solução de reclamações, etc); crédito automático ao consumidor na fatura de energia em caso de descumprimento dos prazos determinados; avaliação anual a fim de coletar informações dos usuários a respeito da qualidade dos serviços da Aneel; e estabelecimento de limites e metas de redução de reclamações e, em caso de inobservância desses limites, aplicação de penalidades para a distribuidora correspondente.

Dois importantes indicadores de qualidade não mencionados acima, mas que necessitam de referência e explicação são os que tratam da continuidade na prestação dos serviços de energia elétrica: Duração Equivalente de Interrupção por Unidade Consumidora (DEC) e Frequência Equivalente de Interrupção por Unidade Consumidora (FEC). Em outras palavras, esses indicadores medem por quanto tempo e quantas vezes uma determinada localidade ficou sem energia.

Em termos nacionais, observa-se que, em relação ao FEC (frequência com que as interrupções ocorrem), o apurado tem se mantido dentro dos limites estabelecidos (no ano de 2013, por exemplo, o limite para o FEC era de 12,5 pontos, tendo sido atingida a marca de 10,5). No entanto, quando ao DEC (duração das interrupções), os limites, embora

decrecentes, vêm sendo ultrapassados, desde o ano de 2009 (no ano de 2013, o limite era de 15,2, mas chegou-se a computar 18,3 para tal índice).

Quando há descumprimento dos limites estabelecidos para FEC e DEC, a empresa responsável fica obrigada a uma compensação financeira. Até 2009, essa compensação era feita por meio de multas, que iam para um fundo setorial. A dificuldade em fazer retornar esses recursos para o consumidor foi mote para que a Agência mudasse a forma de compensação. Assim, a partir de 2010, a concessionária penalizada ficou obrigada a compensar diretamente o consumidor.

As boas práticas regulatórias da Aneel não passaram ao largo da percepção de órgãos que avaliam as atividades da Administração Pública. O TCU assim se manifestou a respeito da Agência em comentário: “em relação à transparência, os procedimentos adotados pela Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) constituem uma boa prática e devem ser utilizados como parâmetro pelas outras agências”.

Quanto às perspectivas para o futuro, o palestrante afirmou que há três projetos a serem implantados nos próximos anos.

Um é o da tarifa branca, que já está aprovada e depende, agora, apenas da homologação do Inmetro. A tarifa branca permitirá aos consumidores gerir de maneira mais eficiente seu consumo, na medida em que as tarifas variarão de preço conforme o horário em que a energia é consumida.

O outro projeto é o da implantação do pré-pagamento, que auxiliará o consumidor na gestão do consumo e reduzirá a inadimplência.

E, finalmente, pretende-se instituir a geração distribuída, que é a possibilidade de o consumidor instalar um sistema de geração – com base em fontes renováveis, por exemplo, eólica ou solar – que atenda às suas necessidades e cujo excesso gerado possa ser depositado na rede para ser utilizado posteriormente. O grande empecilho atual é a falta de política pública para esse projeto, sobretudo quanto à cobrança do ICMS incidente entre as operações de depósito e reutilização.

Finalizando sua participação, elencou os desafios atuais por que passa a Agência: consolidação da autonomia administrativa, orçamentária e decisória; adequação do quadro de pessoal; clarificação dos papéis

institucionais do setor elétrico, tendo em vista sua governança complexa; aprimoramento da fiscalização de modo a prevenir mais e punir menos; utilização de ferramentas computacionais de análise, cálculo estatístico e geoprocessamento (georeferenciamento das reclamações), com vistas a saber onde o consumidor está reclamando para que se possa organizar a devida fiscalização.

### **3. Sr. Marcelo Pacheco dos Guaranys**

O Diretor-Presidente da Anac introduziu sua fala apresentando as instituições que atuam no setor da aviação civil. De um lado, há os órgãos vinculados ao Ministério da Defesa, em subordinação ao Comando da Aeronáutica: o Departamento de Controle do Espaço Aéreo (Decea), responsável por regular a navegação aérea, e o Centro de Investigação e Prevenção de Acidentes (Cenipa), que tem a função precípua de investigar e propor soluções para os acidentes aéreos.

De outro lado, conectados à Secretaria de Aviação Civil, estão a Anac, cuja atribuição é regular o setor, tanto na parte de infraestrutura, quanto na de transporte propriamente dito – por exemplo, qualidade da infraestrutura, necessidades quanto à segurança, emissão de carteira de piloto, emplacamento de aeronaves, etc –; e a Infraero, empresa pública responsável hoje por 60% do tráfego passageiros no País.

Existe, ainda, o Conselho Nacional de Aviação Civil (Conac), ao qual compete assessorar o Presidente nos assuntos relacionados à aviação civil.

Ressaltou que a criação da Agência, em 2005, faz parte de um processo de desmilitarização da aviação no Brasil. Antes, o controle desse segmento estava a cargo do Departamento de Aviação Civil do Comando da Aeronáutica. Atualmente, a Secretaria de Aviação Civil é o órgão que detém a competência para coordenar e articular as políticas da área.

A Anac, conforme mencionado, está ligada à Secretaria da Aviação Civil, mas possui autonomia em sua atuação. A cúpula decisória é formada por um colegiado de cinco diretores, os quais atuam em áreas distintas: aeronavegabilidade, regulação econômica, infraestrutura e operações de aeronaves, além da presidência.

Abaixo das Diretorias, situam-se as Superintendências, que somam, ao todo, nove unidades e cujo escopo principal é a segurança.

Para se ter ideia, a Superintendência de Aeronavegabilidade (SAR) cuida de todos os equipamentos aeronáuticos e da respectiva certificação. As atividades da SAR são de extrema importância para o Brasil, que é um dos quatro polos internacionais – ao lado da União Europeia, dos EUA e do Canadá – que faz a certificação de grandes aeronaves. Tal processo é realizado, em nosso território, pela Embraer.

Outro bom exemplo é o da Superintendência de Infraestrutura Aeroportuária (SIA), à qual incumbe a administração e fiscalização de todos os aeroportos nacionais, devendo averiguar o cumprimento dos padrões internacionais de segurança pelas empresas aéreas e pelos pilotos.

Disse que a Anac tem, em síntese, quatro macroprocessos finalísticos, sendo que todos eles visam, em última instância, garantir que o setor funcione de maneira segura e eficiente. A regulação, primeiro macroprocesso, tem o objetivo de dotar o setor de regras suficientemente claras para que as operações possam se desenvolver de forma célere e com segurança. Nesse sentido, há a regulação técnica (a chamada regulação para *Security ou Safety*), a econômica (normatiza o modelo de concessão de aeroportos e sua gestão, o acompanhamento de mercado, e temas conexos), e a de qualidade de serviços.

Uma vez criadas as regras, é preciso haver a certificação – processo que verifica se todos os entes da cadeia da aviação civil estão preparados para seguirem as regras estabelecidas. Assim, empresas aéreas, aeronaves, empresas de manutenção, simuladores de voo, aeroportos têm de passar por essa etapa.

O terceiro macroprocesso é o de fiscalização, abrangendo a fiscalização de segurança operacional, de segurança contra atos de interferência ilícita, e a fiscalização da prestação de assistência a passageiros.

Por fim, há a representação institucional – quarto macroprocesso –, que se dá em nível nacional (comunicação interna e externa com outros órgãos de governo e relacionamento com usuários), bem como em nível internacional (negociação de acordos internacionais). Na seara estrangeira, a Anac possui um funcionário dentro da representação coordenada pelo Ministério das Relações Exteriores (MRE) na Organização da Aviação Civil Internacional (OACI). Essa representação é constituída por um funcionário da Polícia Federal, um da Aeronáutica e um da Anac.

Na sequência, o palestrante discorreu sobre a importância de regular o transporte aéreo no Brasil. Visto que esse segmento não é considerado um monopólio natural - isto é, não há necessidade de regular a forma como as empresas estão atuando no mercado para concorrerem entre si –, é preciso regular as chamadas falhas de mercado.

Nesse sentido, apontou três falhas de mercado que são objetos de regulação pela Anac. A primeira é quanto às assimetrias de informações. Explicou que o passageiro não sabe de forma exata, quando entra em um avião, se aquela aeronave e demais componentes estão em plenas condições de segurança para realizar o voo. O papel da Anac é garantir, mediante regulamentos, que as empresas e os entes da aviação civil cumpram com os requisitos de segurança, a fim de proporcionar tranquilidade para o usuário.

A segunda falha de mercado diz respeito à qualidade do serviço prestado. Além de informações básicas referentes ao preço da passagem e do horário do voo, a Agência determina que outras variáveis estejam disponíveis ao consumidor, como pontualidade e regularidade de certo trecho e distância entre os assentos. Neste ponto, distância entre assentos, ressaltou que a Anac vem tomando algumas medidas para aumento da qualidade, a exemplo da disponibilização de um “selo de qualidade”, que avalia o grau de conforto do assento de um avião. Variando de A (qualidade máxima) a E (qualidade mínima), este selo é um importante instrumento de estimulação da concorrência e para melhoria da qualidade do serviço aéreo.

Em terceiro lugar, afirmou que há externalidades no transporte aéreo que devem ser levadas em conta pelas empresas. Dizendo de outra forma: há alguns custos que poderiam não ser contabilizados, caso as operadoras não fossem forçadas a tanto. É o caso dos custos de manutenção, que prescindem da ocorrência de qualquer fato danoso para que sejam exigidos. A Anac obriga as empresas a efetuarem rotineiramente a manutenção de seus equipamentos.

Como se disse, não há monopólio natural no mercado aéreo e a atuação da Anac se conforma em um regime de concorrência. Existem quatro pilares que fundamentam esse mercado nos dias de hoje: 1) a segurança – principal fundamento da atividade e objetivo primordial da Anac; 2) eficiência operacional; 3) liberdade de oferta; e 4) liberdade tarifária.

No que pertine aos dois últimos pilares, o palestrante explicou que a liberdade de oferta quer dizer que as empresas aéreas podem praticar os voos para onde quiserem, desde que haja condição operacional e de infraestrutura. Não se pode, por exemplo, operar um voo na pista do aeroporto de Santos Dumont, no Rio de Janeiro, com uma aeronave do tipo A380. Já o conceito de liberdade tarifária está associado à ideia de que as empresas são livres para cobrarem os preços que bem entenderem, além de poderem oferecer os descontos e promoções nas condições que estabelecerem.

Mesmo havendo uma espécie de “autorregulamentação” do mercado aéreo, a Agência adota algumas medidas que almejam incrementar a concorrência entre os exploradores da atividade. Uma delas é a regulamentação do uso dos *slots* (movimentos de pouso e decolagem nos aeroportos), ou seja, o ente regulador estabelece as regras de como utilizar melhor um aeroporto que está congestionado. Hoje, o aeroporto mais congestionado do Brasil é o de Congonhas, em São Paulo. Sua capacidade é de trinta movimentos por hora (pousos ou decolagens). É importante a regulamentação dos *slots*, pois uma empresa que não está operando em um determinado período pode passar o direito de uso a outra empresa.

Outras duas medidas que caminham no mesmo sentido são a liberação tarifária – que já existia para o mercado doméstico e foi ampliada, em 2010, também para as rotas internacionais –, e a abertura de aeroportos centrais para operar em todo o Brasil. Foi o que aconteceu com os aeroportos de Santos Dumont e da Pampulha, em Belo Horizonte, que acrescentaram mais rotas possíveis para a malha aérea nacional.

Além das iniciativas referentes à concorrência, a Anac está atenta para o que deve ser feito em relação à melhoria da qualidade do serviço oferecido. Hoje, os passageiros possuem amparo jurídico no caso de atraso, cancelamento e preterição do voo. A Resolução nº 141/2010 regula o assunto e simboliza uma grande conquista para os usuários.

Além disso, a Agência aperfeiçoou a forma de divulgação de informações (não se restringe a informar apenas preço e horário dos voos, mas detalha quesitos como pontualidade e regularidade) e regulamentou o serviço de atendimento ao passageiro, instituindo o atendimento presencial nos aeroportos de maior movimentação.

Há que se dizer, ainda, sobre a nova normatização da acessibilidade de pessoas com necessidade de atendimento especial (PNAE). Dentre outras inovações, a Resolução nº 280/2013 aprimora as regras sobre o acesso ao transporte aéreo de PNAE, como por exemplo: a) transfere das companhias aéreas para o operador aeroportuário a responsabilidade pelo fornecimento de mecanismos adequados para o embarque ou desembarque de PNAE; b) acaba com a limitação da quantidade de PNAE por voo; c) amplia de 10% para 50% o número de assentos de corredor com braços móveis em aeronaves com 30 assentos ou mais; d) o cão-guia ou o cão-guia de acompanhamento deve ser transportado gratuitamente no chão da cabine da aeronave; e) as empresas e o operador aeroportuário devem manter um funcionário responsável por acessibilidade preparado para dar soluções tempestivas a situações que se apresentarem caso a caso.

A atuação da Anac no sentido de melhorar a qualidade e estimular a concorrência refletiu-se em, pelo menos, dois pontos. Um foi a sensível diminuição do preço das tarifas. Com efeito, de 2002 a 2012, houve um decréscimo de 43% no preço das passagens aéreas, sendo que 31% dos tíquetes foram vendidos, em 2012, pelo valor entre 100 e 200 reais. No ano de 2002, essa porcentagem era de apenas 5%.

O outro ponto teve a ver com o aumento das pessoas transportadas. Embora o Brasil esteja muito atrás de países como Austrália e EUA, nos últimos dez anos três vezes mais passageiros embarcaram para algum destino. O “pulo” foi de 33 milhões em 2002 para 92 milhões em 2012. Em 2013, esse número aproximou-se de 100 milhões.

Passando para o último ponto de sua apresentação, o expositor abordou como se dá a regulação da infraestrutura aeroportuária. Ao contrário do que acontece no mercado de empresas aéreas, onde há concorrência, a estrutura aeroportuária, salvo localidades que têm mais de um aeroporto, goza de certo monopólio. Assim, a atuação da agência cinge-se a disciplinar as falhas de mercado e garantir que o aeroporto atue de forma segura e eficiente.

A fim de alcançar esse objetivo, o governo vem realizando concessões, com vistas a expandir a infraestrutura de forma mais rápida e melhorar o nível de serviço, além de difundir práticas saudáveis de gestão aeroportuária e introduzir concorrência no sistema aeroportuário brasileiro.



Existem, atualmente, 2.796 pistas particulares e 719 públicas, distribuídas entre entes federais e estaduais. Em 2010, teve início o processo de concessões de aeroportos. O primeiro deles foi o aeroporto São Gonçalo do Amarante. Depois houve um novo modelo de concessão para os aeroportos de Guarulhos, Viracopos e Brasília.

O que se vê nessa experiência é a construção de uma estrutura completamente nova e diferente do que o brasileiro está acostumado em relação à qualidade e serviço oferecido. O modelo de concessões fará com que o Brasil se torne mais competitivo e versátil internacionalmente. O palestrante não deixou de observar que as concessionárias possuirão mais obrigações também. Por exemplo, os aeroportos concedidos terão que crescer de acordo com a demanda, sob pena de multa.

Encerrando sua fala, o Diretor-Presidente da Anac citou os projetos atuais da Agência. O maior deles é a operação para a Copa do Mundo FIFA 2014. O planejamento iniciou-se há dois anos, tendo sido testado no encontro da Rio+20, na Jornada Mundial da Juventude (JMJ) e na Copa das Confederações, mostrando-se bem sucedido. Em resumo, a operação envolve levantar dados quanto à estrutura disponível e decidir quantos voos são exequíveis nessa estrutura. Para dar conta da demanda, mais de 1.500 servidores da Anac serão convocados.

Além da operação Copa do Mundo, a Agência passa por um fortalecimento institucional. Isso se traduz no alcance de maior independência em relação à sua diretoria e articulação com entes regionais e locais.

Ademais, a Anac está revisando a regulamentação da alocação e uso de *slots* (para que os aeroportos congestionados sejam ainda mais eficientes e busquem regularidade e pontualidade) e propondo uma nova disciplina para a questão das bagagens (dispondo sobre as regras aplicáveis no caso de extravio, perda, etc).

## V – Questionamentos e Debates

- **Considerações e questionamentos do Senador Wilder Moraes:**

A primeira pergunta dirigiu-se ao Sr. Romeu Donizete, tendo por pano de fundo a Resolução nº 482, de 2012. Em suma, a norma garan-

tiu que consumidores pudessem instalar centrais geradoras de pequeno porte de fonte hidráulica, solar, eólica, biomassa ou de cogeração qualificada, de forma a injetar a energia gerada na rede distribuidora na qual estão conectadas, ceder essa energia a título de empréstimo gratuito à distribuidora e compensar o montante prestado com o consumo próprio de energia elétrica. Todavia, os jornais têm notificado que impera ainda um problema quanto à incidência do ICMS. Considerando que isso pode prejudicar os consumidores que instalaram os equipamentos com base no entendimento de que não haveria incidência de tributo, quais os motivos de a Aneel não ter buscado, antes da aprovação da norma, consenso junto ao Confaz, antes de afirmar de que não haveria a cobrança do tributo?

O segundo questionamento foi para o Sr. Marcelo Pacheco, com o seguinte teor: quais foram as principais lições aprendidas pela Anac nas primeiras concessões realizadas?

Respondendo a primeira pergunta, o Sr. Romeu Donizete Rufino disse que a Aneel fez, sim, a interlocução com o Confaz. A questão da não incidência do ICMS não foi aprovada em caráter unânime – é difícil haver unanimidade em questões de ICMS –, mas que alguns Estados, como Minas Gerais, não cobram o tributo nos casos de geração de energia pelo usuário. Para Aneel, não deve haver a incidência, pois, de fato, não há a venda e a compra de energia elétrica. Mas, depois que a Resolução foi publicada, alguns Estados passaram a ter entendimento diverso, realizando a cobrança do ICMS e inibindo o incentivo à geração de energia nos moldes propostos pela Resolução 482/2012.

Quanto à segunda indagação, o Sr. Marcelo Pacheco afirmou que a primeira coisa percebida pela Anac foi a velocidade com que as obras foram realizadas. Em menos de dois anos, aeroportos foram construídos do zero. Isso destoa bastante do modelo clássico de contratação, calcado na Lei 8.666/93 (Lei Geral de Licitações), que acaba por atrasar os investimentos. Além disso, a maneira como se dá a operação de aeroportos concedidos também é mais eficiente. No entanto, é preciso acompanhar a operação dia a dia, a fim de que o serviço seja prestado de maneira eficiente.

- **Questionamentos do Senador Flexa Ribeiro:**

O Senador Flexa Ribeiro fez quatro questionamentos para os palestrantes. O primeiro se deu em relação à suficiência ou não de recursos

para que as agências cumpram com seus objetivos institucionais. O segundo ponto indagado disse respeito às obras previstas para a Copa do Mundo e a possibilidade de o Brasil passar imagem negativa, caso elas não fiquem prontas a tempo. O terceiro questionamento pretendeu esclarecer o alcance da Medida Provisória n. 579/2012 (Convertida na Lei nº 12.783, de 2013). E, por fim, a quarta indagação referiu-se ao posicionamento do governo brasileiro quanto à construção de usinas hidrelétricas a fio d'água em detrimento da construção de usinas com reservatórios.

- **Resposta do Sr. Romeu Donizete Rufino:**

No tocante à existência suficiente de recursos, disse que, no caso da Aneel, há a cobrança de uma taxa de fiscalização, que é utilizada para cobrir os gastos da Agência. No entanto, o valor arrecadado com as taxas não é suficiente para dar conta dos compromissos do órgão. Assim, é preciso haver complementação orçamentária. Afirmou que, hoje, o Governo Federal, juntamente com o MMA, tem apoiado a Aneel na busca da ampliação orçamentária.

Quanto às obras para a Copa do Mundo, sustentou que, apesar de alguns atrasos em distribuidoras, as obras estarão a contento do que foi exigido pela FIFA. Dessa forma, será garantida a segurança energética dos estádios.

Falando sobre a MP 579/2012, defendeu o acerto da medida, que disciplinou de forma clara as regras de renovação das concessões do setor energético. A ideia do Governo era a de transferir para o consumidor a tarifa mais baixa alcançada com o novo modelo, ampliando o consumo e melhorando a qualidade de vida.

Por fim, asseverou que a opção por se construir usinas hidrelétricas a fio d'água, em vez de usinas com reservatórios, não tem a ver com uma escolha do setor elétrico, mas com as escolhas da Nação, representada sobretudo pelos órgãos ambientais.

- **Resposta do Sr. Marcelo Pacheco dos Guarany's:**

Respondendo à primeira pergunta, disse que a autonomia financeira é algo pelo qual muito se tem trabalhado dentro das agências reguladoras. Na atualidade, o orçamento é controlado pelo Tesouro Nacional e o valor de taxas e multas cobradas pelas agências não são repassadas

a elas integralmente. Mesmo assim, as atribuições regulatórias têm sido desempenhadas a contento. O maior problema encontra-se na área de contratação de pessoal. A Anac, por exemplo, foi criada em 2005, com previsão legal de 1.750 servidores. Hoje, a Agência conta 1.200 profissionais, sendo que o trabalho, de lá para cá, aumentou sensivelmente.

No que tange às preocupações com a Copa do Mundo, disse, primeiramente, que a expansão da infraestrutura aérea já se mostra necessária para atender ao aumento do número de passageiros, ocorrido na última década. Para isso, o governo adotou duas frentes paralelas de esforço. Uma, realizada pela Infraero, que investe em diversos aeroportos pelo país. Outra, por meio de concessões estratégicas, que, nesse momento inicial, focaram os aeroportos de Guarulhos e Brasília, que são os principais pontos de conexão (*hubs*) do País. Para o evento a ser sediado no Brasil, é preciso saber, mais especificamente, se os voos comerciais disponíveis caberão dentro da atual estrutura. Além disso, faz-se necessário mapear e controlar o setor da aviação geral – ou aviação executiva –, que trouxe problemas de congestionamento aéreo na Copa do Mundo da África do Sul. E, para assegurar um bom serviço aos usuários, a Anac está monitorando os preços das passagens e o índice de ocupação dos voos na época da Copa do Mundo.

- **Questionamentos do Senador Walter Pinheiro ao Sr. Marcelo Pacheco dos Guarany's:**

As questões do Senador Walter Pinheiro abordaram respectivamente: a demora para se autorizar a construção de aeroportos e de infraestrutura operacional; a necessidade de a Anac promover parcerias com órgãos estaduais, com vistas a dar mais agilidade e eficiência nos processos que envolvem a aviação regional; e a reformulação da malha aérea nacional, estipulando escalas domésticas para voos internacionais, de modo a ampliar a disponibilidade de voos e baratear tarifas.

- **Resposta do Sr. Marcelo Pacheco dos Guarany's:**

Em relação à burocracia do setor aéreo – demora na autorização de funcionamento de aeroportos – reiterou que a grande preocupação da Agência é a segurança. O que se vê na mídia (preço da passagem, qualidade do serviço, etc), é menos de 20% do trabalho da Agência. Assim, quando se critica que um aeroporto não foi autorizado a funcionar em

virtude de que, na pista, havia, por exemplo, fezes de cabra, é porque há um trabalho técnico em andamento. E esse trabalho técnico demonstra que, nesse caso, existe trânsito de animais na pista e isso pode ser fatal. Dessa forma, os aeroportos somente são liberados depois de cumprirem todas as condições estabelecidas pela Anac.

Sobre parcerias com órgãos estaduais, redarguiu que, como a regulação empreendida pela Agência visa sobretudo à segurança, não se pode, simplesmente, delegar todas as funções para órgãos regionais. É preciso que haja programas de treinamento. Explicou, todavia, que até a Copa do Mundo, o setor estará sobrecarregado e que iniciativas no sentido de descentralizar algumas funções serão tomadas após o evento. Alertou que essa descentralização ocorrerá apenas em níveis de vistoria de infraestrutura, não alcançando, por exemplo, emissão de habilitação de piloto.

No tocante à possibilidade de rearranjo dos voos internacionais, de modo a permitir que empresas estrangeiras façam escalas domésticas e ampliem a oferta de voos, esclareceu que é vedado a uma empresa internacional operar voos domésticos – cabotagem –, conforme definido pelo Código Brasileiro de Aeronáutica (CBA). A empresa Lufthansa, por exemplo, não pode pegar um passageiro no Recife e trazer para Brasília, bem como não lhe é permitida a instalação de filial no Brasil com capital totalmente de fora. O CBA autoriza a participação de capital estrangeiro de no máximo 20% do capital votante. Essa matéria, aliás, está em discussão no Senado Federal.

Por fim, comentando algumas considerações do Senador Walter Pinheiro acerca do quanto os aeroportos estão equipados com novas tecnologias, afirmou que o exigido nas atuais concessões difere bastante do que se almejava antigamente. Ao invés de se preocupar apenas com o fornecimento de insumos, as concessões cobram a entrega de certo produto. Isso redundou em busca pelos concessionários de novas tecnologias para otimizar a infraestrutura existente. Naturalmente, os contratos não são perfeitos, mas a Agência tem a prerrogativa de rever os parâmetros de uma concessão a cada cinco anos.

## Painel 6

### I – Identificação

**Assunto:** Políticas fiscal, monetária e tributária e suas consequências para o desenvolvimento da infraestrutura.

**Local:** Plenário da Comissão de Serviços de Infraestrutura (CI).

### II – Participantes

1. Sr. Eduardo Teixeira, sócio-diretor da Creta Planejamento;
2. Dr. Vinícios Leoncio, representante da Vinícios Leoncio Sociedade de Advogados; e
3. Sr. Márcio Holland de Brito, secretário de política econômica do Ministério da Fazenda (MF).

### III – Introdução

Realizou-se, no dia 19 de maio de 2014, Audiência Pública da Comissão de Serviços de Infraestrutura, para tratar do assunto: “políticas fiscal, monetária e tributária e suas consequências para o desenvolvimento da infraestrutura”. A presente discussão integra o 7º Ciclo: “Temas Transversais de Infraestrutura”, da “Agenda 2013/2014 – Investimento e gestão: desatando o nó logístico do País”.

Para proferir a palestra, foram convidados o Sr. Eduardo Teixeira, sócio-diretor da Creta Planejamento; Dr. Vinícios Leoncio, representante da Vinícios Leoncio Sociedade de Advogados; e Sr. Márcio Holland de Brito, secretário de política econômica do Ministério da Fazenda (MF).

A reunião foi presidida pelo Senador Fernando Collor.

## IV – Relato da exposição dos palestrantes

### 1. Sr. Eduardo Teixeira

O Sr. Eduardo Teixeira iniciou a palestra ressaltando que a economia brasileira está em um momento de transição de um ciclo centrado no consumo para um ciclo de manutenção do crescimento estável, período do desenvolvimento econômico em que o investimento é crucial para que haja multiplicação de riqueza e renda. No cenário atual, o investimento no setor de infraestrutura é fundamental, pois gera externalidades positivas para a economia, segurança para o setor privado e reduz custos.

Conforme sublinhou, para o setor privado, a decisão de investir perpassa o dilema da incerteza do futuro, o qual envolve diversas variáveis correlacionadas às políticas públicas. Desse modo, uma sociedade que visa o desenvolvimento econômico estável precisa de regras que suportem o investimento produtivo, minimizando as potenciais incertezas com as quais o empresário precisa lidar.

Lembrando a crise de 2008, disse que o Brasil teve êxito à época devido à eficácia de suas políticas macroeconômicas. No entanto, o País se encontrava em um ciclo alicerçado no consumo. A recuperação do investimento como um todo não reagiu tão bem.

Explicou que o investimento em infraestrutura possui características próprias: ciclo longo e com concentração dos aportes de recursos no tempo; baixa liquidez; influência maior do arcabouço jurídico e das políticas públicas; e avaliação de projeto complexa. Quando realizado pelo setor público, o investimento fica condicionado às contas públicas. No caso das estatais, a liberdade do plano de investimento depende do grau de dependência da empresa com relação ao poder público.

O palestrante destacou três nichos cruciais de investimento no setor: saneamento básico, transportes e mobilidade urbana.

Sublinhou que um saneamento básico adequado reduz as despesas com saúde, melhora a qualidade de vida e a própria capacidade da mão de obra. No Brasil, é provido quase que totalmente pelos governos estaduais, com o apoio financeiro do Governo Federal e, nos últimos vinte

anos, com a participação do setor privado por meio de concessões e parcerias público-privadas (PPPs).

Entre os modais de transporte, as rodovias são concessões comuns (ou plenas), modalidade em que o usuário sustenta financeiramente o investimento. Para o transporte ferroviário, relatou que tem sido discutido um grande programa de concessão. Quanto aos aeroportos, afirmou que o recente modelo de leilão de concessão acelerou muito o investimento no setor.

Em se tratando de mobilidade urbana, o esforço de investimento assume diferentes características de acordo com o modal, que inclui ônibus, BRT e metrô. Trata-se de área de responsabilidade dos Estados e Municípios.

De acordo com o palestrante, no contexto atual, as interações público-privadas existentes incluem a concessão comum, as PPPs administrativa e patrocinada, além de novas modalidades em que o Poder Público atua como acionista do consórcio, como é o caso da Infraero nos aeroportos leiloados. Em sua opinião, a necessidade de o setor público investir em projetos menos atrativos em termos financeiros, mas com grande retorno social e econômico, é o gancho para a realização de PPPs. Nessas hipóteses, é necessária uma contraprestação para motivar o investimento privado. Nos casos em que o retorno financeiro em si já atrai o setor empresarial, são realizadas concessões comuns.

No financiamento do investimento em infraestrutura no País, o BNDES e a Caixa Econômica Federal têm papel fundamental, participando de praticamente todos os grandes projetos. O mercado de capitais também tem originado recursos para o setor, basicamente por meio de debêntures.

A criação de políticas públicas adequadas é crucial no fomento ao desenvolvimento da infraestrutura nacional. Uma política fiscal austera pode reduzir o crescimento da renda agregada e, conseqüentemente, a demanda agregada. E uma menor demanda deprime ainda a demanda por serviços públicos relacionados à infraestrutura, fato que tem peso na decisão de investir. Com relação à oferta, os gastos públicos com investimentos muitas vezes entram como variável de ajuste para se manter o superávit primário, por serem mais fáceis de serem reduzidos do que os gastos correntes.



Quanto à política monetária, informou que, quando restritiva – com aperto do crédito e elevação de juros – desestimula o investimento privado como um todo. O custo financeiro e o custo de oportunidade do investidor aumentam, além haver uma maior dificuldade de financiamento. Segundo o palestrante, as políticas monetárias restritivas são uma forma de controlar a demanda agregada, diminuindo a rentabilidade prevista dos projetos.

A política tributária brasileira, por sua vez, é calcada nas discussões sobre a reforma e a desoneração tributárias. A reforma é fácil na teoria, mas muito complexa de ser realizada, pois engendra conflitos de representantes sociais de diversas instâncias, não só do Poder Legislativo. Contudo, é consenso a crítica de que se a carga tributária não fosse tão pesada, haveria mais estímulo ao investimento produtivo. A desoneração, por sua vez, é uma questão inconclusa. Envolve discussões em torno da razoabilidade de se onerar um investimento em infraestrutura da mesma forma que outros investimentos, considerando uma estrutura tributária injusta.

Encerrando sua apresentação, o expositor sugeriu dois pontos para serem debatidos: a separação da lei que trata das PPPs em dois instrumentos legais distintos, uma vez que a estrutura financeira e o risco para o setor privado são diferentes de acordo com a modalidade escolhida; e a redefinição das despesas incluídas no limite de 5% da receita corrente líquida que podem ser comprometidas pelos entes subnacionais sem que haja prejuízo no recebimento de repasses voluntários da União.

Quanto ao último ponto, sugeriu que, no caso das PPPs, fosse considerado dentro do limite apenas o que aumenta a despesa pública, e não toda a contraprestação, já que o setor privado é pago para prestar alguns serviços dos quais o poder público é titular. Ademais, apontou ser necessário esclarecer se os aportes previstos na última edição da lei – a possibilidade de o poder público repassar recursos para o parceiro privado antes da disponibilização do serviço – entram ou não no cálculo dos 5%. Por último, sugeriu que, como os entes subnacionais não podem utilizar a receita de impostos como fundo garantidor, houvesse uma interação entre os Estados e Municípios e a União para que esta conceda a garantia, tendo como contragarantia aquela receita de arrecadação. Na opinião do palestrante, são medidas que estimulariam Estados e Municípios a realizarem mais parcerias em prol do desenvolvimento da infraestrutura.

## 2. Sr. Vinícios Leoncio

O convidado dirige um escritório de advocacia especializado em direito tributário e crimes contra a ordem tributária. Tornou-se conhecido por publicar, em 2012, o maior livro do mundo, uma consolidação da legislação tributária brasileira. Com 41 mil páginas e pesando mais de sete toneladas, o livro é resultado de um trabalho de pesquisa que durou 23 anos. Em sua exposição, ele mostrou como a burocracia tributária brasileira impacta negativamente o funcionamento das empresas e do próprio Estado. Na sequência, apresentou propostas para minimizar esse problema.

Iniciando sua contribuição, disse que a primeira ideia que vem à mente quando se fala em reforma tributária é a elevada carga de impostos do Brasil. Contudo, o maior problema enfrentado pelos contribuintes não é o valor dos tributos em si, mas o número elevado de leis que disciplinam a arrecadação de tributos. De 1988 a 2011, por exemplo, foram editadas, no Brasil 275 mil normas na área tributária, 95% das quais tiveram origem no Poder Executivo. Historicamente, esse excesso de normas foi defendido como forma de barrar atos desonestos. Contudo, vários especialistas hoje defendem que a burocracia, na verdade, cria um ambiente propício à desonestidade, pois facilita a transgressão de regras.

Em 2014, cada empresa brasileira teve de preencher 2.200 campos de formulários e informar seu faturamento 94 vezes. Além de não haver consenso sobre a terminologia empregada pelos diversos entes arrecadadores nesses formulários, a burocracia tributária pune, com rigorosas multas, erros cometidos durante o preenchimento deles.

Um estudo do Banco Mundial evidenciou que uma empresa brasileira gasta, em média, 2600 horas anuais atendendo à burocracia tributária, o que eleva o custo operacional da companhia. A título de comparação, no segundo país pior classificado nesse quesito, Bolívia, as empresas gastam 1100 horas em função de atender ao aparato burocrático da arrecadação governamental. Já na Noruega, posicionada como a 15ª nação menos burocrática do mundo, uma empresa gasta, em média, 80 horas por ano em função de burocracia tributária.

Traduzindo em valores, a burocracia tributária gera, para as empresas, um custo anual de R\$ 43 bilhões. Porém, da mesma forma que atribula a vida empresarial, o excesso de normas impõe ao Estado difi-

culdades no exercício da arrecadação. Por exemplo, o País gasta 1,3% de seus PIB somente para cobrar impostos, valor até quatro vezes mais elevado do que o gasto nos países desenvolvidos.

Além disso, o elevado número de normas fatalmente acarreta divergências entre contribuintes e órgãos arrecadadores. Esses conflitos acabam desaguando no Poder Judiciário, que tem, somente no âmbito tributário, 30 milhões de processos pendentes de julgamento.

Por fim, o sistema burocrático prejudica também o pagamento de dívidas atrasadas. Nos últimos catorze anos, o Brasil criou três grandes programas de parcelamento tributário, porém nenhum conseguiu arrecadar mais do que 3,5% do estoque da dívida tributária. Uma leitura crítica desse quadro leva a crer que a União não deseja receber seus créditos pois, do contrário, editaria normas mais claras. A própria adesão das empresas interessadas a esses programas de parcelamento é algo complexo, dada a falta de objetividade das leis.

Apresentado o panorama, o expositor passou a oferecer alternativas para a superação do problema da burocracia tributária.

- a) Propôs a consolidação, por meio de norma federal, das legislações estaduais e municipais em matéria tributária, o que diminuiria a burocracia em até 87%. Na ótica do advogado, isso não representaria quebra da autonomia municipal, uma vez que os Municípios continuaram com o poder de fiscalizar e arrecadar;
- b) Sugeriu, também, a criação de uma estrutura judiciária especializada em matéria tributária;
- c) Para reduzir o estoque de crédito tributário da União, propôs a instituição de programas de parcelamento com regras claras e objetivas;
- d) Defendeu, ainda, a melhoria do sistema de relacionamento do Fisco com os contribuintes (inclusive pessoas físicas), pois o sistema dá mais atenção à punição por infração à norma do que à comunicação eficaz de regras;
- e) Por fim, propôs que o sistema de fiscalização (especialmente a Receita Federal) forme seu quadro de pessoal com servidores

especializados em matéria tributária, levando em consideração que grande parte dos auditores fiscais em atividade têm formação em outras áreas.

### 3. Sr. Márcio Holland de Brito

De início, o Sr. Márcio Holland de Brito enfatizou a importância de se investir em infraestrutura no Brasil, salientando o efeito multiplicador de renda da ação. Conforme informou, para cada real investido no setor, de R\$ 3,00 (três reais) a R\$ 3,50 (três reais e cinquenta centavos) são investidos na economia nacional, devido à eliminação de gargalos e à redução dos custos em geral.

Esse tipo de investimento traz benefícios tanto para o trabalhador quanto para as empresas. Para o trabalhador, há melhora a qualidade de vida em termos de mobilidade urbana, habitação e saneamento, além de haver ampliação da oferta de empregos. Do lado das empresas, há uma redução de custos de maneira geral e aumento da integração comercial com mercados externos.

De acordo com o palestrante, os investimentos em infraestrutura são muito atrativos e rentáveis, apesar de pouco líquidos. Pressupõem um compromisso com poupança de longo prazo, com o alongamento de títulos da economia. Como a demanda pelos serviços só tende a crescer, há praticamente garantia de retorno do capital investido ao fim do extenso prazo.

Nesse contexto, a vantagem das concessões é trazer a *expertise* do setor empresarial para a gestão desses investimentos, sem comprometer excessivamente os orçamentos públicos. Além disso, estimulam o desenvolvimento do mercado privado de crédito e de capitais de longo prazo no País.

Segundo o expositor, atualmente, o Brasil possui todos os requisitos para realizar amplos e diversificados investimentos em infraestrutura: estabilidade macroeconômica; mercados privados de crédito de longo prazo; atratividade para *players* nacionais e internacionais; ambiente de segurança jurídica e estabilidade política; projetos atrativos; e demanda por serviços de infraestrutura crescente ou com potencial de crescimento.

Do ponto de vista econômico, a análise dos componentes referentes aos ciclos da economia de médio e longo prazo – relevantes para esse tipo de investimento, em detrimento dos de curto prazo, que tendem a se diluir no decorrer do tempo – é positiva. Além de estar recuperando as taxas de crescimento perdidas na década de 1980 e na crise de 2008, o Brasil tem elevado sua taxa de investimento no PIB ano após ano. Em 2013, o investimento cresceu 6,3%, sendo 10,2% no item máquinas e equipamentos e 2,3% na construção civil. Salientou o papel do Governo Federal nessas taxas, com programas como o PAC (Programa de Aceleração do Crescimento), o PAC 2 e o PIL (Programa de Investimentos Logística). Outro aspecto que favorece o País é o controle inflacionário, item de extrema importância quando se trata de projetos de longo prazo.

Analisando o aspecto fiscal, a trajetória do setor público tem sido de redução do endividamento líquido, independentemente de adversidades. E mesmo nos períodos de crise, o deslocamento da dívida bruta em relação ao PIB foi pequeno nos últimos anos, quando comparado como de muitos países.

Com relação à demanda potencial e prospectiva por serviços públicos no Brasil, citou como exemplo o crescimento, entre 2002 e 2013, da demanda do tráfego aéreo (209,7% entre 2002 e 2013), da safra de grãos (56,9%, no mesmo período) e da corrente de comércio (a movimentação de valores referentes à exportação e importação cresceu 347,4%). Ademais, o crescimento da classe C brasileira – de 37% para 60% da população em 2014, segundo projeção do IBGE – implica em um aumento da demanda por serviços de mobilidade urbana, transporte e comunicações, entre outros.

De acordo com o Sr. Márcio Holland de Brito, os resultados do PAC e do PAC 2 mostram que os investimentos em infraestrutura estão acontecendo de maneira crescente. Segundo o balanço mais recente, em três anos, o PAC 2 superou em 25% a execução do PAC 1. O resultado se torna ainda mais importante quando analisado em conjunto com o crescimento do orçamento do MEC e do nível de escolaridade do Brasil. Trata-se de investimento em capital humano, em produtividade e inovação.

Considerando as concessões do PIL, o volume de recursos investidos de 2011 a 2013 foi de R\$ 153 bilhões (cento e cinquenta e três bilhões de reais), devendo chegar a R\$ 265 bilhões (duzentos e sessenta e cinco bilhões de reais) em 2014. O lado do *funding* também mostra resultados

positivos, desde a criação da Lei das Debêntures em 2011, cujo objetivo é fomentar o investimento em infraestrutura. No curto período de janeiro de 2012 (quando foi aperfeiçoada) a maio de 2014, foram emitidos R\$ 2,6 bilhões (dois bilhões e seiscentos milhões de reais) em debêntures, envolvendo um Capex – Capital Expenditure – de R\$ 152 bilhões (cento e cinquenta e dois bilhões de reais).

Por fim, considerando o volume de recursos já investidos em programas como o PAC 2, Minha Casa, Minha Vida, e a expansão dos investimentos no orçamento público federal, disse que, se mantido esse ritmo, é factível um crescimento de 7% ao ano nos próximos anos, atingindo uma taxa de investimento referente a 24% do PIB até 2022.

## V – Questionamentos e Debates

O Senador Fernando Collor transmitiu aos palestrantes perguntas enviadas pelos telespectadores por meio do Alô Senado.

- **Questionamento do Senador Fernando Collor:**

A primeira pergunta destacou a relevância do BNDES no financiamento da infraestrutura – apesar de seus controversos subsídios anuais de cerca de R\$ 12 bilhões (doze bilhões de reais) – e indagou o papel do mercado de capitais e de crédito privado nesse cenário.

- **Resposta do Sr. Eduardo Teixeira:**

O Sr. Eduardo Teixeira ratificou a importância do BNDES no financiamento da infraestrutura. Segundo ele, o banco acelerou seus desembolsos ao longo dos últimos anos (passando de R\$ 90 bilhões, em 2008, para R\$ 190 bilhões, em 2013), o que foi crucial para que o Brasil superasse com êxito a crise mundial. Esse fluxo de financiamento engendrou um fluxo de recebimentos de tributos por parte do poder público que não seriam auferidos. Questionou o valor dos subsídios informado na questão e disse que a maneira como o banco recebe recursos do Tesouro Nacional é que tem sido alvo de debate. Em sua opinião, ficaria mais claro na contabilidade pública se esses empréstimos fossem convolados em aumento de capital. Quanto ao papel dos mercados de capitais e crédito privado, disse que a expansão das operações do BNDES já envolve uma parceria

com o setor, que tem participado tanto como agente indireto, quanto na emissão de debêntures de infraestrutura.

- **Resposta do Dr. Vinícios Leônico:**

O convidado disse que o papel do BNDES para o fortalecimento da economia, especialmente nos recentes períodos de crise, é inquestionável. Contudo, é preciso refletir que os subsídios oferecidos pelo Banco provêm de recursos do Tesouro Nacional e, por consequência, do aumento da carga tributária.

- **Resposta do Sr. Márcio Holland de Brito:**

Para o expositor, a atuação do mercado privado de crédito e de capitais e a do BNDES são complementares no financiamento da economia brasileira. O repasse de recursos do banco via rede de sistema privado é um dos fatores que contribuem para o desenvolvimento do mercado privado de crédito. Reforçou que o BNDES foi responsável por manter a média de crescimento da economia nacional no período da crise, durante o recolhimento do crédito privado. Por fim, defendeu que o custo dos subsídios do banco reverte-se em benefícios imensamente maiores para a sociedade. Para ilustrar, citou o crescimento de 10% da indústria de máquinas e equipamentos em 2013 e a redução da taxa de desemprego para 5%. Em sua opinião, o desafio é criar uma metodologia para mensurar os benefícios sociais dos empréstimos do BNDES.

- **Questionamento do Senador Fernando Collor:**

Citando o atraso em licenciamentos e concessões, e a inadequada remuneração de tarifas proposta como fatores agravantes do quadro precário da infraestrutura brasileira, questionou quais seriam os possíveis incentivos para o investimento no setor, a despeito dos incentivos tributários já concedidos.

- **Resposta do Dr. Vinícios Leônico:**

O expositor respondeu por meio de exemplos. O início da exploração de uma jazida mineral demanda, no Brasil, 17 anos. Já o tempo médio para a concessão de uma patente, no País, é de 12 anos. Essas são

evidências de que a burocracia é um problema central a ser combatido para o desenvolvimento da infraestrutura nacional.

- **Resposta do Sr. Márcio Holland de Brito:**

Segundo o palestrante, desde que houve a consolidação dos fundamentos econômicos necessários para investimentos de longo prazo, os esforços nesse sentido têm crescido e se aperfeiçoado a cada ano. Como exemplo, citou a aceleração dos processos de concessão no final de 2013.

- **Questionamento do Senador Fernando Collor:**

Na terceira pergunta apresentada pelo Senador, inicialmente foi questionada a credibilidade do Banco Central do Brasil desde a implantação do regime de metas para a inflação. Na opinião do telespectador, a taxa de juros é calibrada para produzir resultados no crescimento do PIB ao invés de atingir a meta para a inflação, sob o pressuposto de que a inflação vá contribuir para o crescimento econômico no médio prazo. No entanto, o País se encontra em um processo de estagflação que, apesar de ainda não ter gerado desemprego, coloca em dúvida o crescimento da economia. Sendo assim, indagou se o Sr. Márcio Holland concorda que a política monetária expansionista que ultrapassa os limites da estabilidade é contrária à previsibilidade dos negócios e ao desenvolvimento.

- **Resposta do Sr. Márcio Holland de Brito:**

O palestrante discordou das afirmações apresentadas e elogiou a forma como o Banco Central conduz a política monetária, antecipando-se, inclusive, na implantação do modelo adotado pelos bancos centrais mundo afora durante a crise. Lembrou que, desde 2008, o cenário internacional não é de normalidade. Europa e EUA ainda estão em processo de recuperação. A Europa passou por dois anos de crescimento negativo e os EUA ainda apresentam uma taxa de desemprego elevada. Não é o caso do Brasil, que se saiu muito bem ao lidar com uma crise tão severa e prolongada.

- **Resposta do Sr. Eduardo Teixeira:**

O Sr. Eduardo Teixeira, que trabalhou por vinte anos no Banco Central, destacou que a dificuldade de os países centrais saírem da crise



está relacionada justamente com a incapacidade de criarem políticas fiscais expansionistas, resultando em uma sobrecarga da política monetária. Do seu ponto de vista, o Banco Central tem feito um excelente trabalho e não há sinais de perda de credibilidade da instituição. Apesar dos impactos negativos, a inflação vem se mantendo dentro da meta. Pode-se até discutir se esta deve ser menor ou não, mas não há nenhum economista que defenda a inflação como medida para recuperar o crescimento. Considerando a atuação do banco nos últimos anos, disse discordar apenas do aumento da taxa de juros no momento da eclosão da crise.

- **Questionamento do Senador Fernando Collor:**

Encerrando os questionamentos, foi solicitado ao Sr. Márcio Holland de Brito que opinasse acerca da consistência da política econômica brasileira, com ênfase na influência da política fiscal e da contabilidade criativa para atingir o superávit primário nos esforços do Banco Central para manter as metas de inflação.

- **Resposta do Sr. Márcio Holland de Brito:**

O palestrante informou que, nos fóruns de debate internacional sobre economia, a opinião de vários economistas consagrados no cenário internacional é que são importantes políticas anticíclicas para lidar com as adversidades da crise. E é exatamente o que o Brasil fez. Conforme relatou, após mitigar os efeitos da crise, quando foi identificado que a economia brasileira já estava em vias de retomar o crescimento e a confiança, o governo brasileiro iniciou um processo de consolidação fiscal, com a retirada dos incentivos fiscais, das desonerações tributárias. Como resultado, houve a recuperação dos resultados fiscais já em 2013, com a queda tanto da dívida bruta quanto da dívida líquida. Atualmente, a política fiscal brasileira está migrando de um processo anticíclico para um ambiente de neutralidade. Portanto, as decisões tem sido tomadas de maneira técnica e não ideológica.

Por fim, questionou a ideia de contabilidade criativa, afirmando que todos os atos são publicados e as contas aprovadas pelo Tribunal de Contas da União (TCU). O que existe é um debate em torno do uso de receitas extraordinárias, mas trata-se de uma dúvida recorrente no mundo todo.

- **Comentários do Sr. Eduardo Teixeira:**

Encerrando a fase de debates, o Sr. Eduardo Teixeira traçou alguns comentários finais. Primeiramente, ressaltou que os resultados fiscais de Brasil têm sido muito bons há muito tempo e que é o momento de o Tesouro Nacional aumentar os gastos diretos em investimentos produtivos. Em seguida, sublinhou que os instrumentos de mediação das finanças públicas – cuja origem remonta aos anos 1980, quando o cenário econômico mundial era completamente diferente – se mostraram obsoletos na recente crise. Enfim, opinou que um dos desafios atuais, tanto para academia quanto para o setor público e para os organismos internacionais, é tentar melhorar a mensuração da situação fiscal.

## Painel 7

### I – Identificação

**Assunto:** Segurança jurídica para investidores privados: necessidade de revisão e modernização da legislação vigente (geral e setorial).

**Local:** Ala Senador Alexandre Costa, Plenário nº 13.

### II – Participantes

1. Sr. Alexandre Aragão, Professor de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro;
2. Sr. Cleverson Aroeira da Silva, Chefe do Departamento de Transportes e Logística do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social –BNDES; e
3. Sr. Almir Pazzianotto, ex-ministro de Estado do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) e ex-presidente do Tribunal Superior do Trabalho – TST.

### III – Introdução

Realizou-se, no dia 26 de maio de 2014, Audiência Pública da Comissão de Serviços de Infraestrutura para tratar do assunto: “Segurança jurídica para investidores privados: necessidade de revisão e modernização da legislação vigente (geral e setorial)”. A presente discussão integra o 7º Ciclo: “Temas Transversais de Infraestrutura”, da “Agenda 2013/2014 – Investimento e gestão: desatando o nó logístico do País”.

Participaram da audiência os seguintes expositores: Sr. Alexandre Aragão, Professor de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro; Sr. Cleverson Aroeira da Silva, Chefe do Departamento de Transportes e Logística do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social -

BNDES; e Sr. Almir Pazzianotto, ex-ministro de Estado do Ministério do Trabalho e Emprego - SRT/MTE, e ex-presidente do Tribunal Superior do Trabalho - TST.

A reunião foi presidida pelo Senador Fernando Collor.

## IV – Relato da exposição dos palestrantes

### 1. Sr. Alexandre Aragão

O expositor tratou da segurança jurídica e possíveis entraves na gestão e no desenvolvimento da infraestrutura nacional, buscando apresentar sugestões de como as mudanças dos marcos regulatórios podem ser implementadas e aperfeiçoadas para facilitar o ambiente de negócios no Brasil.

Com o objetivo de contextualizar os marcos regulatórios na gestão de infraestruturas, destacou dois aspectos importantes: 1) na área de infraestrutura, os investimentos são de longa amortização, pois os contratos são de longo prazo – de vinte a trinta anos; e 2) os investimentos realizados envolvem o que, na literatura econômica norte-americana denomina-se *sunk costs*, expressão que pode ser traduzida como “custos afundados”. São investimentos que não podem ser retirados e levados para outro lugar. Diferentemente de bens móveis, os investimentos em infraestrutura não podem ser removidos ao final dos contratos, como ocorre, por exemplo, na construção de uma ferrovia.

Em função dessas características, necessita-se de segurança jurídica que proporcione às empresas a perspectiva de que os investimentos realizados, nos termos da licitação, serão efetivamente custeados, resultando na margem de lucro esperada quando da apresentação da proposta.

Por outro lado, é natural que ocorram transformações significativas ao longo do tempo, como mudanças tecnológicas ou alterações políticas com mudança nos objetivos públicos principais. É necessário, portanto, que se conjugue a segurança jurídica com certa capacidade de adaptação. Citando Alain Peyrefitte, pensador liberal francês, o palestrante comentou que o segredo do direito público econômico é a segurança na mudança, e a mudança com segurança: deve-se buscar adaptar

os marcos regulatórios aos novos contextos, preservando-se a segurança jurídica e econômica, bem como a expectativa das taxas de retorno que foram licitadas. Nesse contexto, a questão básica seria a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos, de modo a permitir a renegociação dos ajustes em termos benéficos para ambas as partes.

A alocação de riscos foi outra questão destacada. Explicou que, nas licitações tradicionais, os riscos são previstos de forma muito genérica. Como regra, admite-se que ao particular corresponde a álea econômica ordinária, ao passo que a álea econômica extraordinária seria ônus do Poder Público. Como exemplo de avanço nessa matéria, indicou os editais das parcerias público-privadas (PPPs), onde se busca explicitar de modo detalhado a alocação objetiva de riscos.

Dando prosseguimento às possibilidades de aperfeiçoamento dos marcos regulatórios, o palestrante tratou de alguns tópicos relacionados ao aumento da transparência e da previsibilidade das consequências econômicas das normas regulatórias.

O primeiro tópico foi a divisão de competências entre agências reguladoras e o Executivo central. Indicou que a divisão de competências é clara na área de telecomunicações; nas demais, porém, há apenas uma ideia geral de que ao Executivo central compete fixar políticas públicas, enquanto às agências compete a implementação dessas políticas. Na prática, há muita dificuldade em se distinguir se um ato concreto seria uma definição de política pública ou se corresponderia à implementação de uma política pública.

Para esclarecer o assunto, referiu-se a Giandomenico Majone, autor de Direito Administrativo Econômico radicado nos Estados Unidos. Para Giandomenico, elaboração de política pública seria a fixação dos objetivos de longo prazo, ao passo que a implementação seria a eleição dos meios para se atingir tais objetivos. Tal distinção é relevante quando se constata certa tendência do Poder Executivo central de tratar diretamente de matérias por lei atribuídas a um regulador setorial, a pretexto de o assunto estar relacionado a políticas públicas. Segundo o palestrante, há uma grande desvantagem nessa prática, pois, diferente do Poder central, a agência reguladora é um órgão colegiado em que há geralmente pluralidade de opiniões, o que viabiliza o debate e o aperfeiçoamento das ideias. Além disso, as agências reguladoras são obrigadas a realizar audiências e consultas públicas, proporcionando oportunidade para que

empresas que atuam no setor regulado possam se manifestar oportunamente. Nesse sentido, destacou que há uma assimetria informacional natural, pois aqueles que atuam diretamente em determinado setor conhecem muito melhor as consequências econômicas de novas regras do que o próprio regulador. Desse modo, para a melhor qualidade das normas regulatórias e o melhor atendimento ao princípio da eficiência, conforme estabelecido pelo art. 37, *caput*, da Constituição, o palestrante considera essencial que o poder público colha informações de forma ampla, ouvindo todos os atores envolvidos, tais como empresas, PROCONs, entidades de representação de usuários e de empresários. Em termos comparativos, concluiu esse tópico citando o *Sunshine Act*, existente nos Estados Unidos: segundo a “lei da luz do sol”, os atos regulatórios não podem sair do escuro de um gabinete, sem que debates tenham ocorrido previamente.

O segundo tópico relacionado ao aumento da transparência e da previsibilidade das consequências econômicas das normas regulatórias refere-se à implementação da análise de impacto regulatório. Trata-se de inserir, no processo de audiência e de consulta pública, um estudo das consequências, em termos de custos e de reflexos econômicos positivos ou negativos indiretos, para a regulação a ser editada. Seria, portanto, um estudo prévio, análogo à análise de impacto ambiental que se realiza em alguns casos. O palestrante comentou que o assunto é objeto de estudo de um setor da Casa Civil, com um programa denominado Pro-Reg, que conta com o apoio da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE). Há projetos-pilotos em andamento e, no entendimento do expositor, seria positiva a edição de lei normatizando o assunto ou, como se trata de matéria procedimental interna, a edição de um decreto, tornando a análise de impacto regulatório uma prática obrigatória no âmbito do Executivo, não apenas para agências reguladoras, mas para qualquer órgão que possa editar atos normativos de grandes consequências para agentes econômicos.

Concluindo sua apresentação, destacou duas sugestões que poderiam contribuir para maior transparência e segurança jurídica nos mercados regulados: 1) a realização, por parte das agências reguladoras, de sessões públicas com pautas previamente divulgadas; e 2) a construção e divulgação de uma base de jurisprudência administrativa de fácil acesso, utilizando-se dos recursos de informática. Tais sugestões, inspiradas em boas práticas já adotadas por alguns órgãos e agências, como a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) e o Conselho Administrativo de De-

fesa Econômica (Cade), poderiam proporcionar uniformidade às questões comuns a todas as agências.

## **2. Sr. Cleverson Aroeira da Silva**

O Sr. Cleverson Aroeira da Silva iniciou sua participação apresentando-se como responsável pelo departamento do BNDES que financia os projetos de logística: rodovias, ferrovias, portos e aeroportos. Sua equipe lida, principalmente, com operações envolvendo empresas privadas, concessionárias de serviços públicos. Com base nessa experiência, buscou trazer informações para subsidiar os trabalhos da Comissão de Serviços de Infraestrutura.

Sua exposição dividiu-se em três partes: 1) logística: contexto e diagnóstico; 2) análise setorial; e 3) aspectos para atração do capital privado.

Na primeira parte, foram apresentados dados que demonstram que, apesar de ainda existirem grandes desafios, há uma trajetória ascendente de investimentos em logística no Brasil.

Tratando da matriz brasileira do transporte de cargas, destacou que ela é bastante concentrada em rodovias, correspondendo a 66% da carga transportada. Esse, porém, é o modal mais poluente e que traz mais custos aos transportadores e aos donos das cargas, fazendo com que um percentual muito alto do nosso Produto Interno Bruto (PIB) termine sendo gasto com transportes<sup>4</sup>. Por esses fatores, há um objetivo de política macro de migração para uma matriz de transporte mais eficiente, com menores custos e menos poluente. É o caso das ferrovias, que atualmente correspondem a 20% da matriz de cargas, enquanto em outros países, de dimensões comparáveis às do Brasil, chegam a 50%. Esses, no entanto, são modais que exigem investimentos maiores.

---

4 Destacou que, segundo o Instituto de Logística e Supply Chain (ILOS), ligado à Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), o custo logístico no Brasil está em torno de 12% do PIB, sendo transporte a principal variável desse custo. Em termos comparativos, citou que o custo logístico da matriz de transporte dos Estados Unidos situa-se entre 8% e 9%. Desse modo, o custo de transporte no Brasil é quase 30% superior ao dos EUA, em relação ao PIB, representando um impacto de 16% no custo logístico total, conforme dados de 2012.

Como exemplo representativo dos desafios, foi citado o aumento da safra brasileira de grãos, em constante expansão, passando de 135,1 milhões de toneladas, em 2008/2009, a quase 200 milhões de toneladas, na última safra; mas com um sistema logístico ineficiente para o escoamento pelas rodovias, ferrovias e portos. Como aspectos dessa ineficiência, foram citados alguns gargalos:

- a) Na área ferroviária, há várias passagens em nível críticas, em função do crescimento desordenado das cidades. Isso faz com que a velocidade média do transporte ferroviário seja de 20 a 30 km/h, um valor considerado muito baixo.
- b) Quanto aos portos, diversas dificuldades geram grandes filas de espera de navios no mar, causando um custo conhecido como *demurrage*; e os acessos portuários deficientes, bem como a falta de estocagem, geram longas filas de caminhões nos acessos portuários terrestres.
- c) Questões burocráticas, ocasionando insegurança jurídica, dificultam a realização de investimentos privados.

Em síntese, os desafios são promover a integração entre os diversos modais e elevar os investimentos em infraestrutura de transportes, tendo como objetivos: 1) a ampliação da capacidade de transporte; 2) a redução de custos logísticos por meio de aumento da eficiência; e 3) o aumento da competitividade dos produtos do país. Nesse quadro, a solução indicada pelo expositor é a realização de parcerias estratégicas com o setor privado (concessões e PPPs).

O palestrante apresentou dados sobre a evolução do desembolso do BNDES para vários setores da economia. Destacou que os recursos destinados à infraestrutura, como um todo, aumentaram de 2007 até 2013, sendo que, em 2013, o desembolso superou R\$ 60 bilhões (sessenta bilhões de reais), correspondendo a praticamente um terço do desembolso total do banco. Desse modo, a infraestrutura nacional já é uma destinação prioritária, havendo a expectativa de que assim permaneça nos próximos anos.

Concluindo a primeira parte de sua exposição, destacou que, em termos de infraestrutura, os investimentos dividem-se em energia e transportes. O setor de energia passou por mudanças em seu marco re-



gulatório na década de 1990, proporcionando investimentos expressivos na área. Transportes e logística receberam investimentos crescentes, que devem aumentar significativamente em breve, caso os atuais projetos de concessão anunciados tenham sucesso. Como exemplo disso, citou as concessões de aeroportos realizadas em 2012 e 2013: antes, o BNDES não financiava aeroportos e, no ano passado, foi o setor de logística que mais recebeu desembolsos.

Na segunda parte da exposição foi feita uma análise setorial, com informações mais detalhadas sobre as concessões nas áreas de rodovias, ferrovias, portos e aeroportos. Os principais pontos destacados são sintetizados a seguir.

- a) Rodovias: verifica-se que o Brasil é um dos países que possui o maior número de concessões no mundo. Atualmente, são 18 mil quilômetros de rodovias concedidas, sendo que o tráfego nessa modalidade cresceu exponencialmente nos últimos anos, ocorrendo o mesmo com os investimentos. Essas concessões ocorreram sob marcos regulatórios distintos. O primeiro momento ocorreu em torno de 1997, quando os projetos tiveram como característica uma taxa interna de retorno maior, para atrair investidores para um setor que ainda não tinha histórico de investimento privado. Em um segundo momento, em 2007, o principal objetivo foi a modicidade tarifária, obtendo-se concessões com tarifas bem mais baixas. Por fim, mais recentemente, além de menores tarifas, o objetivo é a transformação da malha nos próximos anos, havendo, assim, obrigações pesadas de investimento previstas nos editais das novas concessões. A partir desse histórico, o expositor destacou, concluindo a análise do setor rodoviário, como o marco legal tem o poder de transformar a infraestrutura de um país.
- b) Ferrovias: a privatização, em 1997, gerou treze concessões, em um modelo que privilegiava o aumento da produtividade. De fato, a taxa média de investimento cresceu anualmente cerca de 17% no período 2006-2013; e o transporte ferroviário de carga cresceu 112,1% no período de 1999 a 2013, acima do crescimento do PIB nacional (57,9%). No entanto, constatou-se que o modelo então adotado não possuía os

incentivos apropriados para assegurar a ampliação da malha sem o aporte de recursos públicos. Para alterar esse cenário, o Governo lançou o Programa de Investimentos em Logística para ferrovias, adotando-se um modelo verticalizado, no qual uma concessionária é responsável pelos trilhos e outros usuários investidores poderiam utilizar seus trens e vagões nessa infraestrutura. Trata-se de um modelo inovador, inexistindo, mesmo em outros países, experiências com tais características na área de transporte de cargas. Como o investimento por quilômetro em ferrovia pode ser até dez vezes maior do que em rodovia, além de envolver riscos maiores, exige-se um marco regulatório muito consistente. Um dos objetivos do programa lançado é ouvir a iniciativa privada e, assim, obter subsídios para tornar o modelo atrativo, o que, como relatado pelo expositor, efetivamente tem ocorrido. Na opinião do palestrante, um instrumento promissor para aprimorar as parcerias com a iniciativa privada em relação aos estudos necessários são as manifestações de interesse, nos termos do art. 21 da Lei de Concessões<sup>5</sup>.

- c) Aeroportos: embora a primeira concessão tenha ocorrido em 2012, já houve uma resposta do mercado privado em relação ao modelo adotado avaliada pelo expositor como muito positiva. Considera-se que é um modelo com grau de maturidade e segurança jurídica comparável ao do setor rodoviário. O setor experimentou um crescimento superior a 100% nos últimos dez anos. Além disso, há expectativa de se crescer mais 200%, com forte pressão por infraestrutura aeroportuária nos próximos anos. Nesse sentido, destacou que o Brasil possui uma relação passageiro por habitante menor do que 1, ao passo que esse indicador (usado mundialmente para se medir a intensidade de uso de tráfego aéreo) é de 3,3 passageiros por habitante nos mercados considerados maduros. Com as concessões realizadas, são seis os aeroportos concedidos, correspondendo a 47% do tráfego aéreo brasileiro. Os

---

5 Art. 21 da Lei nº 8.987, de 1995: “Os estudos, investigações, levantamentos, projetos, obras e despesas ou investimentos já efetuados, vinculados à concessão, de utilidade para a licitação, realizados pelo poder concedente ou com a sua autorização, estarão à disposição dos interessados, devendo o vencedor da licitação ressarcir os dispêndios correspondentes, especificados no edital”.

novos terminais a serem inaugurados sob gestão privada irão proporcionar capacidade suficiente para atender as demandas e operarem com capacidade excedente. Em síntese, na avaliação do palestrante, houve rápidos avanços nas parcerias com a iniciativa privada, com um programa de concessões bem-sucedido.

- d) Portos: estão entre os principais desafios na área de logística, juntamente com ferrovias. O Brasil possui 39 portos públicos e mais de cem terminais privados. A movimentação de cargas é crescente, com mais de 900 milhões de toneladas em 2012 e aumento do índice de containers. Há um programa de arrendamentos lançado pelo Governo, envolvendo mais de cem arrendamentos, cujo objetivo é transferir à iniciativa privada ou renovar contratos com obrigações de investimentos. Atualmente, encontra-se em discussão no Tribunal de Contas da União (TCU)<sup>6</sup>. Nesse contexto, a nova Lei dos Portos apresenta várias inovações, que demandam esforços de interpretação e regulamentação. Uma das novidades trazidas pela nova legislação refere-se aos terminais privados: anteriormente, eles somente poderiam movimentar carga própria ou majoritariamente própria, o que foi abolido na legislação recente. Com isso, houve procura pelo BNDES por vários interessados em obter financiamento para o setor, existindo a expectativa de muitos investimentos em terminais privados nos próximos anos.

Concluindo a análise setorial, foi apresentada a evolução dos desembolsos em logística do BNDES: nos últimos dez anos, constata-se um crescimento de mais de 35% ao ano, tendo sido desembolsado, em 2013, R\$ 9,5 bilhões (nove bilhões e quinhentos milhões de reais). Para o presente ano, a expectativa de crescimento é de 30%. Do total de desembolsos em logística, no ano passado foram destinados 40% para aeroportos, 24% para rodovias, 17% para ferrovias e 12% para portos, sendo o restante destinado a dutos (4%), armazéns (2%), navegação (1%) e transporte aéreo (menos de 1%).

---

6 As instruções normativas do TCU exigem controle prévio, no que tange à desestatização, com estudos de viabilidade e análise da modelagem dos editais.

A terceira parte da apresentação tratou da atração do capital privado para os investimentos em infraestrutura. O contexto das reflexões realizadas foram os diferentes estágios dos marcos regulatórios: ferrovias e portos, como visto, são setores que demandam amadurecimento da legislação existente, com debates na sociedade e com o Governo. Por outro lado, rodovias e aeroportos apresentam regras bem mais consolidadas.

Os principais desafios no financiamento à infraestrutura citados foram os seguintes:

- a) Estrutura de financiamento com prazos adequados e taxas competitivas. São financiamentos de até vinte anos de amortização, o que significa prazos muito longos, sem paralelo na história brasileira de financiamento privado. Os leilões nos setores de rodovias e aeroportos foram bem sucedidos nesse aspecto.
- b) Acesso aos mercados de capitais e cofinanciamento. Uma vez que o BNDES não pretende e nem teria capacidade de ser o único financiador dos programas da área, é importante lançar incentivos para atrair o cofinanciamento, incluindo investidores privados nacionais, como fundos de pensão, bem como investidores estrangeiros. A legislação de debêntures incentivadas (Lei nº 12.431, de 2011) foi indicada como um marco positivo em relação a esse objetivo.
- c) Alocação adequada dos riscos e estrutura balanceada de garantias. Exige-se marco regulatório que ofereça estabilidade econômica e jurídica, riscos não gerenciáveis assumidos pelo poder concedente ou entidade garantidora, com redução de sobrecustos<sup>7</sup> e riscos de construção. Para tanto, informações detalhadas de engenharia antes da licitação são muito relevantes. Como exemplo concreto, foi citada a experiência recente onde, com empenho engajado da agência reguladora, do Ibama e do Governo Federal, foi publicada a Portaria Interministerial MMT/MT nº 288/2013 que definiu um procedimento acelerado para licenciamento ambiental em trechos de rodovias federais. Com isso, foi possível o início rápido das

---

7 O palestrante comentou que são comuns os sobrecustos em projeto de infraestrutura, situando-se em torno de 20 a 30%.

obras civis (trechos em duplicação, com impacto ambiental reduzido por já estarem antropizados) e a realização de investimentos de R\$ 300 milhões (trezentos milhões de reais) a R\$ 500 milhões (quinhentos milhões de reais) ainda em 2014.

- d) Em relação às concessões ferroviárias, o novo modelo é mundialmente pouco experimentado no transporte de cargas. Há necessidade de projetos detalhados para se prevenir sobrecustos e atrasos, bem como atenção para questões que merecem tratamento especial, como a responsabilidade pelos acidentes ou falta de isonomia na comercialização da disponibilidade de capacidade. No que tange ao risco de demanda, há destaque para o papel desempenhado pela Valec como pilar de sustentação operacional e financeiro da concessão, principalmente nos primeiros anos (*ramp up*).

Dois aspectos apresentados como facilitadores no financiamento à infraestrutura foram: a) a criação da Agência Brasileira Gestora de Fundos Garantidores e Garantias (ABGF), que irá gerenciar fundos de garantia, com papel complementar ao mercado: lidar com riscos não gerenciáveis ou não seguráveis diretamente pelo mercado; e b) a instituição do Fundo de Garantia de Infraestrutura (FGIE), gerenciado pela ABGF, cujo objetivo é garantir riscos não gerenciáveis e dar liquidez ao projeto, principalmente na fase de construção.

Concluída a terceira e última parte de sua exposição, o Sr. Cleverson Aroeira da Silva encerrou sua participação apresentando suas conclusões:

- a) Para que os investimentos em infraestrutura sejam, de fato, alavancados, é necessária uma regulamentação eficiente. As legislações já aprovadas e as mudanças que os editais têm incorporado são importantes nesse sentido.
- b) É fundamental a existência de financiamento de longo prazo com condições adequadas. O BNDES está engajado nesse objetivo.
- c) Deve-se prosseguir no esforço à participação de financiamento privado e do mercado de capitais.
- d) É muito importante a alocação adequada de riscos e uma estrutura adequada de garantias.

- e) Riscos não gerenciáveis e não seguráveis assumidos pelo poder concedente e/ou fundos garantidores é uma aspecto fundamental para que os projetos tenham sustentabilidade financeira.
- f) Por fim, é desejável o maior detalhamento possível do custo do projeto por ocasião dos editais.

### **3. Sr. Almir Pazzianotto**

O Sr. Almir Pazzianotto, tratando do tema segurança jurídica no Brasil, disse que o problema começa já nos textos constitucionais, caracterizados por serem instáveis desde nossa primeira Constituição, a de 1824. Comparou nosso país com os EUA, cuja Constituição tem poucos artigos e sobrevive há mais de duzentos anos.

Disse que a Constituição de 1988 nasceu com a pretensão de ser definitiva, mas já foi submetida a tantas emendas e interpretações judiciais que tornou difícil para o aplicador do Direito saber o que realmente está em vigor. Para ele, essa insegurança jurídica compromete qualquer projeto de desenvolvimento nacional, pois, conforme a máxima “o dinheiro é móvel e covarde”, para um investidor aplicar verbas em determinado país, ele analisa, primeiramente, a segurança das instituições jurídicas.

Dessa forma, é preciso resolver a questão de como o País imprimirá mais segurança às suas relações sociais. E, nesse ponto, identificou a legislação trabalhista como sendo uma área importante a ser revisada e modernizada.

Explicou que o Ministério do Trabalho foi criado em novembro de 1930, época de ascensão de Getúlio Vargas ao poder. Nesse período, houve intenso processo legiferante do Presidente da República, e um dos setores que mais sofreram influência dessa produção legislativa foi o das leis trabalhistas. Em 1943, aprovou-se o Decreto-Lei 5.452, também conhecido como a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT).

Acontece que, desde a aprovação da CLT até os dias de hoje, o Brasil mudou muito: vivemos na era da informatização. Mesmo assim, as relações de trabalho no País ainda são reguladas por aquele arcabouço jurídico. A única grande alteração foi o advento, em 1967, do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS). A lei do FGTS (Lei nº 5.107, de

1966) extinguiu a estabilidade e a indenização proporcional, e criou o Fundo para garantir os direitos dos trabalhadores em caso de dispensa injusta.

Apesar desse avanço, a CLT permaneceu – e permanece – calcada em dois fundamentos ultrapassados. O primeiro é o que presume ser hi-possuficiente todo trabalhador. O palestrante salientou que isso deve ser superado, porque, para dotar o Brasil de competitividade internacional, é preciso encarar o trabalhador como fator positivo da sociedade.

O segundo fundamento que deve ser repensado diz respeito ao denominado “contrato realidade”. Este contrato revoga o que foi pactuado por escrito entre as partes, causando insegurança jurídica e fuga de investidores.

Disse que, entre 2010 e 2013, foram ajuizadas mais de 33 milhões de ações trabalhistas, tendo sido transferidos mais de R\$50 bilhões (cinquenta bilhões de reais) dos empregadores para os empregados. O maior devedor trabalhista é o Banco do Brasil, seguido pela Caixa Econômica Federal.

O palestrante indagou por que essas empresas são as maiores devedoras se elas, além de cumprirem com as obrigações trabalhistas, são lugares convidativos de se trabalhar. O paradoxo pode ser explicado pelos fundamentos acima expostos, que acabam por impulsionar os empregados a movimentarem o Judiciário diante do menor “descumprimento” contratual.

É preciso, pois, encontrar uma solução mais moderna e racional, que não onere tanto o contribuinte e faça atrair capitais para o País, pois uma epidemia de ações trabalhistas denota falha no sistema de solução de conflitos e inibe a entrada de investimentos.

Assim, apontou três questões que podem ser aperfeiçoadas, dentro da legislação trabalhista: 1) dotar de validade o recibo de quitação, no caso de despedida sem justa causa, evitando que o empregado ingresse em juízo mesmo quando tiver havido acordo com o empregador; 2) disciplinar o instituto da terceirização, definindo o que é atividade-meio e o que é atividade-fim, na esteira da Súmula do 331, do TST; 3) regulamentar o direito de greve do servidor público civil (art. 37, VI e VII, da Constituição Federal), a fim que situações díspares – a exemplo da greve da Polícia Federal – sejam tratadas também de forma diferente.

O expositor encerrou sua fala dizendo que o Brasil escolheu, com a Constituição de 1988, a economia privada, fixando requisitos para que o Estado intervenha no negócio particular. Ao Estado cabe precipuamente planejar, coordenar, descentralizar, delegar e fiscalizar as atividades, conforme definido no Decreto-Lei 200, de 1967.

## V – Questionamentos e Debates

O Senador Fernando Collor transmitiu aos palestrantes as perguntas enviadas pelos telespectadores por meio do Alô Senado.

- **Questionamento do Senador Fernando Collor para o Sr. Alexandre Aragão:**

Os países latino-americanos que têm apostado em mecanismos de mercado, como o Chile e o Peru, têm apresentado taxas de crescimento substancialmente mais elevadas do que os países que têm apostado em uma intensa intervenção estatal, como o Brasil, a Venezuela e a Bolívia. É razoável supor que o Brasil conseguirá aprender essa lição e fazer a transição para uma economia onde o investimento desfrute de um mínimo de segurança jurídica, ou a mentalidade estatizante continuará a estancar o nosso crescimento, como tem feito nos últimos anos? O que o investidor pode esperar? Será que deve desistir do País e procurar novos mercados?

- **Resposta do Sr. Alexandre Aragão:**

Respondeu que os setores de infraestrutura exploram atividade que objetiva o lucro – e aqui são remunerados mediante o pagamento de tarifa – e, ao mesmo tempo, possui importância social, não tendo necessariamente cunho lucrativo. Ao redor do mundo, a legislação ora dá importância a um aspecto – o lucro – ora a outro – viés social –, equilibrando esse “pêndulo” para que ele não ocupe apenas um dos extremos. Sendo mais de interesse público, o Estado ou atua diretamente ou disciplina externamente como se dará a exploração de determinada atividade. No caso brasileiro, a Constituição de 1988 admite as duas possibilidades de movimento do pêndulo. Portanto, sustentou que a opção de maior ou menor intervenção estatal está ligada a uma opção política.



- **Questionamentos do Senador Fernando Collor para o Sr. Cleverson Aroeira da Silva:**

Foram feitas três perguntas ao Sr. Cleverson Aroeira da Silva. A primeira pretendeu esclarecer quais são os principais riscos atualmente assumidos pelos investidores que poderiam ser mitigados por iniciativas parlamentares e que efeito poderia ser esperado de iniciativas legislativas dessa natureza a curto, médio e longo prazo. A segunda questionou se é razoável supor que o fortalecimento dos direitos de propriedade e a redução dos riscos jurídicos de um investimento reverterão em benefícios para a população na forma de melhores serviços e tarifas mais baratas. E a terceira indagação disse respeito às razões de não haver um programa que incentive o transporte de passageiros de trem.

- **Resposta do Sr. Cleverson Aroeira da Silva:**

Em relação à primeira indagação, disse que, em se tratando especificamente de concessões e atividades correlatas ao seu financiamento, é possível encontrar melhorias no arcabouço regulatório, bem como nos editais de licitação. Para isso, é preciso aprofundar o debate nas várias esferas sociais e de poder.

Quanto ao segundo questionamento, sustentou que todo país que investe em infraestrutura por meio de parceiras público-privadas passa por uma curva de aprendizado. Exemplificou com as concessões de rodovias no Brasil: havia um formato de regulação baseado no plano de negócios da empresa, entregue no momento da ocorrência do leilão. Essa metodologia, no entanto, foi abandonada nos leilões seguintes. Atualmente, as revisões contratuais são feitas com base nos valores de mercado. Como se vê, à medida que as concessões vão acontecendo é possível aperfeiçoá-las. Existe um mecanismo que auxilia a administração pública nesse sentido, que são as audiências públicas previstas na Lei de Licitação e na Lei das Concessões.

Por fim, respondeu a terceira questão dizendo que o investimento em trilhos, apesar de ser mais benéfico a longo prazo – tanto do ponto de vista financeiro, quanto social – é mais complexo, mais caro e exige comprometimento diário do poder público. A complexidade se dá em vários aspectos: licenciamento de trens, controle dos horários de chegada e partida, investimento em sinalização, etc. Já o lado pecuniário, traduz-se

no fato de que as verbas iniciais de um projeto ferroviário são muito maiores do que as referentes às rodovias. Por essa razão, quando se pretende instalar o sistema ferroviário, o ente federal deve fazer parcerias com os entes municipais e estaduais, pois, do contrário, estes não conseguirão levar a cabo um projeto dessa estirpe.

- **Questionamentos do Senador Fernando Collor para o Sr. Almir Pazzianotto:**

O Senador questionou se a redução dos riscos aos investidores pode ocorrer de forma a não repassar esses mesmos riscos a outros agentes econômicos, como os trabalhadores e o Estado. E, além disso, de que forma pode-se garantir que a legislação não dará excessiva segurança aos investidores em detrimento dos direitos sociais e trabalhistas.

- **Resposta do Sr. Almir Pazzianotto:**

Defendeu que a questão deve ser vista sob dois ângulos. Primeiramente, é necessário desenvolver uma economia forte no País, pois somente assim é possível falar em garantias para o trabalhador e para o investidor. O segundo aspecto é o que se relaciona à evolução política da classe trabalhadora. Hoje, acredita-se que as leis podem assegurar direitos de forma absoluta. No entanto, a questão cinge-se na forma com que os empregados conseguem negociar seus direitos e deveres com o empregador. É preciso alargar tanto o espaço da iniciativa privada quanto do empregado, com vistas a possibilitar-lhes o exercício da criatividade.