

RELATÓRIO

SEMINÁRIO

'NOVO CICLO DE INVESTIMENTOS EM INFRAESTRUTURA E A TRANSPARÊNCIA NA CONSTRUÇÃO CIVIL'

Abril 2019

APOIO



REALIZAÇÃO



MINISTÉRIO DA
ECONOMIA



RELATÓRIO

SEMINÁRIO

'NOVO CICLO DE INVESTIMENTOS EM INFRAESTRUTURA E A TRANSPARÊNCIA NA CONSTRUÇÃO CIVIL'

Abril 2019

APOIO



REALIZAÇÃO



MINISTÉRIO DA
ECONOMIA



SEMINÁRIO 'NOVO CICLO DE INVESTIMENTOS EM INFRAESTRUTURA E A TRANSPARÊNCIA NA CONSTRUÇÃO CIVIL'

Joaquim Levy
Presidente do Banco Nacional de
Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES

Karla Bertocco
Diretora de Governo e Infraestrutura - BNDES

José Carlos Rodrigues Martins
Presidente da Câmara Brasileira
da Indústria da Construção - CBIC

Carlos Eduardo Lima Jorge
Vice-Presidente de Área de Infraestrutura - CBIC

Geórgia Grace Bernardes
Gerente de Negócios e Projetos - CBIC

Doca de Oliveira
Coordenadora da Comunicação - CBIC

Denise Soares Putzke
Gestora dos Projetos de Infraestrutura - CBIC

CONTEÚDOS

Adalberto Vasconcelos
Secretário Especial da Secretaria Especial
do Programa de Parcerias de Investimentos (PPI)

Carlos Eduardo Gondim
Associate Partner McKinsey

Eliana Calmon
Ministra

Felipe Pinto
Associate Partner, Patria Investments

Hector Gomez Ang
Brazil Country Manager IFC

Joaquim Levy
Presidente BNDES

José Carlos Martins
Presidente da CBIC

Karla Bertocco
Diretora BNDES

Marcelo Luiz Souza da Eira
Secretário-Geral Adjunto de Controle Externo TCU

Natália Marcassa
Secretária de Fomento, Planejamento
e Parcerias do Ministério da Infraestrutura

Sérgio Fadul
Assessor do Presidente BNDES

Solange Paiva
Superintendente SUSEP

Venilton Tadini
Presidente Executivo ABDIB

COORDENAÇÃO EDITORIAL

Denise Soares Putzke

PRODUÇÃO DE TEXTOS

Conexa Comunicação

DESIGN GRÁFICO

Diego Soares

FOTOS DO EVENTO

Rossana Fraga

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL

Av. República do Chile, 100
Rio de Janeiro, RJ
CEP 20031-917
Central de atendimento: 0800 702 6337
www.bndes.gov.br

CÂMARA BRASILEIRA DA INDÚSTRIA DA CONSTRUÇÃO - CBIC

SBN - Quadra 01 - Bloco I
Ed Armando Monteiro Neto, 3º e 4º andar
CEP: 70040-913 | Telefone: (61) 3327-1013
Email: cop@cbic.org.br
www.cbic.org.br - www.facebook.com/cbicbrasil
Todos os direitos reservados 2019. ©

ÍNDICE

	APRESENTAÇÃO	6
	ABERTURA	7
	INTRODUÇÃO	9
	1. APRESENTAÇÃO DO ESTUDO “O NOVO CICLO DE INVESTIMENTOS NA INDÚSTRIA DE CONSTRUÇÃO CIVIL E INFRAESTRUTURA – AGENDA PARA O FUTURO” (IFC, BID E BNDES)	10
	Carlos Eduardo Gondim / Associate Partner McKinsey	11
	2. NOVO PANORAMA DA CONSTRUÇÃO PESADA NO BRASIL	22
	<i>MODERADOR - Joaquim Levy / Presidente do BNDES</i>	23
	José Carlos Martins / Presidente da CBIC	24
	Venilton Tadini / Presidente Executivo ABDIB	25
	Joaquim Levy / Presidente do BNDES	28
	Felipe Pinto / Associate Partner Patria Investments	29
	Hector Gomez Ang / Country Head da IFC no Brasil	31
	3. ESTRATÉGIA, GOVERNANÇA E ESTRUTURAÇÃO DE PROJETOS DE INFRAESTRUTURA	32
	<i>MODERADOR - Sérgio Fadul / Assessor da Presidência do BNDES</i>	33
	Natália Marcassa / Secretária de Fomento, Planejamento e Parcerias do Ministério da Infraestrutura	34
	Solange Paiva / Superintendente SUSEP	36
	Adalberto Vasconcelos / Secretário Especial da Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimentos (PPI)	40
	Sérgio Fadul / Assessor do presidente BNDES	43
	Marcelo Luiz Souza da Eira / Secretário-Geral Adjunto de Controle Externo do TCU	44
	Karla Bertocco / Diretora BNDES	46
	4. ‘SEGURANÇA JURÍDICA E NOVOS CAMINHOS PARA O SETOR DA CONSTRUÇÃO’	48
	Eliana Calmon / Ministra	49

APRESENTAÇÃO

O Seminário realizado pelo BNDES no dia 25 de abril, no Rio de Janeiro, discutiu o fortalecimento e modernização do setor de construção civil no país. A indústria da construção pesada no Brasil tem passado por mudanças relevantes, com a perda do protagonismo de grupos tradicionais e surgimento de novos atores, nacionais e internacionais. Novas práticas e processos, baseados, sobretudo, em governança e integridade, são exigências mínimas de investidores que buscam parceiros para a realização dos investimentos no país. Além disso, a capacidade financeira e a quantidade de empresas atuando no Brasil devem ser compatíveis com o volume de investimentos esperado para os próximos anos.

Esse é um dos pilares para um ciclo vigoroso e sustentável de investimentos em infraestrutura, sendo fundamental para o crescimento econômico do país. Diversos estudos apontam para uma meta desafiadora: mais que dobrar a taxa de investimentos em infraestrutura em proporção ao PIB, para cerca de 4% anuais. Para atingi-la, são necessárias medidas como planejamento de investimentos no longo prazo, capacidade de estruturar projetos de boa qualidade, aperfeiçoamento e fortalecimento das instituições, segurança jurídica e regulatória, previsibilidade para atrair os recursos para o financiamento dos investimentos e a existência de um setor de construção civil robusto e moderno, que esteja alinhado às melhores práticas internacionais.

O evento contou com a participação das principais autoridades responsáveis pelas políticas públicas de infraestrutura no país, representantes da indústria e de investidores do setor. Foram abordados temas como as diretrizes no campo da segurança jurídica, o ambiente de negócios e o processo de adoção de *compliance* e de políticas de integridade na construção. Durante o encontro, foi apresentado a prévia do estudo “Diagnóstico e Perspectivas da Construção Civil no Brasil”, realizado pela McKinsey/BNDES/IFC/BID, e que está previsto para ser divulgado em maio de 2019.





Joaquim Levy
Presidente do BNDES

ABERTURA

Bom dia, é uma ocasião notável estarmos reunidos discutindo os novos rumos da Indústria da Construção, olhando para mais produtividade, transparência e sustentabilidade em um setor chave para o emprego, o PIB e o bem estar da população brasileira.

Infraestrutura é um tema absolutamente crucial para o País, com impacto direto nas condições de vida das pessoas, proporcionando mais saúde, por meio do saneamento, mais condições de trabalho, por meio da eletricidade e do transporte. E também aumentando a produtividade da economia.

A infraestrutura brasileira é um dos elementos mais importantes para a retomada do crescimento, em um momento em que o consumo ainda não está com muito fôlego. Para isso contamos com um mecanismo muito importante para essa área avançar - o Programa de Parcerias de Investimentos (PPI). Porque, na infraestrutura, não se improvisa, e o trabalho do PPI é planejar cada fase para se chegar a concessões ou privatizações de sucesso, que permitam melhor alocação do capital e aumento do nosso PIB potencial.

Criado pela Lei nº 13.334, de 2016, o PPI tem a finalidade de ampliar e fortalecer a interação entre o Estado e a iniciativa privada, além de criar um fluxo de projetos bem estruturados, amplamente discutidos com o TCU, com transparência. Estruturação com boa base econômica e planejamento são condições fundamentais para o sucesso.

Temos o exemplo do sucesso dessa estratégia do PPI no setor de energia elétrica, com a privatização das distribuidoras estaduais federalizadas. Depois de 20 anos criando prejuízos enormes ao setor público, elas foram vendidas em concorridos leilões com o compromisso do setor privado investir na melhora e expansão do serviço.

Desde o começo deste ano, também como fruto do PPI, o governo logrou vender o controle de vários ativos de infraestrutura muito importantes. Aí se incluem vários lotes de aeroportos, com grande interesse de investidores estrangeiros, o trecho central da ferrovia Norte Sul e, evidentemente, o trecho norte do principal gasoduto do Brasil. Em todos os casos, o investimento privado vai abrir novas perspectivas para o uso desses ativos de forma mais eficiente, criando novas oportunidades de emprego.

O BNDES é parceiro do PPI, além de conduzir muitas outras atividades diretas com estados e municípios. O BNDES participa em várias etapas da vida de um investimento: na preparação e estruturação dos projetos, especialmente em caso de privatização, e no financiamento, em um modelo de negócios que cada vez mais envolve o setor privado de maneira integrada.

Essa integração com a iniciativa privada é chave porque há demanda de investidores estrangeiros e nacionais não só para a aquisição de ativos de infraestrutura já operacionais, mas também para a participação em bons projetos de longo prazo que permitam ao investidor receber uma renda estável e segura por muitos anos.

Para a infraestrutura avançar é necessário mais do que investidores potenciais. É preciso construtores para viabilizar as obras. Todos precisamos da indústria da construção. A engenharia nacional é um setor forte, com reconhecida capacidade técnica e longa tradição. Nos últimos anos, é um setor que procurou se transformar e se reinventar, depois de choques profundos e um período em que houve pouco estímulo para real inovação técnica.

E nesse novo contexto, o Brasil precisa de um ambiente em que as empresas possam concorrer e trabalhar livremente, com transparência. Empresas existentes crescerem e novas entrarem no mercado, com trabalho sério, transparência e excelência acima de tudo.

É este trabalho que o BNDES está apoiando e que a CBIC tem promovido incessantemente. Esse é o caminho para contarmos com uma indústria da construção capaz de entregar o que a sociedade espera e responder às oportunidades que a economia apresenta.

O objetivo deste evento é analisar e discutir como a área de infraestrutura pode ser mais aberta e com maior produtividade, aproveitando o potencial das pequenas e médias empresas. Democratizando o mercado e abrindo oportunidades de crescimento saudável. Certamente, isto irá requerer mudanças de atitude do lado privado e do governo. O governo terá que promover mais transparência, oferecer editais que favoreçam a concorrência e o realismo, e desenvolver melhores formas de contratação.

Um exemplo de como o setor público pode mudar é a lei de conversão da de reforma do setor de saneamento, ora em discussão no Senado Federal. Hoje, uma grande parte da população brasileira ainda não tem acesso à coleta de esgoto, e o investimento que o setor público consegue fazer é claramente insuficiente. Esse cenário pode ser transformado com o auxílio do setor privado.

A lei em discussão procura enfrentar os maiores desafios nesse setor, dando garantia aos investidores e flexibilidade ao poder concedente, com o objetivo de ampliar e melhorar a qualidade do serviço para o cidadão. O BNDES, que já vem discutindo com quase uma dúzia de governadores formas de atrair o setor privado para a prestação dos serviços de saneamento, considera que abrir esse mercado é de grande interesse, tanto pelo aspecto social, quanto pela oportunidade de criação de empregos que representa. Nesse mercado, também, há espaço para a concorrência entre empresas médias ou grandes nacionais, assim como grandes grupos internacionais, contribuindo para a vitalidade da economia.

Hoje também vamos debater o tema da produtividade. O estudo que preparamos com o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento em parceria com a consultoria McKinsey mostra que a produtividade (reais de venda por hora trabalhada) é baixa no Brasil, até pela relação entre custo de capital/equipamentos e salários.

Mas há um grande potencial de melhora da produtividade, inclusive com novas técnicas de construção e gestão (BIM e outras), e olhando para melhores práticas ao redor do mundo. Também dá para ganhar com melhor planejamento antes do início das obras, o que é mais fácil de acontecer quando é preciso medir e precificar riscos antes de receber o financiamento. Isso é particularmente importante para empresas médias, e mesmo pequenas, à medida em que vão assumindo novos projetos mais complexos e ambiciosos.

Olhando para as necessidades e oportunidades da indústria da construção, o BNDES não só tem ampliado a gama de instrumentos para apoiar a infraestrutura, inclusive por meio dos mercados de capital, mas também como apoiador das empresas de construção. Estamos lançando um produto de financiamento para empresas médias, voltado a incentivar o investimento em mais tecnologia, e associado a uma série de instrumentos para aprimorar a gestão das empresas, e também posicioná-las a obter financiamento de mercado no futuro.

Queria finalizar essa fala agradecendo o trabalho dos bancos de desenvolvimentos multilaterais nessa parceria, e especialmente congratular o setor da indústria de construção e a CBIC pelo trabalho de aprimoramento desse setor. E garantir a todos que o BNDES estará junto à indústria para apoiar esse excitante desafio de investir para crescer e melhorar a vida da nossa população.



José Carlos Martins
Presidente da CBIC

INTRODUÇÃO

O desenvolvimento da infraestrutura no Brasil baseou-se em um modelo concentrador de mercado, em que um grupo de poucas empresas executaram projetos de grande envergadura. Nesse modelo, que vigora há décadas, aspectos como os critérios para obtenção de financiamento atenderam apenas aos padrões das grandes corporações.

Agora, diante de um novo contexto nacional, em que as principais construtoras do País enfrentam as consequências dos fatos apurados pela Operação Lava-Jato, as construtoras de menor porte assumem papel relevante no mercado de obras de infraestrutura, tornando-se fundamentais para a execução de obras e a consequente retomada do crescimento.

Estudo realizado este ano pela Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC), em parceria com a *Confederation of International Contractors' Associations* (CICA), mostra que a abertura do mercado de infraestrutura para organizações menores pode melhorar a qualidade dos programas e serviços públicos, além de trazer economia para as administrações públicas.

O documento, que foi entregue em março de 2019 para o presidente do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), Joaquim Levy, indica formas de melhorar a participação das empresas de médio porte no mercado de infraestrutura, visto que é necessário adaptar os critérios à nova realidade empresarial e econômica do País.

Neste processo de abertura do mercado, transparência e ética são determinantes. Na visão do setor, o risco estrutural é o primeiro fator que baliza uma inserção maior de empresas no segmento, pois custa e inibe o acesso ao crédito.

A CBIC vem debatendo com diversos atores da esfera pública e privada formas de viabilizar e incentivar a participação de empresas menores em obras de infraestrutura em todo o País – elas podem se unir em consórcios e atuar em projetos de menor vulto, mas importantes no provimento de infraestrutura: saneamento básico, gestão de resíduos, iluminação pública e equipamentos como parques, praças, hospitais, centro de convenções etc.

A entrada desses novos players, entretanto, exige uma revisão da modelagem de projetos: os novos editais devem apropriar novos critérios, considerando o perfil das empresas e as características de cada obra e região. Uma grande obra rodoviária, por exemplo, pode ser dividida em módulos e licitada em lotes, como forma de minimizar riscos. Otimizar o investimento e abrir o mercado.

Essa nova modelagem pode agilizar, com transparência e segurança jurídica, a realização de projetos nas três instâncias do Poder Executivo, com impacto positivo no provimento da moradia, saneamento, saúde, educação etc.

Eventos como este seminário são importantes para reforçarmos que o caminho para a retomada do crescimento é o investimento, destacando o papel estratégico a ser desempenhado pela iniciativa privada, via concessões e parcerias público-privadas. Também é a oportunidade de apresentar a indústria da construção como player essencial, como foco na geração de emprego e renda para a população.

1.

APRESENTAÇÃO DO
ESTUDO “O NOVO CICLO
DE INVESTIMENTOS NA
INDÚSTRIA DE CONSTRUÇÃO
CIVIL E INFRAESTRUTURA –
AGENDA PARA O FUTURO”
(IFC, BID E BNDES)



Carlos Eduardo Gondim
Associate Partner
McKinsey

A minha apresentação será sobre um sumário executivo do estudo denominado 'Perspectivas sobre o setor de construção e desenvolvimento de infraestrutura'.

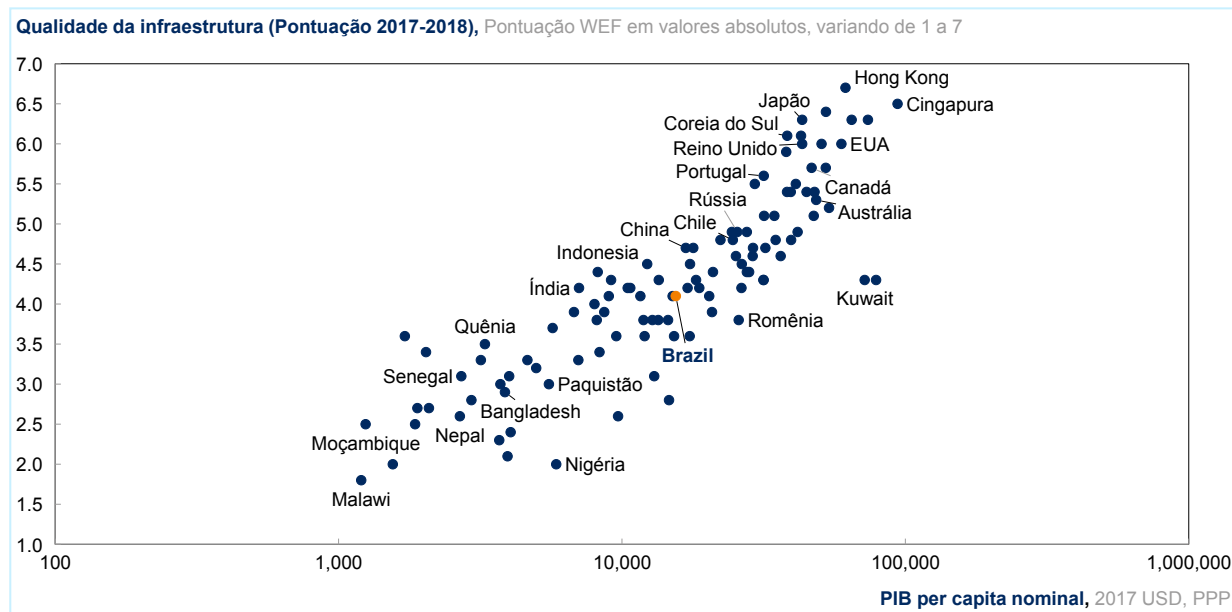
Trago as visões e lições aprendidas neste trabalho desenvolvido sobre o setor de infraestrutura, especialmente da construção, relacionando o seu impacto no desenvolvimento econômico. Esta apresentação está estruturada em três momentos:

1. Infraestrutura e desenvolvimento econômico
2. Contexto do mercado brasileiro de infraestrutura
3. Melhores práticas internacionais e agenda de prioridades

Fizemos uma análise dos diferentes países com relação à qualidade da sua infraestrutura e o impacto disso no desenvolvimento econômico dos mesmos.

No estudo, fica clara a correlação entre esses dois fatores e como é importante se usar o desenvolvimento da infraestrutura sob a ótica do desenvolvimento econômico. Esta relação serve como regra geral, com efeitos diferentes quando comparamos os diferentes países.

Tipicamente, a qualidade da infraestrutura está associada ao desenvolvimento econômico



FONTE: Análise do Instituto global McKinsey

3

O estudo mostrou que investimentos adicionais em infraestrutura podem impactar significativamente na evolução da economia de um País.

Considerando a média global de estoque de infraestrutura, que está em torno de 70% do PIB dos países e avaliando os efeitos médios dos investimentos em infraestrutura num longo prazo, podemos verificar que 1% a mais de investimento neste setor ao longo de 10 anos, equivale, ao final deste período, um aumento de cerca de 1.6% ao ano no PIB do país.

Ou seja, existe um fator multiplicador e potencializador do investimento quando se fala em infraestrutura.

Agora, se compararmos diversos países e seus diferentes “estoques de investimento” em infraestrutura ao longo do tempo, este efeito tende a ser ainda maior em economias com maior deficiência em investimentos de infraestrutura, como é o caso do Brasil.

Isso se deve ao fato de estarmos desenvolvendo novas infraestruturas, reduzindo custos, por exemplo logísticos, de telecomunicações, de energia, etc., trazendo novos serviços para a população, ocasionando assim uma elevação na geração econômica ainda maior.

No Brasil, os investimentos em infraestrutura têm um potencial ainda muito maior com reflexo no PIB, porque nosso estoque de infraestrutura é da ordem de 45% a 50% –abaixo da média mundial.

O investimento em infraestrutura tem um efeito multiplicador alto, especialmente em países em desenvolvimento com baixo investimento no setor

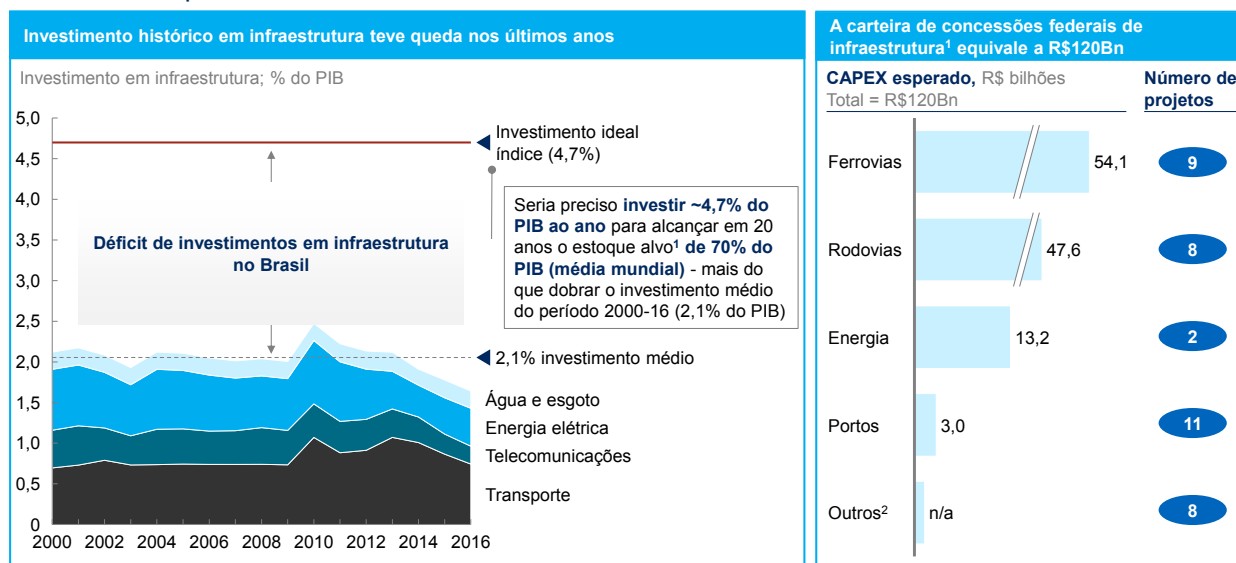


Se olharmos o histórico do País, ao longo dos últimos 15 e 16 anos, verificamos que em média, o Brasil realizou investimentos em infraestrutura equivalentes a cerca de 2,1% do seu PIB.

E, considerando-se um objetivo de levar o estoque de infraestrutura para a média global (de 70% do PIB) e almejando fechar este gap em aproximadamente 20 anos, seria necessário mais do que dobrar nossos investimentos em infraestrutura (anualmente), passando a um investimento mínimo por ano de 4,7% do nosso Produto Interno Bruto (PIB).

Para tanto, podemos nos valer de um conjunto de projetos e de ações previstas e que visam fazer com que o Brasil chegue a este novo patamar de investimentos.

O País ainda carece de qualidade de infraestrutura e precisa de aumento significativo nos investimentos para eliminar as lacunas atuais



Entretanto, alguns questionamentos precisam ser feitos: o que devemos priorizar? Como potencializar e aumentar nosso patamar de investimentos? Estamos prontos para isso? Quais são os desafios necessitam ser superados?

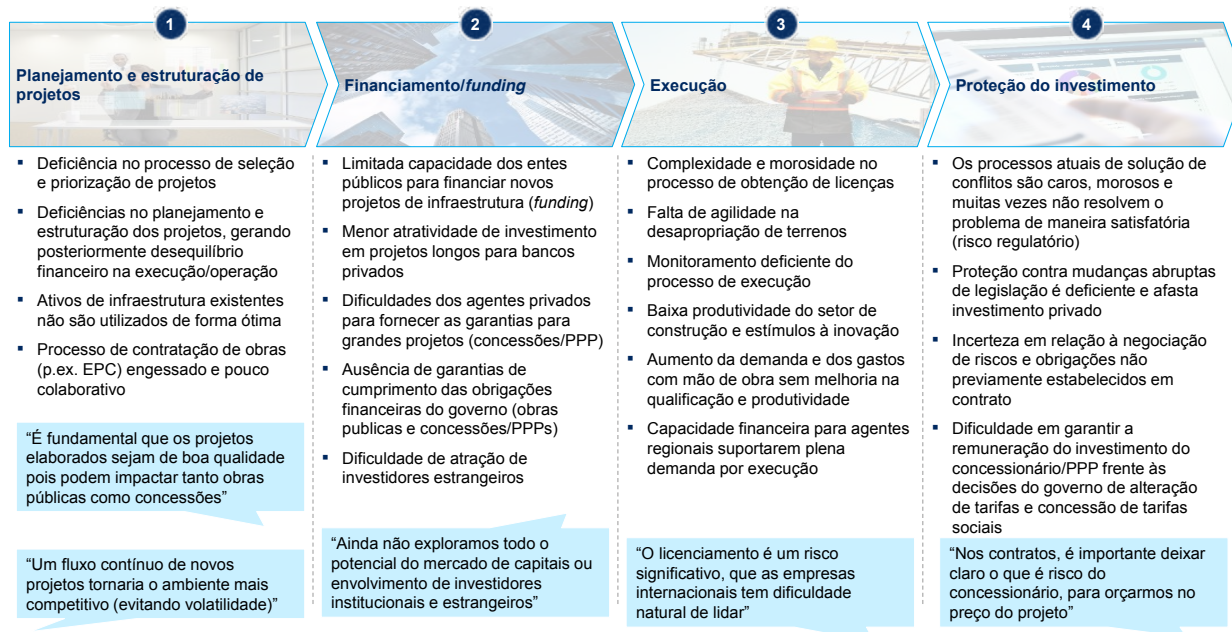
Por conta destas perguntas, resolvermos olhar o contexto do mercado brasileiro de infraestrutura, com foco no setor de construção, percebendo o que estava associado ao desenvolvimento desta cadeia de uma forma geral.

Percebemos três grandes desafios importantes a serem superados para a retomada dos investimentos de infraestrutura no Brasil e que precisam ser trabalhados de forma consistente e harmônica – não só no elo da execução, ou seja, da engenharia e construção, mas ao longo de todos os elos da cadeia de valor da construção. São eles: baixa produtividade do setor de construção brasileiro; macro desafios ao longo da cadeia de valor da infraestrutura; capacidade de execução das empresas de construção nacionais.

Inicialmente, nossa avaliação constatou que existe um conjunto de desafios ao longo da cadeia de valor da infraestrutura que precisam ser abordados de forma consistente.

Existem desafios relevantes ao longo da cadeia de valor de infraestrutura

INCLUI ENTREVISTAS COM AGENTES DO SETOR



FONTE: Entrevistas com agentes do setor; análise da equipe

8

Planejamento e estruturação de projetos

Quando se olha para o primeiro elo, que é o de planejamento (estruturação de projetos), observamos a necessidade de assegurar uma estruturação adequada de projetos para que se consiga garantir um fluxo de projetos para frente, uma previsibilidade – até para fazermos a mobilização de outros elos da cadeia e desenvolvermos capacidades.

É muito importante também que não apenas tenhamos um volume grande de projetos de infraestrutura, mas que os mesmos sejam desenvolvidos com qualidade. Projetos de menor qualidade podem gerar mais dificuldades, custos adicionais e sobre prazos ao longo das etapas seguintes na cadeia, principalmente em sua execução.

Outro aspecto importante está relacionado aos mecanismos de financiamento e *funding*, tanto para custear projetos de natureza pública (no qual o Estado contrata diretamente a execução) como para projetos de concessões, como as Parcerias Público-Privadas (PPPs).

Existem desafios associados à capacidade dos entes públicos de financiar e custear novos projetos. E mesmo quando há a disponibilidade de recursos para esses novos projetos, muitas vezes faltam garantias de que os pagamentos depois serão executados nos prazos adequados e processos para verificar a execução das obras, o que pode levar a incertezas, atrasos e eventuais dificuldades adicionais durante a execução dos projetos.

Existem também aqueles relacionados às condições de financiamento, incluindo as garantias exigidas para agentes privados ao assumirem novos projetos. Cito a questão do *Project Finance* no Brasil e a necessidade de atração de investidores estrangeiros.

Já quando nos referimos ao elo de execução – principalmente na etapa de engenharia e construção – quatro aspectos importantes podem ser destacados:

- O primeiro se refere às dificuldades e morosidades que ocorrem durante a execução dos trabalhos para obtenção de licenças, desapropriações – os quais muitas vezes acabam afetando em custos e aumento de prazos dos investimentos.
- Existem também aspectos relacionados à necessidade de melhor capacitação para o acompanhamento e o controle da execução de novos projetos, durante a sua execução.

- Questões relacionadas à produtividade, eficiência dos processos de construção e de execução e de como estimular estes fatores.
- A capacidade dos players e de todos os agentes, em especial na conjuntura econômica atual, de poder fazer frente a uma demanda futura. Não só em termos da quantidade de projetos, mas também em relação à complexidade e ao tamanho das obras de infraestrutura.

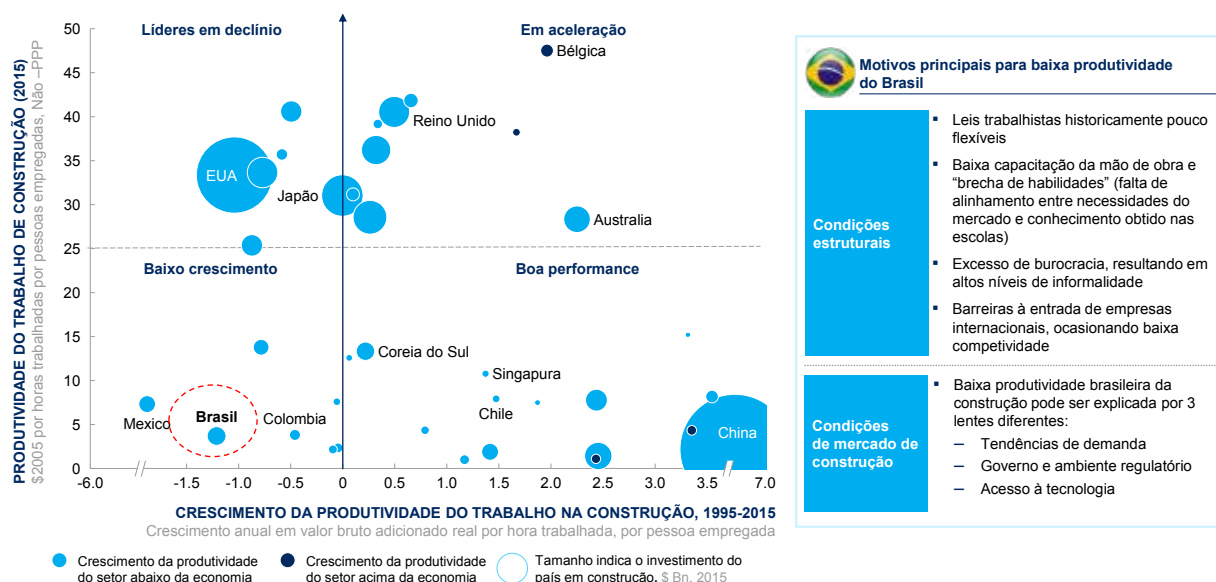
E por fim, no último elo da cadeia de infraestrutura, a importância de se assegurar que esses investimentos uma vez feitos, desenvolvidos e operados, possam lá na frente, ter a garantia de regras claras, alocações e riscos bem estabelecidos, além de mecanismos que possam lidar com mudanças associadas às tarifas sociais, à remuneração da operação em um futuro para frente.

Baixa produtividade do setor

O Brasil apresenta baixa produtividade do trabalho em construção, o que torna os investimentos em infraestrutura menos eficientes.

Com base na comparação com diversos países, olhando-se tanto o cenário atual quanto uma visão evolutiva, e analisando produtividade sob o conceito de valor bruto adicionado por horas trabalhadas, observa-se que existe uma grande dispersão no mundo, nos diferentes quadrantes que estão colocados aqui. E nós observamos que, no caso do Brasil, temos um índice baixo de produtividade o qual, historicamente, se reduziu ao longo do tempo.

O Brasil apresenta baixa produtividade do trabalho em construção, o que torna os investimentos em infraestrutura menos eficientes



FONTE: OECD, EU KLEMS, Asia KLEMS, World KLEMS, CDSI, Arábia Saudita, Ministério do Trabalho, Arábia Saudita; WIOD, GGDC-10, Oanda, HIS, ITF, McKinsey MGI

10

A situação é complexa e desafiadora porque existem diversos motivos associados a essa questão, alguns deles específicos do mercado de construção no Brasil e também de outros setores.

Como podemos observar, existe uma grande dispersão, mesmo em grandes economias mundiais como os Estados Unidos, Japão, que também têm os seus desafios de queda de produtividade no mercado de construção, ainda que apresentem níveis mais elevados – quando comparados com os nossos.

Existem questões setoriais de fato, mas existem questões específicas do mercado de construção no Brasil.

Alguns dos efeitos estão relacionados à tendência de demanda. Num horizonte histórico mais longo, observamos uma grande flutuação neste quesito, nos fazendo questionar: Como promover investimentos, as melhorias necessárias e uma maior produtividade em um ambiente de elevada volatilidade?

Em certos momentos, você tem muitos projetos, muita demanda por construção. E em outros uma queda acentuada. Então, essa volatilidade (falta de previsibilidade de um fluxo contínuo de obras) afeta também os investimentos em melhoria de produtividade e inovação.

Os outros aspectos aqui colocados são estão relacionados à disponibilidade de mão de obra abundante e relativamente mais barata e acessível no Brasil (principalmente em relação ao acesso de capital), o que leva a uma tendência de uso maior de força de trabalho braçal em detrimento de investimentos em novas tecnologias.

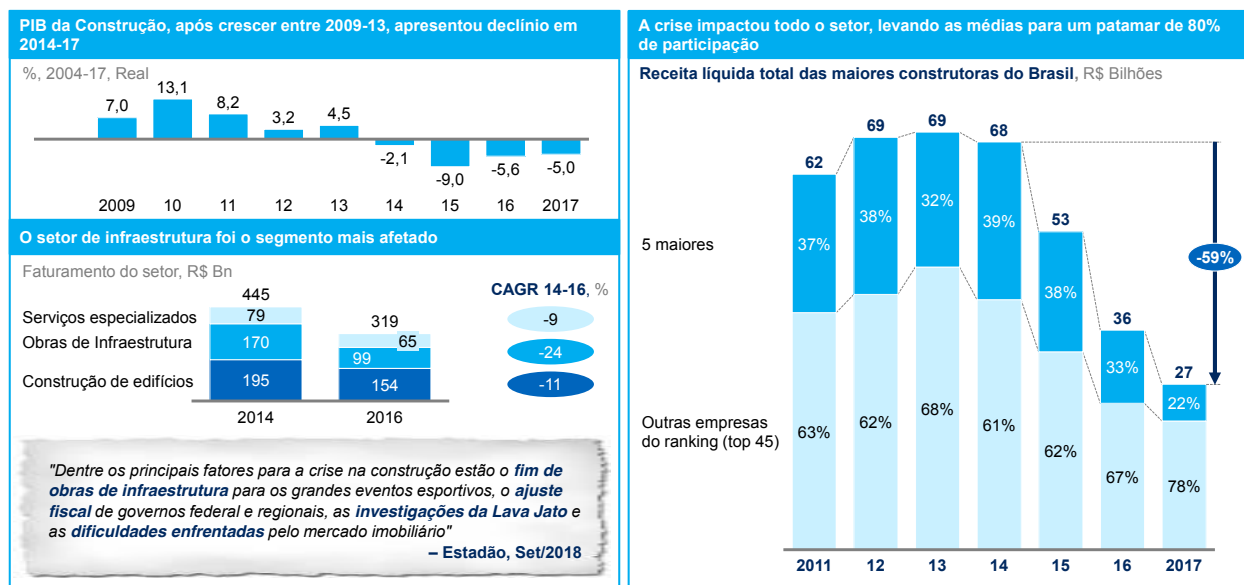
Além disso, as dificuldades de acesso a um capital escasso, fontes de financiamento em novas tecnologias, e falta de exigência na adoção das mesmas em projetos futuros ou até mesmo algumas políticas feitas de desoneração de folha de pagamento, que acabam induzindo muito mais ao uso de mão de obra, de forma mais intensiva, do que investimento em infraestrutura e novas tecnologias.

Em alguns casos, até questões regulatórias no sentido da obtenção de licenças, tempo, adoção de tecnologias importadas e o custo associado a isso, o que também geram desafios e dificuldades para se potencializar o uso de novas tecnologias.

Capacidade de execução

Ao longo dos últimos anos, o setor da construção no Brasil foi impactado por crises políticas e econômicas, o que comprometeu a capacidade de execução de obras, conforme foi possível observar nos últimos anos no mercado de construção.

O setor de Construção no Brasil foi impactado pelas crises política e econômica



O PIB da construção apresentou crescimento relevante até os anos de 2012 e 2013. Depois desse período, ocorreu uma queda vertiginosa, o que obviamente impactou todo o setor de construção, mas em especial o setor de obras de infraestrutura, com uma queda entre 2014 e 2016 de aproximadamente 25% ao ano, em média.

Isso não só gerou uma mudança no patamar de receita dos principais players da construção, que tiveram uma queda bastante acentuada – na ordem de 60% (no período de três ou quatro anos) – como também uma mudança de perfil, em que as grandes empresas chegaram a sofrer uma queda de até 80% no mesmo período.

Este levantamento foi realizado com as 50 maiores empresas de engenharia e construção do Brasil. Em geral, houve uma mudança de perfil das grandes empresas e um aumento de participação das empresas médias, obviamente num mercado bastante reduzido de uma maneira em geral.

Ao realizar uma avaliação do mercado, podemos observar que existem três grandes segmentos que continuam atuando no Brasil, com desafios de naturezas diferentes:

Atualmente, os três segmentos agentes atuam no mercado

	Capacidade financeira	Capacidade técnica	Desafios	Estratégias aparentes
Grandes construtoras	- Redução de receita - Restrições para empréstimos - Em renegociação de dívidas	- Vasta experiência em grandes obras - Relativa facilidade para remobilizar pessoas, apesar da redução dos quadros nos últimos anos	- Participar de projetos para retomada do crescimento - Obter recursos de novas fontes de financiamento - Remobilizar quadros - Restrições em licitações que utilizam recursos públicos¹	- Expandir internacionalmente - Aumentar atuação no setor privado - Realizar parcerias com agentes internacionais para conseguir obras e trocar capacidades técnicas
Construtoras de médio porte	- Relativa boa saúde financeira - Baixo patrimônio (p.ex. garantias limitadas)	- Experiência com obras/operação de médio porte (municipais/estaduais) - Limitação para grandes projetos	- Obter fontes de financiamento para obras maiores - Estruturar projetos de alta complexidade e qualidade técnica	- Atuar na operação de ativos de menor complexidade (p.ex. parques, iluminação, hospitais), em especial no âmbito municipal/estadual - Participar como construtora de obras maiores
Empresas internacionais no Brasil	- Altamente capitalizadas - Restrições a trabalhar nas condições do país (p.ex. câmbio, limitação de Project finance, regulatório)	- Experiência em grandes obras - Necessidade de acervo/credenciais locais para atuar²	- Operar em um mercado altamente complexo, muitas vezes dependendo de sócios locais - Ter acervo e credenciais locais para operar	- Realizar parcerias ou aquisições com empresas nacionais para execução de grandes obras no Brasil - Entrar na operação de ativos (p.ex. energia, saneamento)

¹ Algumas empresas como Andrade Gutierrez e Odebrecht já finalizaram os acordos de leniência e estão aptas a servirem ao Governo

² Para serem contratadas pelo setor privado como EPC, precisam fornecer histórico no Brasil - por isso tipicamente entram via aquisições

FONTE: Entrevistas com especialistas, demonstrativos financeiros das empresas, notícias veiculadas na mídia, análise da equipe, entrevistas

Grandes construtoras

Verificamos que os grandes players sofreram uma mudança com relação à sua capacidade financeira (ou redução de receita) e precisam lidar com o alto nível de endividamento, dificuldade de financiamento e obtenção de empréstimos.

Por outro lado, são empresas que têm acervos técnicos consistentes, capacidade e experiência bastante grandes, com portfólio de obras e projetos realizados no passado.

O desafio delas é retomar o crescimento, sendo que para isso seria fundamental um fluxo de projetos, a fim de se recuperar seu quadro profissional e realizar uma retomada de investimentos, ou seja, remobilizar. E como desafio obter recursos de novas fontes de financiamento, lidando com restrições para contratar com o serviço público.

Algumas destas grandes construtoras já avançaram no sentido de realizar acordos de leniência, mas outras ainda estão em processo. Algumas destas, ainda possuem alguns impeditivos, seja em nível Federal, Estadual e, em alguns casos, em âmbito internacional (com alguns outros governos).

Como estratégia aparente, de uma forma mais imediata, estas empresas podem buscar expandir os negócios fora do País, acentuar a atuação no setor privado e, em alguns casos, realizar parcerias com agentes internacionais para conseguir remobilizar, trocar capacidade técnica, gerando resultados que possam ajudar a fazer frente à deficiência atual de capacidade financeira, para então começar a trabalhar na recuperação da capacidade técnica.

Atualmente, as grandes construtoras tem mudando o seu posicionamento, tendendo a deixar de atuar como operadoras (de concessões) e passando a focar mais no papel de desenvolvimento de obras, principalmente como EPCistas (estrutura de contratos EPC - *Engineering, Procurement and Construction Contracts*).

Construtoras de médio porte

Quando falamos de construtoras de médio porte, de uma maneira geral, elas possuem relativa saúde financeira, entretanto, pelo seu tamanho, porte e escala, têm baixo patrimônio, o que limita para conseguir alguns tipos de financiamentos e garantias para projetos de tamanho e complexidade maiores.

Então, como estratégia aparente, seria realizar a operação de ativos de menor complexidade, como concessões, principalmente em âmbitos estaduais e municipais, e a participação como construtora em obras maiores, devendo atuar em operação de ativos de menor complexidade (por exemplo, parques, iluminação, hospitais).

Empresas internacionais no Brasil

As empresas internacionais que têm atuação no Brasil e que possuem um alto grau de capitalização. De qualquer forma, precisam enfrentar os desafios relativos às condições de atuar no Brasil (câmbio, limitação de *Project Finance*, ambiente regulatório). Por outro lado, têm experiência em grandes obras e capacidade técnica em nível de grupo, mas limitada capacidade em nível local, o que é um dos pré-requisitos para vários dos empreendimentos.

Então, um caminho importante ou estratégia para essas empresas operarem seria a realização de parcerias ou aquisições para execução de grandes obras no Brasil e entrar na operação de ativos (p.ex. energia, saneamento).

As empresas internacionais possuem um desafio de conseguir de fato comprovar que o mercado brasileiro é atrativo e que justifica presença de suas companhias no País, que tem demanda pelas competências que essas empresas possuem, podendo vir por meio de parcerias ou de aquisições com o mercado local.

Oportunidades no Brasil

Com base em um conjunto de melhores práticas ao longo da cadeia e nas lições aprendidas de mercados internacionais – que têm crescido em outros lugares do mundo, ainda que em um nível de retorno moderado e bastante volátil – é possível elaborar uma agenda para o setor de infraestrutura no Brasil.

Com base nas melhores práticas ao longo da cadeia, lições de mercados internacionais e melhores práticas de grandes empresas de E&C pode-se elaborar uma agenda para o setor de infraestrutura



Melhores práticas ao longo da cadeia

- O bom funcionamento da cadeia de valor pode ser obtido com a adoção de melhores práticas em cada uma das etapas, desde planejamento de projetos até proteção ao investimento
- Essas práticas ajudam a assegurar a materialização do pipeline de projetos, atraindo investidores/operadores e oferecendo condições adequadas de financiamento



Lições aprendidas sobre mercados internacionais de E&C

- O mercado global de construção tem apresentado crescimento moderado e taxas de retorno baixas
- Parte dos fatores chave de sucesso são específicos por geografia, o que dificulta atuação verdadeiramente global dos agentes
- Mesmo em mercados fragmentados, grandes empresas locais coexistem com empresas médias e pequenas



Incorporação de novas tecnologias e aumento de produtividade em E&C

- Novas tecnologias com impacto diversas funções (incluindo cadeia de suprimentos, execução e capacitação de pessoal)
- Potencial para ganhos significativos em produtividade

Agenda do setor
de infraestrutura

16

Parte dos fatores chaves de sucesso está muito associada aos mercados locais. Então, mesmo em mercados mais abertos, mais desenvolvidos, mais competitivos, existe a presença de players internacionais, o que em geral é mais limitada, ou seja, com uma atuação em alguns segmentos mais específicos ou um pouco mais gerais, mas com a participação um pouco menor.

Outro aspecto é a incorporação de novas tecnologias, ou seja, a importância de se estimular o uso com diversas alavancas, que podem ser utilizadas e incentivadas tanto pelo Governo (nos modelos de contratação) como também pelos próprios agentes privados.

Com base na experiência de outros países, podemos observar quatro dimensões importantes que podem ser atacadas para solucionar estes desafios: ambiente regulatório; plano nacional de infraestrutura; processos e fóruns de gestão; inovação e produtividade.

Abordar os desafios do setor de forma ampla no País envolve atuar sobre quatro dimensões

Detalhado a seguir – fatores com grande impacto em execução

Ambiente Regulatório	Plano nacional de infraestrutura	Processos e fóruns de gestão	Inovação e produtividade
1 Modelo de contratação pública - Desenvolvimento de projetos de qualidade - Capacitação do ofertante (p.ex. capacidade de execução de obras) - Contratos de qualidade (p.ex. cláusulas claras) - Tratamento fiscal para investimento de capital (p.ex. desoneração das captações do setor) - Marcos regulatórios por setor alinhados com contexto e necessidade de investimentos	- Definição de políticas nacionais - Entendimento das lacunas existentes - Identificação, caracterização e priorização de projetos para fechar lacunas - Análise de viabilidade e facilitação do modelo de financiamento - Plano de ação integrado de desenvolvimento	- Aceleração das aprovações necessárias para acesso e uso de terras 2 Uso de fóruns/unidades dedicadas com entendimento de especificidades do setor - Aprovação de licenças - Desapropriações - Resolução de conflitos - Monitoramento da execução e identificação de impedimentos	- Fomento à adoção de práticas que acelerem a inovação no segmento de construção 3 Melhorias no processo de contratação pública - Outros incentivos (p.ex. benefícios fiscais, centros de P&D) - Estímulo à capacitação de mão-de-obra, utilizando recursos público e/ou privados

Last Modified: 20/04/2019 10:08:10 E. South America Standard Time. Printed: 20/04/2019 10:51 E. South America Standard Time

17

Ao abordar os desafios do setor de forma ampla no País, verificamos que é preciso atuar sobre quatro dimensões importantes: ambiente regulatório; plano nacional de infraestrutura; processos e fóruns de gestão; inovação e produtividade.

- Na questão do ambiente regulatório, existe a possibilidade de se continuar a evoluir o modelo de contratação pública.
- Outra estratégia importante é ter um Plano Nacional de Infraestrutura, com a definição de políticas nacionais para assegurar um *Pipeline* de Projetos de qualidade, de forma a serem consistentemente desenvolvidos ao longo do tempo.
- Uso de fóruns de gestão dedicados ao entendimento de especificidades do setor, para estimular e acelerar a eficiência de alguns dos processos como, por exemplo: aprovação de licenças, desapropriações e resoluções de conflitos.
- Fomento à adoção de práticas que visam estimular a inovação, a produtividade e a capacitação de mão de obra, utilizando-se recursos públicos e/ou privados. Há exemplos que levam à importância de se estabelecer unidades que possam fazer a avaliação técnica da qualidade e a definição da estruturação desses projetos, priorizando a sua utilidade para o País, com uma visão de longo prazo de um pipeline, mesmo aqueles que às vezes sejam feitos e desenvolvidos através de PMI.
- Outro ponto é a assegurar a qualidade da contratação. A experiência de outros países, revela modelos de sucesso com a adoção de critérios que envolvam outros elementos que não somente o preço, mas que estimulem modelos mais colaborativos, com a participação da iniciativa privada na evolução e no desenvolvimento desses projetos.
- A inclusão de regras de compliance nos próprios contratos; a adoção de seguros garantia de obra (*performance bonds*), que em geral cobre de 10 a 30% do valor das obras, e em alguns lugares até mais, chegando a 50 %. Trata-se de uma forma de trazer elementos externos que vão buscar assegurar uma melhor qualidade da execução, bem como seu acompanhamento. E em alguns casos, até com a utilização de agentes externos para fazer auditoria externa do desenvolvimento e execução desses projetos.

- Há também algumas oportunidades ligadas à aceleração de questões de licenciamentos e desapropriações. Alguns países, por exemplo, desenvolveram regras específicas e tribunais dedicados a isso. Alguns chegando a uma centralização do processo de licenciamento para que se reduza o número de interfaces e se diminua a complexidade desse processo, tendo um monitoramento mais próximo depois do desenvolvimento da execução dos trabalhos, como é o caso nos Estados Unidos.
- O estímulo ao aumento da produtividade e da inovação, que no caso cabe tanto ao setor público como também ao ente privado, adotando sempre uma visão de longo prazo de evolução e de adoção de novas tecnologias, que vão ser requeridas ao longo do tempo. Por exemplo: países como Singapura, Estados Unidos e alguns outros que compõem a União Europeia estabeleceram a utilização de BIM em seus projetos (*Building Information Modeling*). Com esta metodologia, é possível reunir um conjunto de informações geradas e mantidas durante todo o ciclo de vida da obra, que combinam o design 3D com questões de custos e orçamentação, gerando assim ganho de eficiência e cronogramas de longo prazo de previsão de adoção. Com isso, o mercado pode se preparar e investir, porque sabe que os novos projetos vão demandar isso à frente. Então, essa previsibilidade é um aspecto importantíssimo a ser levado em conta. Alguns países passaram a levar em consideração na contratação não só os aspectos relacionados ao preço, mas também consideraram a proposta mais vantajosa, levando-se em conta o custo total, incluindo o uso destas novas tecnologias, pois isso impacta depois no custo da operação lá na frente. Esse é também um aspecto que gera um estímulo para investimento em novas tecnologias e novos materiais.
- E por fim, a criação de centros de pesquisa e de desenvolvimento de capacitação de mão de obra, que foi uma prática verificada em vários países de forma a contribuir para o aumento da qualidade e produtividade do setor de construção.





2.

NOVO PANORAMA
DA CONSTRUÇÃO
PESADA NO BRASIL

MODERADOR



Joaquim Levy

Presidente do BNDES

Gostaria de destacar dois pontos neste debate: primeiro que a diferença entre uma economia mais livre e uma mais rígida é que na rígida a integração é vertical, onde uma empresa grande toma todos os riscos. Quando a intenção é ter mais players, é preciso dividir os riscos entre os diversos agentes, contexto no qual o papel das seguradoras é absolutamente imprescindível.

Segundo que o papel do BNDES é apoiar não só o financiamento das obras de infraestrutura, mas também o fortalecimento das empresas. Nós temos uma linha para médias empresas que visa apoiar, além do capital de giro, a adoção de novas tecnologias, como BIM, 3D, e demais ferramentas que forem importantes para promover uma gestão mais eficiente.

Gostaria de perguntar ao Presidente da CBIC, como a entidade enxerga o menor protagonismo das grandes empresas e as possibilidades das médias em conquistar mais mercado? O que é necessário fazer para se aproveitar esse momento e vermos a infraestrutura realmente crescer?





José Carlos Martins
Presidente da CBIC

O que está sendo tratado neste evento é o futuro do Brasil, porque não existe saída para o País que não seja emprego via investimento. É algo que já está consolidado.

Muito do que está sendo discutido no evento tem a ver com uma primeira conversa que tivemos com Levy, quando ainda era ministro da Fazenda, e ele disse “não tem nada mais parecido com aposentadoria do que infraestrutura”. Foi algo que marcou naquele momento e que, ao analisar bem, percebemos que realmente existe algo fundamental entre ambos: a credibilidade. Ela é importante tanto na infraestrutura quanto na aposentadoria, é básica em todo esse processo. Ninguém vai arriscar a aposentadoria em algo incerto.

Desta forma, entende-se que o maior problema hoje para uma maior inserção de empresas no processo de investimentos em infraestrutura é a insegurança, em relação ao pagamento. O empresário pensa: ‘como não vão me pagar, eu me torno um risco maior’. Com o aumento no risco, a garantia exigida por quem está financiando é maior. O problema maior para as empresas de qualquer porte passa pelo risco estrutural, que custa e inibe o acesso ao crédito.

Vou citar um exemplo atual do setor da construção para que seja possível ilustrar essa questão. O Programa Minha Casa Minha Vida pagava as faturas com D+2, e agora está com D+50. Quem paga e contratou, cortou o crédito de quem ele está devendo, porque sabendo que deve, sabe que tornou-se um risco. Essa é a primeira lógica: como fazer para que o risco estrutural não iniba tudo o que é possível trabalhar na linha de garantias.

A apresentação feita pelo IFC abordou várias questões relevantes que podem ser ressaltadas. Um ponto importante é a inovação. No Brasil existem dois problemas, o primeiro é o custo de capital, e o segundo é a falta de sequência. Ninguém vai investir se não tiver certeza da sequência. Um exemplo foi uma conversa com uma grande montadora, recentemente, em que o responsável pela empresa disse que caminhão pesado não precisa produzir por três anos tendo em vista o que tem parado no mercado – muitas empresas compraram e tiveram que paralisar. Quer dizer, a sequência e a são fundamentais.

A parte do crédito permeia tudo isso, mas a seguradora é muito fraca ainda no nosso mercado. O seguro deveria ocupar muito mais espaço. No nosso entendimento, a matriz de risco tem que ser muito mais bem elaborada, mais aprofundada. Ela precisa se dividir em duas colunas: aquilo que é responsabilidade do contratado precisa existir alguém que a segure, porque isso vai estar precificado, assim diminui o risco dele; o que não é possível conseguir no mercado entra-se com o risco do contratante.

Esse é realmente um momento de transformação. O setor da construção perdeu 27.5% do seu PIB, saiu de 3,4 milhões de trabalhadores e despencou para 2 milhões de trabalhadores, o que realmente precisa ser repensado. Por que tudo isso aconteceu?

As empresas precisam entender as mudanças, e que o setor público não tem mais dinheiro. Precisam deixar a Lei Federal 8.666 e entender que agora é a vez das Concessões e PPPs, e tudo isso se deve ao mercado de capitais.

As empresas familiares, criadas a partir de um engenheiro, precisam abrir mão das resistências e escancarar sua governança, fazendo com que a inovação possa chegar até elas. A falta de credibilidade entre as partes deu origem a uma série de barreiras que, finalmente, precisam ser quebradas. Para isso, também é fundamental contar com o aval da opinião pública, incorporar valor ao cidadão, promovendo transparência a todo este processo.

- Simplificação dos processos com toolkits, ajustar o tamanho dos lotes menores, não superiores à exigência técnica e econômico/financeira.
- Crédito focado no empreendimento, repensar outorgas para não serem limitadores de participantes.
- Governança das SPEs com transparência e até participação dos financiadores.

Todos esses pontos são essenciais para haver uma maior participação de empresas nos processos licitatórios.



Venilton Tadini
Presidente Executivo
ABDIB (Associação
Brasileira da
Infraestrutura e
Indústrias de Base)

Para começar, é importante destacar dois pilares que foram colocados durante o evento e que são de absoluta relevância para o desenvolvimento das discussões sobre infraestrutura. O primeiro pilar diz respeito ao planejamento de médio e longo prazos, para tratar esse hiato em relação a nossa necessidade de infraestrutura em face ao que temos realizado hoje.

Estamos há 30 anos sem planejamento estratégico. Desde o desequilíbrio fiscal dos estados dos anos 80, e do desequilíbrio externo, perdemos completamente a capacidade de definição de projetos estruturantes demonstrando o caminho que a economia deveria seguir. Muito dessa capacidade de definir um planejamento orientativo, por parte do Estado, se deu pela própria estrutura de discussão orçamentária existente. Hoje, no orçamento da União, 97% das receitas são vinculadas. Então, os representantes eleitos pela população estão ali para discutir, obviamente, com exceção da DRU (Desvinculação de Receitas da União), a destinação dos recursos.

Isso é absolutamente aterrorizante, dado que se tem uma estrutura presidencialista numa estrutura partidária de coalizão. O que nós percebíamos? Que cada Ministério funcionava como um feudo isolado. Eram definidas as prioridades e cabia ao Planejamento, junto com a antiga Fazenda, definir o teto de gastos e não as obras prioritárias. O que significa que houve um atraso considerável na necessidade de projetos que poderiam orientar o processo de desenvolvimento do Brasil.

Vale ressaltar que o programa de estabilização que foi o plano real não colaborou em nada para definir o norte de crescimento futuro do País. E isso ainda é praticado atualmente. Muitos dos projetos existentes derivam ainda da estrutura de planejamento do final dos anos 70.

Para se trabalhar com investimento de médio e longo prazos é preciso sinalizar para os agentes nacionais e internacionais o que se tem pela frente e para onde o País deve se orientar, para onde vai a sua forma de crescer.

Quando se trata da infraestrutura é importantíssimo se articular uma política energética com a política de transporte. É preciso definir os eixos de desenvolvimento que se quer organizar para verificar os mercados a atingir.

A malha rodoviária é efetivamente um grande desequilíbrio de participações em relação aos outros modais. No entanto, a nossa malha rodoviária é também de baixa densidade. Ao realizar um estudo comparativo entre Brasil (excluindo a Amazônia) e os Estados Unidos, foi possível verificar que a nossa estrutura existente é um terço da densidade rodoviária americana.

Ao analisar o fluxo de transporte e a capacidade de movimentação, a velocidade média é muito maior que a brasileira, sem contar a qualidade das estradas.

Portanto, a estrutura rodoviária brasileira é pequena em densidade e de péssima qualidade. Ao pegar todos os levantamentos, nota-se que 70% é absolutamente mal conservado. Junta-se a isso o fato que não há participação no modal ferroviário, apenas 15%, e que com os projetos que estão definidos passarão a 30%. Estas são questões que precisam ser analisadas.

A expansão programada recente vê a questão do minério e dos grãos. Quanto que são transportados por ferrovia de carga geral? Não chega a 4%. Aonde estão os bens de valor agregado que poderiam, com definições claras de mercado e políticas específicas, avançar num processo de aumento de produtividade? Não existem. Que produtos e mercados o País quer atingir? Percebemos que não há estratégias de inserção competitiva no mercado internacional, nem de relação com os países vizinhos. Não é assim funciona, e a indústria automobilística vive de saltos por conta disso.

A infraestrutura é indutora do processo de desenvolvimento, ela tem que crescer a frente da demanda. Precisamos crescer a malha rodoviária e ferroviária no País. Porque

se avançarmos a malha ferroviária e não termos densidade rodoviária, os problemas serão os mesmos de hoje: caminhões extremamente pesados que emitem 40% dos poluentes emitidos no País.

No setor de saneamento a situação é mais séria. Os recursos não onerosos para estimular o segmento saem do Orçamento Federal e 75% do mercado de saneamento estão nas mãos das empresas estaduais.

Quer dizer, do ponto de vista da evolução histórica, a forma da regulação e estrutura que está no setor de saneamento é incompatível. Uma das tentativas agora, junto a Secretaria de Saneamento do Ministério do Desenvolvimento Regional, é para que seja possível aumentar a participação privada no setor de saneamento.

Mas esta é uma das alternativas de melhoria, não resolverá o nível de tratamento, tendo em vista que na questão de coleta e tratamento de esgoto o Brasil está abaixo do Paraguai. O problema de saneamento gera grandes efeitos na saúde pública, educação, dentre outros segmentos.

Então, esse era o primeiro nicho a ser destacado: planejamento. Os investimentos que fazemos hoje em infraestrutura são como uma gota no oceano, precisamos avançar mais. Para tanto, é necessário aumentar a participação privada nos gargalos que temos em transporte, infraestrutura e saneamento. No caso de telecomunicações e energia elétrica é possível dar continuidade com o nível elevado de participação privada já existente.

Muitos podem pensar que além do planejamento é necessário definir novos projetos. Porém, essa fase já passou, a qual existia um rol de projetos e depois era necessário buscar investidores. Não é assim que funciona a infraestrutura, ela tem que ser um bloco de investimento definido no tempo, tem que haver articulação entre o público e o privado. Funciona assim no mundo: Ásia, Europa e Estados Unidos, no Brasil não funciona. Aqui não há organização nas demandas, se distribui de forma inadequada, meia dúzia de aeroportos ali, meia dúzia de trechos de rodovia lá. Por isso a palavra planejamento é muito mais densa do que parece, é ela que define os rumos de crescimento futuro do País.

Financiamento

O segundo pilar importante é a questão do financiamento. É preciso ter clareza que começamos a casa pelo telhado: fazer projeto de infraestrutura com garantia corporativa como estamos fazendo é estar na contramão do mundo. O que precisa é estruturação de *Project Finance Non-Recourse*, e ter capacidade de análise de projeto.

Eu fui diretor dessa casa durante dois anos na área de infraestrutura, e esta instituição não tem cultura para isso. E nesse momento, onde os órgãos de controle já viram que no passado se pediu garantia corporativa, será muito difícil conseguir mudar a estrutura de seguro, principalmente seguro garantia, para que se tenha condições de no período de *completion* definir uma clareza de garantias e distribuição de riscos, que dê segurança para tornar a receita futura efetivamente a garantia do projeto. Ninguém faz projeto de R\$ 50 bilhões com garantia corporativa.

Então, o erro foi feito no passado e interessava aos grandes que tinham excelentes balanços, que poderiam fazer garantias com os seus balanços no chamado empréstimo-ponte. Aproveitava-se a relação para renovar e pedir aditivo nos contratos. Esse modelo foi quebrado, e não é à toa que desencadeou a crise, gerando a paralisação imediata de uma considerável quantidade de projetos.

Por isso é fundamental estudar a estrutura de garantias com a estrutura das seguradoras no seguro garantia, para que efetivamente o País possa fazer *project finance non recourse*, porque senão não vamos conseguir no próximo ciclo dar vazão a necessidade de demanda que vem pela frente.

Um outro erro que não foi abordado, no ciclo de crescimento do investimento anterior em infraestrutura, foi que o País com reserva cambial, não utilizou recurso externo. Isso não aconteceu na história do país, em nenhum momento, desde que começou a se endividar lá nas eras do século XVIII, XIX. Existia financiamento externo para tocar a infraestrutura. Foi feito um ciclo usando, de maneira inadequada, uma transferência para fazer programas de R\$ 200, R\$ 300 bilhões que não tiveram efeito na medida em que o momento da economia estava na contramão do ciclo. Isso só agregou margem para as empresas que pegaram o recurso.

Deste modo, é essencial tratar o financiamento interno – e com papel fundamental do BNDES, pois os bancos privados não vão entrar, porque não têm estrutura passiva para fazer esse tipo de operação com prazo. Além disso, o mercado de capitais vai ter seus limites, mas será importantíssimo.

Mas não podemos esquecer do mercado internacional, onde já perdemos 10 anos de oportunidades para fazer investimento de infraestrutura com um mercado externo absolutamente líquido, com taxas de juros quase negativas. Algo que não existiu em nenhum momento no ciclo expansivo do Brasil.

Experiência internacional

A experiência internacional tem aspectos que devem ser analisados. Aqueles que tinham relação com o Estado de natureza construtiva, como Itália, Espanha, Portugal e França, por terem mais conhecimento do Estado, passaram a tocar projetos de concessão. E com o tempo tiveram a entrada de operadores externos nesse mercado, depois os fundos de *Private Equity* e alguns fundos de bancos específicos.

Aqui no Brasil nós fizemos o primeiro movimento que foi justamente quem tinha a relação e conhecia o que era o Estado, entrou também para fazer a concessão. E no meio desse percurso, com uma estrutura de financiamento inadequada, ocorreu a Lava Jato. O incesto entre o Estado e esse grupo de empresas logicamente tornou mais abrupta essa ruptura que se daria no tempo.

O futuro é fundo de *Private Equity*. O modelo de trabalhar as construtoras para se tornarem concessionárias, é uma coisa passageira no tempo. É preciso verificar nesta estrutura o que pode ser feito para frente para que não tenhamos os mesmos problemas do passado.

Muito já se avançou nas próprias empresas quanto à natureza e os problemas que podem trazer esse tipo de vinculação. O capitalismo é um sistema dinâmico e a forma de evolução de centralização e concentração é fundamental para a própria inovação tecnológica. É difícil acreditar que as empresas pequenas vão dominar o mercado. Isso não aconteceu em lugar nenhum do mundo.

É importante que se distinga a pessoa jurídica da pessoa física, que se dê condições dos projetos e da nossa tecnologia continuar: a ponta de lança para o desenvolvimento tecnológico está na ubiquidade da nossa operação. Quem opera aqui e opera fora, seja na indústria, seja na construção, na engenharia, isso traz desenvolvimento tecnológico.



Joaquim Levy
Presidente do BNDES

Comentários

São temas importantes, em especial, como podemos lidar para ter esse padrão que as empresas americanas têm, onde inclusive qualquer atuação internacional que não siga as regras de *compliance* tem efeito, impacto direto na empresa, não só nas pessoas, mas também na pessoa física e jurídica.

O que alguns dizem que diminui a capacidade concorrencial das empresas americanas, mas a verdade é que nos últimos 40 anos, desde que houve uma crise de pagamentos ilícitos das empresas americanas na década de 70, essa tem sido a regra.

Acredito que nessa apresentação foi feita uma das melhores propagandas sobre a importância da Reforma da Previdência, porque o que foi falado em relação ao chamado planejamento, na verdade diz respeito à capacidade do Estado e a vontade política da sociedade de escolher entre pagamentos continuados. Houve um certo momento que para atender às desigualdades do País pensou-se que o ideal era aumentar as transferências e controle externo da aposentadoria, que é um ativo muito importante.

Mas por que a gente está fazendo a Reforma da Previdência? O dinheiro já está todo bloqueado e o Estado, como se diz, quase enforcado pelas despesas correntes de transferências obrigatórias, não sobra nada para fazer o investimento.

Podemos tentar substituir a poupança nacional, os recursos do governo por recursos externos, mas há um limite para isso. Agora, sem dúvida nenhuma, também é uma experiência mundial, que até por questões de eficiência boa parte da infraestrutura é cada vez mais operada e financiada pelo setor privado.

Vale uma observação, mais uma vez mencionando as aposentadorias. O que acontece no mundo é que hoje há muito capital ao redor do mundo. Porém, poucos projetos e pouca capacidade de organização de governos. Mas o capital é abundante. Até o Brasil tem tanto que às vezes é até mandado embora. Por essa razão, cada vez mais os gestores têm a atribuição de encontrar uso para esse capital.

E no momento em que muitas áreas mais dinâmicas da economia não requerem capital, a infraestrutura é um destino natural para esse quadro, vamos chamar de excesso de capital existente. É preciso aproveitar esse momento para conseguir oferecer projetos de continuidade. E a segurança jurídica para esse capital, que no entanto, não é um capital que gosta de muito risco, tem que criar as condições para poder estar cooperando conosco para a gente poder construir essa infraestrutura.





Felipe Pinto
Associate Partner
Patria Investments

A área de infraestrutura hoje se transformou em uma classe de ativos alternativa, no qual se investe, mas não se tem necessariamente liquidez durante um prazo longo.

Os fundos de *Private Equity* têm meio trilhão de dólares para investir. Em contrapartida, as duas maiores classes de investimentos que atualmente existem no mundo são os *Private Equity*, que têm na ordem de US\$ 2 trilhões de dólares no mundo, e que não estão necessariamente voltadas para a infraestrutura. A outra grande classe é a imobiliária, *Real State*, também bastante grande e robusta.

A área de infraestrutura é um evento relativamente novo na alocação de capital através de investidores. É um negócio que vem se consolidando ao longo de quinze anos, entretanto, é o que mais cresce, em disparado.

Hoje vale na ordem de US\$ 500 bilhões aproximadamente, e já representa 25% do tamanho de *Private Equity*, crescendo muito mais rapidamente do que as duas maiores classes. Contudo, é um capital bastante inteligente e que tem o mundo para escolher.

No Pátria hoje nós fazemos a gestão de aproximadamente US\$ 13 bilhões dos quais 5 bilhões estão voltados à infraestrutura. Nós percorremos o mundo conversando com todo tipo de investidores, fundos de pensão, fundos soberanos, fundos de *endowment* de universidade, grandes famílias que investem em longo prazo. E essas empresas, esses investidores estão comparando as alternativas que eles têm no mundo, quando diz respeito à infraestrutura. O que eles estão olhando, o que eles estão avaliando? Evidentemente a segurança jurídica, respeito aos contratos, e um pipeline robusto de projetos com retorno ajustado ao risco do País, do setor, da regulação.

Pelo fato de o Brasil ter investido muito pouco ao longo das últimas décadas em infraestrutura, realizar este tipo de investimento no setor, atualmente, representa uma das maiores oportunidades em todo o mundo. Os números variam, mas é um montante na ordem de US\$ 150 bilhões por ano de necessidade de nova infraestrutura para simplesmente chegarmos aos níveis de países não tão desenvolvidos, daqui a 10, 15, 20 anos.

Estes estudos estão disponíveis, e foi possível chegar a este dado porque historicamente estamos investindo no Brasil muito menos do que deveríamos. Agora o ponto fundamental é se conseguir trazer para esses projetos de infraestrutura o ente privado.

Quando se começou a investir em infraestrutura, o foco era no setor corporativo, seguindo as corporações que atuavam em um ambiente muito menos regulado de transmissão de energia, de rodovias, de aeroportos.

Por que nós fizemos isso? Porque do lado regulado se tinha no País ainda um ambiente muito artificial, que era basicamente resultado de uma política errada no passado, onde você havia excesso de crédito subsidiado, uma mão muito pesada do Governo, através das empresas estatais e também retornos que não condiziam com o risco daquele projeto. E, em muitas situações, havia uma confusão entre o retorno que se teria na obra e o retorno da concessão. Esse era um ambiente artificial e que inibia operadores, investidores, a entrarem no setor.

Já nos últimos cinco anos, houve uma mudança evidente deste cenário, seja com a criação do Programa de Parcerias de Investimentos (PPI), seja com a possibilidade de se incorporar condições para que fundos de *Private Equity* pudessem participar de concessões, com a estruturação de garantias através de FIPs (Fundos de Investimento em Participações) e uma série de outras questões técnicas que são importantes para atrair o capital privado. Podemos verificar este movimento ocorrendo em aeroportos, já nas primeiras rodadas com muito crédito subsidiado, como um *equity* de 49% vindo da Infraero.

Mas havia uma necessidade de investimento muito acelerada no começo, não necessariamente atrelada à demanda. Já nas últimas, podemos observar a possibilidade de comprar 100% de um aeroporto, com um nível de financiamento equalizado para

todos, com necessidades de CAPEX, que estão associadas necessariamente à evolução da demanda, isso naturalmente atraiu grandes operadores.

Então, se temos bons projetos, somos capazes de desenvolver e temos bons ativos, temos demanda, capacidade e escala no Brasil para oferecer aos investidores. E não vai faltar capital. O que faltam são bons projetos e um bom pipeline de projetos. Vale ressaltar que as áreas de logística, transporte e saneamento devem ser as áreas de foco.

No caso do saneamento básico do Brasil, trata-se de um “novo pré-sal” a ser explorado. Há centenas de bilhões de dólares para serem investidos nesse setor. E se tivermos uma boa regulação não vai faltar capital também para a área de logística e transporte, igualmente.

Então, reforço aqui a mensagem de alguém que está conversando com grandes investidores: se o Brasil for capaz de gerar um bom pipeline, bons projetos, boa regulação e respeito aos contratos, haverá capital para a realização de obras de infraestrutura.

Existe também outra discussão que diz respeito à dolarização das tarifas. Há um debate se devemos realizar esse tipo de mecanismo para atrair capital ou não. Não é uma necessidade premente, mas certamente ajudaria muito.

O que temos visto é que nós estamos conseguindo atrair capital mesmo com projetos em reais, desde que estejam bem estruturados. Há hoje apetite no mundo para esse tipo de oportunidade e o Brasil representa um dos grandes mercados na área de infraestrutura, portanto seremos beneficiados se conseguirmos avançar nesse tipo de estruturação.





Hector Gomez Ang

Country Head da
IFC no Brasil

IFC, membro do Grupo Banco Mundial, é uma instituição de desenvolvimento voltada ao setor privado em países emergentes

Na visão da IFC, o País está saindo de uma fase de transição e entrando numa nova era. Neste período transitório houve uma melhora significativa na governança do processo da construção da infraestrutura, um ambiente de maior transparência nas concessões e licitações, além de uma distinção clara entre operadores de infraestrutura e as empresas de engenharia e construção, onde cada um exerce o seu papel.

São avanços importantes, mas agora é hora de consolidar esses ganhos e caminhar para um outro patamar, que envolve vários pontos.

Um tema importante é a cocriação dos projetos como, por exemplo, o que foi feito com as rodovias de São Paulo. Foi conversado com o privado e com todos os *stakeholders* envolvidos de uma maneira transparente para criar um modelo que fosse interessante para o setor privado, que acabou por trazer o primeiro grande investimento na construção por um fundo de investimento.

Outra questão que terá de ser trabalhada melhor nessa nova era é a identificação, o mais cedo possível, dos riscos socioambientais dos projetos, porque estes precisam ser mitigados já na fase de planejamento e de estruturação. Quando o projeto está na fase de financiamento, já é tarde demais para lidar com os riscos. O planejamento é um tema básico para o processo, que tem que envolver uma visão de longo prazo.

Outro ponto muito relevante é a documentação das lições aprendidas nesses processos para que os erros não sejam repetidos. Isto é algo que temos de melhorar como indústria: como estamos documentando nossas experiências e compartilhando-as com o mercado?

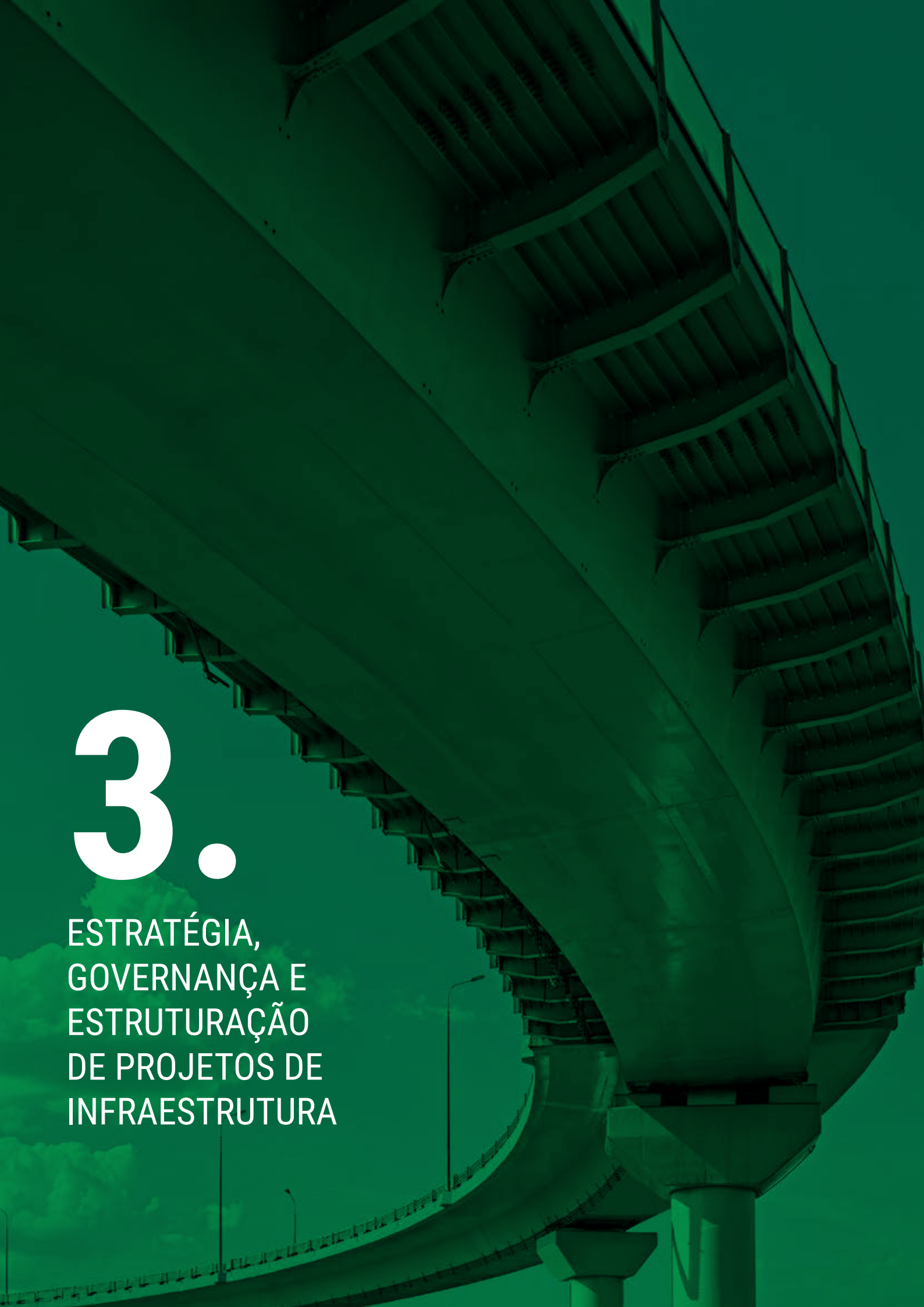
Ainda há muito a ser feito no tema da transparência e da integridade. As empresas, independentemente do impacto que sofreram pelos eventos dos últimos anos, têm feito sua lição de casa. Mas isso ainda tem que ser transmitido e entendido pelo mercado, pelos investidores, pelos contratistas, etc. Nossa visão é que há ainda uma lacuna a ser resolvida nesse ponto. Nesse sentido, uma das iniciativas que temos discutido é a autorregulação para o setor de infraestrutura, que pode ser uma forma de compilação e adesão às melhores práticas.

Saneamento

A boa notícia é que nesse seminário a discussão é sobre a estruturação de projetos, ao passo que há cinco anos a conversa era sobre financiamento. Na nossa visão, financiamento não é o problema; o problema são os projetos. Bons projetos sempre vão encontrar financiamento. No ecossistema de financiamento atual, em um País conta com uma poupança baixa, não há uma solução única para o financiamento: parte do financiamento será externo, outra será de mercado de capital, e ainda faltam alguns players no sistema, como empresas de seguros.

A IFC atua no setor de saneamento tanto como assessora técnica quanto investidora. Avaliam que a experiência brasileira em água e saneamento é uma experiência bem-sucedida. A estratégia do Banco Mundial inclui três pontos, sendo o primeiro trabalhar com as empresas estaduais para ajudar no aprimoramento da gestão para maximizar os termos de eficiência. Outra frente de atuação tem a ver com investimentos diretos em concessões ou empresas de água saneamento e, finalmente, tem ainda o nosso potencial envolvimento em concessões para ajudar as empresas a levantarem capital.

O que nós temos ouvido de investidores? A preocupação sobre a regulação da água e saneamento, que é de âmbito estadual, que em alguns casos é boa e em outros, não tão boa. Esse é um tema que a indústria precisa nivelar e melhorar. Por ser um tema tão social, o investidor quer saber como se proteger de uma eventual uma ação social do governo que pode impactar, lá na frente, num investimento de R\$ 2 bilhões feito agora. Este certamente é o principal gargalo do ponto de vista do investidor, e acredito que a saída é fortalecer os reguladores estaduais.



3.

ESTRATÉGIA,
GOVERNANÇA E
ESTRUTURAÇÃO
DE PROJETOS DE
INFRAESTRUTURA

MODERADOR



Sérgio Fadul

Assessor da
Presidência do BNDES

A impressão que muitos têm é de que a área de infraestrutura está paralisada no País, e sabemos que não está. Há muitos projetos acontecendo, embora faltem sim alguns ajustes para que o setor volte a ganhar tração e velocidade. Gostaria de saber a avaliação do Ministério da Infraestrutura sobre o que o setor precisa para retomar essa velocidade, e quais as ações que o Ministério está preparando para contribuir com este processo?





Natália Marcassa
Secretária de Fomento,
Planejamento e
Parcerias do Ministério
da Infraestrutura

Na área de infraestrutura não é possível ditar os vetores de crescimento, definir para onde o País quer escoar a safra, o minério, sem contar com um bom planejamento. E também não é possível falar em planejamento sem orçamento, que é um problema que enfrentamos hoje.

Para contextualizar um pouco: em 2014 o Brasil sofreu com uma forte crise econômica. Naquele ano, o orçamento do DNIT era de R\$ 13 bilhões, era este o valor que pagávamos em medição no DNIT. Hoje, o orçamento total para o Ministério da Infraestrutura inteiro é de pouco mais de R\$ 8 bilhões - para porto, ferrovia, rodovia e aeroporto.

Atualmente, o Ministério não consegue manter a malha rodoviária, ferroviária, aeroportuária, a dragagem portuária, porque não tem orçamento suficiente. Para se ter uma ideia, a necessidade de investimento para a manutenção da malha rodoviária do País, que é pequena (aproximadamente 50 mil quilômetros), é de cerca de R\$ 9 bilhões. Mas temos R\$ 8,9 bilhões de contingenciamento para o Ministério inteiro.

E infelizmente não existe discussão sobre planejamento antes de acontecer a aprovação da Reforma da Previdência. Este tema precisa ser vencido o quanto antes, caso contrário não vamos conseguir falar de infraestrutura. Podemos avançar, com capital privado, mas não vai resolver o nosso problema em transportes e nem em saneamento, onde está o nosso maior problema.

Existe um pipeline, um horizonte de projetos que ainda precisa amadurecer muito, focado principalmente para a área de transportes. Mas ainda não temos, da parte do privado, soluções para o problema de logística, por exemplo.

Sobre o horizonte de projetos privados, o Ministério formou uma carteira de projetos que já está publicada e o objetivo nos próximos quatro anos é lançar aproximadamente

15 mil quilômetros de concessão de rodovia, promover a renovação das malhas ferroviárias, que somam mais de 23 mil quilômetros, além de construir pouco mais de mil quilômetros de malha ferroviária. Há ainda projetos para a modelagem de mais de 10 terminais de arrendamento portuário.

Começamos o primeiro projeto, junto com o BNDES, que é o estudo de concessão (podendo ser desestatização) da primeira Companhia Docas, a do Espírito Santo, que será o nosso piloto de estudo para essa possibilidade de desestatização portuária. Recentemente houve a 5ª Rodada de aeroportos, já estamos estudando a 6ª Rodada, com mais 22 aeroportos. Até 2022 pretendemos conceder mais 22 aeroportos, fechando a carteira de 44 aeroportos da Infraero. Esse é o planejamento de curto prazo em termos de investimentos privados.

Bem ou mal, o governo aprendeu nesses últimos 15, 20 anos de concessão, como trabalhar esta modelagem, com alguns erros e acertos. O que aprendemos muito, definitivamente, é a ouvir o mercado para ter bons projetos.

Essa carteira de projetos planejados para os próximos quatro anos somam mais ou menos R\$ 200 bilhões. Mas como atrair investidores para esses projetos? Porque não vai ter garantia corporativa de empresa que dará conta de tocar esses R\$ 200 bilhões de investimentos.

Então como conseguir realmente fazer *project finance non recourse* com esses projetos de infraestrutura? Se não avançarmos nesse caminho, nós até conseguiremos estruturar os projetos mas não vamos conseguir dar velocidade de implementação aos mesmos.

O Ministério está estudando um projeto muito desafiador que é a Ferrogrão. Trata-se da ferrovia de escoamento que busca formar um novo corredor de exportação pelo Arco Norte. Ela vai conectar a região produtora de grãos do Centro-Oeste ao estado do Pará, terminando no Porto de Mirituba. É um projeto de concessão *greenfield*, que terá sete anos de obra, e que só depois deste período a receita começará a entrar para o operador.

Então como atrair o privado? São projetos como este, muito desafiadores, que precisamos pensar em garantias, em como desenvolvê-lo, para que possa ser viabilizado. Do lado do Ministério, o que precisamos fazer é avançar nesses pontos para conseguir colocar estes projetos realmente na praça, e ter um leilão bem-sucedido. Também é necessário começar a pensar nos projetos e como agregar e cobrar por inovações. Ainda não conseguimos, por exemplo, passar cartão de crédito na praça de pedágio, o que não dá para entender por ser algo aparentemente muito simples.

Green bonds (títulos verdes) podem ser um bom caminho, pois são muito parecidos com títulos de dívida comuns, com a diferença essencial de que só podem ser usados para financiar investimentos considerados sustentáveis – como infraestrutura de energia limpa e renovável, transporte verde e projetos capazes de reduzir emissões e o consumo de água, energia e matérias-primas.

Para finalizar, gostaria de destacar mais uma vez o assunto ‘garantia’. Hoje temos um problema sério nos contratos de infraestrutura, pois não conseguimos alinhar todos os incentivos para construtoras, a regulação e a execução de garantias, que é um custo elevado para os projetos. E vimos poucos resultados nos projetos em que foi necessário acionar a garantia. Então precisamos evoluir muito nos projetos para que a alocação de riscos fique mais adequada.





Solange Paiva
Superintendente SUSEP
(Superintendência de
Seguros Privados)

O setor de infraestrutura é uma preocupação positiva na SUSEP, no sentido em que hoje no Brasil há seguros em grandes obras de infraestrutura na casa de 3,5% do PIB. No mundo esse número está em torno de 8% do PIB, ou seja, é possível enxergar um grande espaço para crescimento. Embora haja um pensamento de que o Brasil precisa crescer primeiro, vemos que o País é muito incipiente no segmento de seguro, proporcionando oportunidades para o setor se desenvolver mesmo que o PIB fique estável. Para isso, existem inúmeras amarras do marco regulatório que precisam ser trabalhadas.

Está no Congresso um Projeto de Lei, já em fase final de aprovação, para obras que irá permitir o *step in*, algo que é não comum no Brasil. Ou seja, a seguradora passa a assumir a obra e dar andamento na mesma. O principal ganho nesse processo é a agilidade no setor porque hoje quando a obra tem algum problema, a seguradora (se tem garantia) prefere pagar a multa e a garantia, e não assumir a obra. Com isso o setor público tem que fazer uma nova licitação e se vê com um problema por não ter capacidade de assumir e dar continuidade. Então, com esse PL e em conversa com as seguradoras, elas afirmaram ter capacidade de assumir a obra e isso vai alterar todo o processo licitatório de grandes obras públicas.

As características de seguro nesse setor apresentam algumas dificuldades:

- Distribuição de risco marcada por número de contratos reduzido;
- Baixa frequência de sinistros e alta severidade;
- Despesas elevadas – custo de investigação e certificação;
- Exigência de contragarantias;
- Seguradora expõe seu patrimônio de forma análoga a um banco de crédito.

Quanto maior a pulverização de contratos mais fácil de diversificar riscos. Talvez a SUSEP tenha que atuar criando mecanismos de consórcio de seguradoras para aumentar a massa crítica das operações e com isso, uma maior distribuição de risco. Outro ponto é a baixa frequência de sinistros com alta severidade, um problema na distribuição, no cálculo do risco. Além disso, são elevadas despesas de investigação do processo de obras. E hoje há uma dificuldade de as seguradoras terem acesso aos contratos e as informações da operação.

Existe ainda as exigências de contragarantias, normalmente a seguradora pede isso. E a seguradora também tem uma exposição de crédito na operação, similar à de um banco. Só que a diferença para a seguradora é que ela tem a opção de fazer o resseguro e o cosseguro.

Na Europa a maioria das operações de grandes obras é feita com fiança bancária. Só que esse processo com as regras de Basileia expôs muito o balanço dos bancos. Nos Estados Unidos é muito mais utilizado o seguro garantia e o processo de distribuição de risco via resseguro e cosseguro.

Uma vantagem do seguro garantia sobre a fiança bancária é que no seguro garantia é feito o *step in* – assumir a obra e dar seguimento a ela. Hoje o *step in* é pouco utilizado no Brasil e muito em função de que a cobertura varia de 5 a 10% das obras somente. Por isso a seguradora prefere pagar o seguro e não assumir a obra.

No setor privado brasileiro as condições podem ser livremente pactuadas, esta amarra legal de 5 a 10% está no setor público e o PL pretende alterar para cobertura de 30%. Nos Estados Unidos a cobertura varia entre 50 a 100% do valor do contrato.

EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL



- EUA
Step-in ou indenização
Cobertura de 50% a 100% do valor contratado
- Canadá
Step-in ou indenização
Cobertura varia de 50% a 100% do valor contratado
- México
Cobertura de 20% do valor contratado
- Colômbia
Variam pelo tipo e valor dos contratos
Cobertura de 0,5% a 10%
- Brasil
Indenização ou Step-in (não é usado - seguradoras preferem a multa)
Lei 8666 (licitações) => Cobertura de 5% (obras comuns) / 10% (complexas)
Projeto de Lei 1292/95 => 30%

Quase todas as seguradoras praticam o *step in* nos Estados Unidos. No Canadá também é com *step in* ou indenização, e a cobertura varia de 50 a 100% do valor contratado. No México a cobertura é de 20%.

A Lei 8.666 vai permitir aumentar a cobertura com alteração do Projeto de Lei 1292/95, que está no Congresso há muito tempo, e a expectativa é que seja aprovado nos próximos dois meses.



NÚMEROS DO SETOR



Valores em Milhões – Seguro Garantia (Setor Público)

Ano	Premios (R\$)	Cresc. Real (%)	Sinistralidade	IDC(%)
2011	491	-	8.3%	-24,4%
2012	572	10.6	14.3%	-8.6%
2013	808	32.9	9.7%	-4.4%
2014	924	7.6	-3.2%	16.9%
2015	1,485	47.2	10.3%	18.3%
2016	1,913	18.3	9.7%	17.8%
2017	2,368	19.9	29.6%	17.6%
2018	2,430	-1.0	12.7%	18.6%

Seguradoras atuando no Brasil

Hoje, no Brasil vemos um grande número de seguradoras operando com seguro de grandes obras, o que é bom. Algumas mudanças vão mudar o perfil de seguro: mudanças na legislação com o aumento do limite segurado e o incentivo *step in*.

A seguradora terá que ter uma participação muito mais ativa na obra. Seu perfil também irá mudar, pois a seguradora terá que contar com uma expertise muito maior em obra, uma especialização, havendo aprimoramento do processo de subscrição de riscos, afinal ela precisará estar muito mais envolvida na obra, se o processo der errado, o problema será trazido para a seguradora.

E ao mesmo tempo para o setor público, vai haver uma grande agilidade porque as obras que derem algum problema e se encerrarem, o setor público não vai precisar voltar ao início e fazer uma nova licitação. A expectativa é que a obra seja continuada pela seguradora, e isso vai ser um ganho grande para o setor.

PONTOS DE ATENÇÃO



- Aumento dos custos do projeto/obra em virtude de uma possível elevação dos prêmios das apólices de seguros garantia.
- Concentração / Afastamento de pequenas e medias empresas do certame licitatório, por não atingirem condições exigidas pelos seguradores dentro de um novo padrão exigido.
 - Processo de pré-qualificação rigoroso.
 - Processo de subscrição da seguradora penalizaria a construtora menos eficiente e/ou com maior risco de crédito => prêmio mais elevado.
 - Empreiteira mais qualificada => menor preço final de projeto.
- Capacidade do mercado brasileiro de seguros para o step in.

Pontos de atenção

Provavelmente as licitações terão alteração de preço nos contratos. Certamente as seguradoras vão subir também os preços dos seguros e o processo todo talvez tenha até uma diminuição da concorrência dos licitantes, tendo em vista que as seguradoras vão exigir muitas garantias, e possivelmente construtoras pequenas não terão condições de participar do processo. Isso é um ponto que é necessário atenção na forma de flexibilizar e manter a capacidade de competição do mercado brasileiro.

Então, aguardamos estas aprovações nos próximos meses, e gostaria de reforçar que a SUSEP está trabalhando de olho no mercado e criando mecanismos de flexibilidade que permitam o seu desenvolvimento.



**Adalberto
Vasconcelos**

Secretário Especial da
Secretaria Especial do
Programa de Parcerias
de Investimentos (PPI)

Esses eventos são de suma importância porque tocam em pontos sensíveis e que precisam ser colocados na agenda do Brasil para poder retomar os investimentos na área de infraestrutura e conseguir vencer o *gap* atual.

O primeiro aspecto a deixar claro é o significado de PPI (Programa de Parcerias de Investimentos). Então, o PPI não é uma carteira de projetos, é um órgão central de governo, formado por cerca de 70 técnicos, e que tem por objetivo dar governança aos projetos de infraestrutura – algo que não existia anteriormente. Muitas vezes, antes do Programa, os projetos chegavam para ser apreciados pelo TCU (Tribunal de Contas da União) e não havia padronização, chegavam sem consistência técnica, sem passar por uma Consulta Pública com debate com a sociedade, sem ter uma estruturação que corresse certos ritos, sem planejamento.

Foi então que, em maio de 2016, deu-se início o PPI, no qual assumi a coordenação. Era um momento incerto em que o Brasil havia perdido o grau de investimento, estava paralisado por conta da crise política e econômica, e em meio ao ápice da Operação Lava Jato. Nesse momento também o País contava com quase 13 milhões desempregados, necessitando urgentemente gerar emprego e renda. Esse era o grande desafio do novo Programa. Mas, durante esses 30 meses de exercício, o PPI trouxe resultados concretos e muito aprendizado.

Foram qualificados 193 projetos durante esse período, nos diversos setores: transporte, logística, energia, petróleo e gás, empresas de distribuidoras - que foi um grande desafio, - aeroportos, na área do pré-sal, privatizações etc. No começo de abril de 2019 a área portuária foi contemplada com 147 projetos entregues e assinados com a iniciativa privada. Isso resulta num cumprimento de 76% de um programa de governo. O que demonstra que o Programa por si só já é um êxito, porque seguiu uma linha de governança com padrões nos processos de contratação, com supervisão.

Para que esse resultado fosse possível, houve trabalho conjunto com os ministérios setoriais, que se reuniam semanalmente no PPI para avaliar o andamento dos processos.

Se aprimorou diversas etapas, como foi o caso dos aeroportos. O Tribunal recomendou que a Infraero não participasse do processo. O PPI, deste modo, recomendou que o valor de outorga, que o ágio do valor de outorga fosse pago à vista (que até então não era), para que o fluxo de caixa futuro do projeto ficasse autossustentável. São regras básicas de governança que foram implementadas a fim de trazer novas soluções.

Um ponto importante a ser destacado é o aval do novo governo que reconheceu os avanços do PPI e decidiu por dar continuidade ao trabalho que vinha sendo feito. Isso fortalece o PPI em suas competências.

Então, o PPI, além de trabalhar com os projetos de concessão, com os processos de parcerias com a iniciativa privada, ele passa a assumir um novo papel e a sinalizar outros problemas estruturais no país.

- Licenciamento ambiental: agora, dentro do PPI existe uma Secretaria de apoio ao licenciamento ambiental. Porque é uma área que é vista como um problema, muito em função da ausência do licenciamento no início da estruturação do projeto. Se ele for incluído desde a estruturação, ele passa a ser solução, gerando sustentabilidade.
- Obras estratégicas: são grandes obras que estão paralisadas, sem atenção do governo, e a população não sabe o que acontece. Assim como Angra III, Transnordestina, transposição do Rio São Francisco, BR 163, dentre outras obras. Agora o PPI assumiu também esses problemas para avançar com soluções.

Foi fundamental o apoio aos entes subnacionais, na estruturação de projetos. Porque quando se gera emprego e renda num projeto federal, o impacto é grande. E boa parte

dos estados e municípios não faz grandes PPPs, devido à falta de capacidade de estruturar um bom projeto, ausência de treinamento, garantia, financiamento e apoio. Então, essa Secretaria também está dentro do PPI e tem a finalidade de reverter a parte de geração de emprego e renda para virar esse jogo do desemprego no País.

Diante dos gargalos de infraestrutura existentes, ainda faltava muito a ser feito. Assim como rapidez, solidez e padronização a esses projetos. Apesar do PPI ser um grupo de 70 pessoas, não é o suficiente para resolver todas as questões pendentes no setor, é necessário um parceiro para ajudar a estruturar projetos. E por todo o mundo existem diversos países com vontade de investir no Brasil.

O que falta para o Brasil receber novos investimentos?

É preciso ter segurança jurídica, previsibilidade e estruturar bons projetos. E aí entra o BNDES. Está saindo agora a Medida Provisória do PPI e o BNDES, está dando força para ser uma parceria sólida nessa estruturação, para que seja possível vencer esse *gap* que existe no setor de infraestrutura. O PPI precisa ter foco, o trabalho não pode retroceder como antes, onde cada Ministério fazendo de uma maneira e os processos paralisados no Tribunal de Contas da União.

Houve um ganho significativo, mas ainda há muito a se fazer. O Programa está no aguardo da aprovação da Medida Provisória para se reunir o Conselho e elencar as próximas ações. O Governo Federal passou por modificações na estruturação em alguns Ministérios que existem hoje e não existiam na gestão passada, como o Ministério da Economia (antigo Fazenda e Planejamento), Infraestrutura (era o Ministério dos Transportes). Com a Medida aprovada, o Conselho irá se reunir, junto aos responsáveis dos novos ministérios e assim, poder seguir com o trabalho que vem sendo realizado pelo PPI.

Se esse ganho que o PPI trouxe for perdido, também se perderá a chance de avançar com projetos bem estruturados e ter velocidade na recomposição do *gap* de infraestrutura existente.

Adequação de cada etapa

Os processos têm que ser qualificados no PPI, que verifica a qualidade e a robustez dos projetos. Em seguida, se faz necessária uma discussão, junto à sociedade, por meio de uma audiência pública. E então, só depois eles serão enviados à avaliação do Tribunal de Contas da União, concomitante com o controle externo.

Como já mencionado no painel anterior, planejamento é a palavra-chave para o desenvolvimento. Até o final de 2018 a EPL (Empresa de Planejamento e Logística) estava vinculada ao PPI, e foi encomendado um planejamento dinâmico. Não é a relação de obras, porque ela muda com as transições dos ministros setoriais. Seria necessário ter uma base de dados que pudesse entrar com parâmetros objetivos de origem e destinos de cargas, de possibilidades e escolhas de alternativas de logísticas para tirar a carga do campo e levar ao porto, e ver os custos.

É um projeto muito mais do que um planejamento na área de transporte. O ponto focal é a logística porque tem que levar em consideração a questão, por exemplo, no caso de transporte fluvial, de fazer eclusas quando se está fazendo o planejamento de uma barragem hidrelétrica. É preciso levar em consideração a questão do gasoduto, que pode retirar diversos caminhões das rodovias.

Focar na logística depende de um aprimoramento do PNL (Plano Nacional de Logística). Nesse contexto o PPI exerce o papel do antigo CONIT (Conselho Nacional de Integração de Transporte), tem a finalidade de ajustar o planejamento para dar previsibilidade e principalmente, para saber onde se quer chegar. Não adianta colocar ativos, seja de qualquer pasta ministerial, se não estiver dentro de um planejamento

como um todo. Do contrário serão atendidas questões pontuais sem trazer eficiência para a logística, nem diminuir o custo do país.

Se não for feito um planejamento bem consistente não haverá avanços. Pode-se continuar gastando mais em investimento, mas será mal gasto. Contudo, com projetos bem estruturados, feitos com base num planejamento, o Tribunal vai ser parceiro e dará o aval necessário para a realização, alavancando o setor de infraestrutura num curto espaço de tempo.

Apenas para complementar, quando se desassocia esses projetos do PPI, reflete em estruturação de obras. Concessão e PPP não são obras e sim serviços. A obra é o meio pelo qual se irá atingir aqueles parâmetros de serviços que estão dispostos no contrato de concessão e no edital. Com Concessão e PPP se compra credibilidade e consequentemente, um fluxo de caixa futuro. Sem projetos consistentes, não tem como trazer investidores sérios e nem seguro.

Sendo assim, é preciso ter foco e cada agente desenvolver seu papel. Como é o caso do Ministério, o PPI e principalmente, nesse momento, o BNDES como grande estruturador de projetos para termos uma linha única. É claro que se chegarem projetos uniformes no TCU, com certeza o Tribunal vai ter muito mais agilidade para analisá-los. Se cada projeto chegar de um jeito, não vamos conseguir vencer esse problema de falta de infraestrutura do País.

O PPI conta com uma equipe técnica altamente qualificada para aprimorar os contratos de concessão, o edital, a construção da matriz de risco, alocando cada risco do projeto à parte que melhor pode gerenciá-lo, e com o menor custo para o processo regulatório. E principalmente para aperfeiçoar esses modelos. Talvez, inicialmente, seja necessário andar um pouco mais devagar, mas com certeza haverá desenvolvimento.





Sérgio Fadul
Assessor do
presidente BNDES

Comentários

Aqui no banco respiramos estruturação, formatação de projetos e novas formas de financiamento. É o assunto que está 24 horas por dia, sete dias por semana em nossa pauta.

Aproveitando, gostaria de saber mais como o TCU, que por uma questão da conjuntura acabou passando a imagem de ter o papel de agir a posteriori e acabar retendo um pouco o fluxo das operações, de como ele também aprendeu nesse processo todo dos últimos anos. Como o TCU pode passar agora a ser, talvez, um aliado no sentido de colocar questões prudenciais e preventivas que no fim acabarão por facilitar e dar uma grande contribuição para desfazer esse nó imenso que precisa ser desatado na infraestrutura.





**Marcelo Luiz
Souza da Eira**
Secretário-Geral
Adjunto de Controle
Externo do TCU

O Tribunal de Contas da União se sente muito honrado em poder participar deste seminário porque nós acreditamos que embora sendo órgão de controle externo, o TCU é Estado brasileiro e como tal tem todo o interesse em fazer com que haja sucesso nas ações de investimento que são tão críticas para o Brasil. Se não houver investimento em infraestrutura não tem solução para o País.

O TCU há bastante tempo não se contenta mais em ser aquela instância que atua a posteriori. Quando se trata de investimento em infraestrutura praticamente não há nenhum ganho em se chegar depois que já aconteceu tudo para então apontar os erros.

Nós estamos atuando de forma concomitante já há bastante tempo, o que nos coloca numa posição de parceria mesmo. Temos aproximação com o setor privado, um contato contínuo com a ABDIB (Associação Brasileira da Infraestrutura e Indústrias de Base), com a CBIC, com as entidades representativas do setor, temos contato diário com o PPI, com os Ministérios da área, sempre buscando a antecipação dos problemas para que tudo se resolva a tempo.

Nossa grande preocupação hoje é de que os projetos cheguem no TCU com as informações completas, para que possamos dar uma resposta tempestiva. Posso assegurar que atualmente não há projetos parados no Tribunal de Contas da União.

Fazemos questão de que as informações cheguem e saiam dentro do fluxo, conforme o prazo previsto com uma maior agilidade, o que tem acontecido bem graças a uma boa interação com o governo.

Eu quero destacar, sobre o trabalho excelente da McKinsey, que destacou bastante a capacidade dos agentes do setor privado, das empresas. Eu quero frisar também um ponto que é crítico para o sucesso dos investimentos em infraestrutura no Brasil, que é a capacidade dos órgãos públicos, a capacidade do Estado.

Existem algumas áreas de ponta, como o PPI que tem uma equipe de excelência, assim como o Ministério da Infraestrutura. Mas alguns órgãos, por outro lado, deixam muito a desejar, por não ter capacidade técnica, não tem nem quantitativo de pessoal necessário para o trabalho.

Cito como exemplo da consequente incapacidade técnica do Estado, a tragédia que aconteceu em Brumadinho. Ficou evidente para todo mundo que nós não temos uma estrutura capaz de arcar com esse ônus de fiscalizar o setor de mineração no Brasil. Se pensarmos em saneamento e em mobilidade urbana, que são áreas que necessariamente vão ter que ser conduzidas por estados e municípios, é bastante preocupante a incapacidade nesses setores. Esta questão demanda uma preocupação específica com uma governança multinível dentro do Estado brasileiro, uma governança que não seja só federal, mas que haja uma articulação com estados e municípios, não só no sentido de passar orientações, mas de ter como estabelecer regras, freios e contrapesos para aqueles que vão conduzir esses processos.

Nós já melhoramos muito em termos de capacidade do Estado na parte de orquestração dos projetos, com a estruturação do PPI. Mas ainda precisamos melhorar na ponta, evoluir na execução, no dia a dia.

A apresentação anterior destacou uma matéria veiculada no Estadão que apontava as razões que levaram à crise do setor, citando as obras de arenas esportivas, os problemas com o prazo de entrega, as irregularidades, etc. O fato é que precisamos atacar a questão estrutural da corrupção, se não será muito difícil de avançar.

Vemos no setor privado uma preocupação enorme em investir em *compliance*, em governança, a fim de aperfeiçoar essas sistemáticas. Mas isso também precisa acontecer do outro lado do balcão, nos órgãos e empresas públicas.

O TCU fez um mapeamento da exposição a risco de fraude e corrupção nos órgãos federais. E alguns órgãos que são tanto o DNIT quanto algumas agências reguladoras,

estão lá naquela ponta vermelha do mapa que significa que tem alto poder de compra ou alto poder de regulação, e tem uma deficiência enorme nos mecanismos de controle de fraude e de corrupção.

Nós temos sim um déficit de investimento e temos orçamento muito pequeno. Por isso não podemos tolerar de forma alguma o desperdício. E a corrupção é mais do que um desperdício, porque não é só aquilo que se paga de propina que se perde, são todas as consequências nefastas disso.

O País tem obras paralisadas, do porte de um COMPERJ (Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro), e se voltarmos no tempo, vemos que boa parte do problema é consequência de uma relação espúria do público com o privado, que levou a se tomar decisões e se investir em algo que não era economicamente, minimamente viável. Quer dizer, a corrupção tem impactos gravíssimos tanto na pequena obra (há centenas, talvez milhares de obras de creches, de unidades básicas de saúde paralisadas), quanto nos grandes empreendimentos também.

Então, eu chamo a atenção para esse grave problema. O setor privado está atento a esta questão, mas o setor público talvez nem tanto. Esta é uma das grandes preocupações do TCU.





Karla Bertocco
Diretora BNDES

Diante das atuais deficiências brasileiras e da urgente necessidade de se cobrir este *gap* de infraestrutura, como o setor de construção civil pode dar conta do recado, está preparado, e que ajustes precisam ser feitos?

Acredito ser fundamental um debate como este, no qual se traz luz ao que está acontecendo lá fora, quais inovações estão sendo feitas, como estão sendo colocadas questões de *compliance*, de produtividade, em um amplo mapeamento de boas práticas que ajudam em muito o ente público, tal como esse estudo da McKinsey.

Fico entusiasmada ao ver que uma das boas práticas apontadas é justamente a criação de unidades que centralizam o elenco e a priorização dos projetos, como o nosso Programa de Parcerias de Investimentos (PPI), à exemplo do que existe na Grã Betânia e no Canadá.

Então, é muito bacana ver o estudo apontar em algumas direções que já estamos trilhando, porque o Brasil tem pressa e precisa caminhar com planejamento, priorizando a interface com o setor privado, para se ter clareza do caminho que se pretende seguir.

De um lado é necessário priorizar algumas direções, pois não dá para atirar para todos os lados, porque nem o poder público e nem o privado tem energia para isso. Neste sentido, é muito bacana ver o estudo, apontar em algumas direções e ao mesmo tempo perceber que os atores estão colocados, com a estrutura montada, tendo informações e vontade de fazer. É uma questão muito maior de governança, para que sob o olhar do que acontece lá fora, aplicar lições aprendidas, que vão ajudar a processar rápido o que gente precisa fazer.

Nesse sentido é importante ter o PPI, Programa de Parcerias de Investimentos (PPI), criado pela Lei nº 13.334, de 2016 com a finalidade de ampliar e fortalecer a interação entre o Estado e a iniciativa privada por meio da celebração de contratos de parceria e de outras medidas de desestatização.

O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), neste momento de reorientação estratégica, não quer ser o grande provedor de fundo para todos os projetos de infraestrutura, com recursos super atraentes, valores muito atrativos, até porque esse modelo não funciona.

Nós queremos justamente é unir esforços para buscar capital, potencializando recursos públicos e os privados e centrando na orientação em ajudar na preparação dos projetos, seja apoiando na medida em que nos for solicitado pelo Governo Federal, seja também dando suporte aos entes subnacionais e colaborando no financiamento de longo prazo, principalmente nos setores que precisam do nosso apoio como infraestrutura, transporte, saneamento, ferrovias, portos, logística e saneamento.

E para o BNDES assumir esse protagonismo de uma maneira mais consistente, envolve uma mudança de cultura, tendo como base a utilização de novos instrumentos e tendo clareza de que estamos em linha com os órgãos de controle. O cenário está colocado e a gente tem as ferramentas. Agora é necessário fazer a roda girar.

E nesse sentido, o nosso papel dar apoio na preparação dos projetos e em financiamento de longo prazo, especialmente em mercados em que o setor privado tem mais dificuldade, uma vez que nós, por princípio, podemos correr mais riscos. Essa é mais uma razão para que haja maior envolvimento de nossa parte, com mais profundidade na preparação dos projetos até para se ter mais disposição ao risco na medida em que se conheça com mais detalhamento os projetos que vamos receber. Esses projetos estão no pipeline de prioridades do governo, tendo assegurados seus propósitos e tendo claro que objetivo é ter serviços revertidos em benefício do interesse público.

Há alguns anos, olhando o tamanho da crise que o País enfrentaria em 2014 e 2015, percebia-se que não era um momento apropriado, por exemplo, para PPPs, pois nenhum player privado estava disposto a correr o risco de fazer negócio com o poder público. Era um momento para concessões de rodovias, por exemplo, que tem a menor percepção

de risco, por já existir há muitos anos, ter um marco regulatório mais ou menos estável.

Faz todo o sentido trabalhar em parceria com os órgãos setoriais, com o PPI e definir também mecanismos não só de financiabilidade, mas também de sustentabilidade, inclusive ambiental, até para que se possa acessar os *green funds*, que investirão apenas em empresas consideradas socialmente conscientes em seus negócios ou que promovam diretamente a responsabilidade ambiental. Se faz necessário trabalhar muito para que todo esse perfil de fonte que está disponível e são financiáveis possam ser seguráveis também. Porque para se conseguir financiar deve-se ter uma estrutura de garantias mais robusta.

Tudo isso conspira em favor de projetos mais bem estruturados, porque todo mundo precisa conhecer o detalhe, o nível de risco que está se tomando, para resultar em maior financiabilidade. É somente assim que o projeto vai para a rua e será bem-sucedido. Porque a etapa seguinte disso, e que ao meu modo de ver retrata o sucesso ou não de um projeto de infraestrutura, é a competição no certame. É fundamental que tenhamos certames abertos e que a competição exista de fato, para se afastar premissas e preocupações e para que de fato o poder público obtenha o melhor resultado.

É muita responsabilidade planejar algo, modelar para 20, 30 anos, dada a corrida tecnológica, a qual impacta nosso dia a dia. Esses dias eu estava em São Paulo, e olhava na Avenida Brigadeiro Faria Lima aquela quantidade de patinetes, bicicletas para todo lado, e a linha do metrô. O quanto que isso já impacta naquele estudo de demanda que foi feito lá atrás? Será que no futuro isso vai mudar? Não se sabe e dificilmente vai saber a priori, porque as macro tendências de futuro não são tão triviais de se prever, mas que reforçam o nosso papel de preparar bons projetos, que já prevejam condições para a implementação de impactos tecnológicos que venham a acontecer.

Diante disso, duas questões são importantes: primeiro assumir nessas concorrências e na execução que vamos contar sim com todas essas alternativas de inovação, seja como impacto no projeto, seja na preparação do projeto.

Por conta disso, hoje o BNDES se dispõe a financiar uma linha voltada para médias empresas tendo como preocupação dar condições de modernização a para que possam investir em inovações (impressoras 3D, contratar uma plataforma de BIM, treinar o seu pessoal, adquirir equipamentos, que permitam ter uma caracterização das condições do solo com mais precisão, entre outros), que já estão à disposição do mercado, e em contrapartida também do poder público, para que o projeto seja mais bem preparado e que essa execução seja mais tranquila.

Outro aspecto essencial é também prever nos contratos alternativas para solução dos conflitos que venham existir, essa é uma parcela importante, já que temos que saber que esses contratos são instrumentos jurídicos por princípio incompletos.

Não temos uma bola de cristal. Então, devemos nos esforçar ao máximo para prever procedimentos contratuais e se evitar um comportamento oportunista, seja do poder público, seja do privado lá na frente, no momento em que esses fatos da vida surgirem e impactarem naqueles contatos.

Estes são pontos importantes para a questão do *compliance*, da transparência, para a execução dos projetos ser mais tranquila. Ainda que deva se esforçar e prever nos contratos estes mecanismos de controle, de tratamento da questão de partes relacionadas, dos incentivos, vamos alinhar os incentivos para que aquele contrato tenha uma boa execução, quer dizer, tem momentos em que a matriz de risco é importante, mas tem momentos onde aquele risco de fato tem que ser mitigado por uma ação colaborativa do público e do privado, e feita num ambiente regado, num ambiente de segurança.

Então, é essa a preocupação que o banco tem hoje. E é essa expertise que queremos de aprimorar junto ao setor, trazendo o conhecimento de quem vem financiando a infraestrutura por todos esses anos.



4.

'SEGURANÇA
JURÍDICA E
NOVOS CAMINHOS
PARA O SETOR DA
CONSTRUÇÃO'



Eliana Calmon
Ministra

Todo Estado organizado tem como princípio fundamental a segurança jurídica, o que leva ao equilíbrio das relações estatais, devendo ser compreendida em duas dimensões:

1. examinada a segurança jurídica sob a ótica objetiva, podemos dizer que ela se faz pela manutenção da interpretação legislativa no âmbito da administração pública, limitando a retroatividade das normas por mecanismos como o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada, considerados os seus pilares de sustentação;
2. do ponto de vista subjetivo, a segurança jurídica representa a confiança da sociedade nos atos, procedimentos e condutas estatais.

O tema é atualmente um dos mais presentes no direito contemporâneo, sendo influenciado por constantes mudanças provocadas pelas rápidas transformações sociais, o que levou à substituição das regras por princípios, de modo a caracterizar a era do Estado Democrático de Direito. Assim, o sistema jurídico contemporâneo não é mais considerado como um ordenamento normativo e sim como produto de um consenso entre a realidade e os princípios inseridos na Constituição.

Nessa ordem de ideias, a insegurança jurídica está presente na sociedade moderna, considerando alguns doutrinadores como sendo o mal do século XXI.

Como magistrada que vivenciou a mudança de visão sobre a segurança jurídica, mudei de entendimento por diversas vezes. A princípio via o Poder Judiciário como capaz de promover transformações na sociedade, a partir de decisões coerentes com a interpretação constitucional das normas disponíveis. Revi inteiramente esse posicionamento quando vivenciei a realidade do Judiciário Brasileiro na ocasião em que estive no Conselho Nacional de Justiça como Corregedora. Foi quando tive a oportunidade de vislumbrar o Judiciário de forma global, percebendo as diferentes formas de funcionamento das diversas justiças: a estadual e a federal, a comum e as especializadas, cada qual vivendo realidade dissociada de uma unidade nacional.

Lamentavelmente, a Justiça Brasileira não se apercebeu, a princípio, da liberdade conquistada com a Constituição de 88, quando ao juiz foi outorgada a possibilidade de, coerente com a realidade da sociedade a quem está a servir, interpretar a lei visando a obtenção da paz social, ou seja, eliminar o conflito de interesse, em um comportamento chamado de ativismo judicial.

Dentro de uma visão bastante crítica que sempre me acompanhou como magistrada, o que foi crescendo à medida em que mais me aproximei da cúpula do Judiciário, como Ministra do Superior Tribunal de Justiça ou como Corregedora do CNJ, entendendo que não nos preparamos para enfrentar a nova forma de atuação. Continuamos com práticas e abordagens antigas, quase napoleônicas, na defesa de praticamente feudos estabelecidos pelas linhas de competência, onde o Supremo Tribunal Federal defende a sua superioridade como corte constitucional absoluta, julgando em controle difuso e concentrado o direito brasileiro, com uma competência ilimitada e invulgar: ora age como juiz de primeiro grau em matéria penal, recebendo denúncias, produzindo provas, realizando audiências, etc., ora age como corte recursal, revendo fatos e provas, ora age como corte de controle, examinando o caso concreto à luz da Constituição e ainda, examina, a constitucionalidade ou a inconstitucionalidade da produção legislativa através das chamadas ações diretas. Trata-se de uma tarefa hercúlea e que não está funcionando. E tudo isso porque se perdeu a oportunidade de transformar-se o Supremo em corte constitucional, a quem caberia apenas o controle de constitucionalidade nas ações diretas.

Os tribunais intermediários, representando o poder maior em cada Estado da Federação, continuaram a ter gestão absoluta sobre a sua administração, de forma isolada, como se não pertencessem a um só poder; agem como ilhas isoladas e até hoje resistem

à orientação administrativa do Conselho Nacional de Justiça criado para dar unidade administrativa e financeira ao Poder Judiciário, dentro de regras básicas unificadas.

O Conselho Nacional de Justiça, criado com a Reforma do Poder Judiciário em 2004, não resolveu o problema da polarização dos tribunais e hoje funciona como mais um órgão burocrático dentro de uma estrutura já excessivamente burocratizada.

Os males estruturais aqui apontados foram e ainda são absolutamente prejudiciais à interpretação do direito, porque se refletem na forma de agir do magistrado: cada um faz o que quer, e como quer, com o aval constitucional, sustentando-se assim 80 milhões de processos, segundo dados de 2017, a um custo de quase 91 bilhões de reais ao ano, ou seja: a Justiça Brasileira consome 1,4% do PIB.

Analisado o primeiro e mais importante protagonista do fenômeno segurança jurídica, passamos ao exame do segundo ator: o povo brasileiro.

O brasileiro demorou muito para perceber que o patrimonialismo e a corrupção, irmãos siameses quanto à apropriação de recursos públicos por particulares, geravam um grande problema para o Brasil. Aceitávamos tranquilamente o “rouba mas faz”, até em junho de 2013 houve a explosão da sociedade nos movimentos de rua, insurgindo-se contra a corrupção e a forma como vinha sendo administrada a coisa pública.

A falta de percepção da população brasileira tacitamente consentiu na falta de controle da coisa pública pelos órgãos nascidos e sustentados pelos contribuintes com a finalidade de controlar os gastos públicos. Assim, tradicionalmente os Tribunais de Contas, as Auditorias, as Ouvidorias, a própria polícia e a Justiça, sempre foram tolerantes com os crimes de corrupção. Historicamente só se conhecia, até a década de 90, condenações por corrupção e peculato de chefetes de repartição.

Por exigência dos parceiros comerciais internacionais, o Brasil foi obrigado a aceitar exigências no combate à corrupção reinante no Poder, dando início a duas décadas de aprovação de importantes instrumentos legislativos, entre os quais merecem destaque: a Lei de Combate à Lavagem de Dinheiro, a Lei de Combate às Organizações Criminosas e a Lei Anticorrupção.

Com a Constituição de 88, o crescimento do Ministério Público como instituição, o aparelhamento estrutural da Polícia Federal e os novos diplomas legislativos iniciaram o Brasil numa nova era de combate à desenfreada corrupção que assaltava os cofres públicos.

A última instituição a se alinhar dentro do novo contexto político foi justamente o Poder Judiciário, que respondeu às primeiras operações policiais dentro de uma visão eminente formal e displicente, chamada de garantismo judicial, visão que deixou escapar absurdos desmandos perpetrados dentro do Estado, em parceria com poderosos grupos econômicos. Para não me alongar, quero citar três grandes operações policiais sepultadas por filigranas procedimentais, resultando na inutilidade de trabalhos exaustivos da Polícia Federal e do Ministério Público Federal: BANESTADO, Satiagraha e Castelo de Areia.

O Poder Judiciário começou a mudar o seu olhar complacente ao crime de corrupção a partir do julgamento da Ação Penal 470, conhecida como “Mensalão” e, anos depois, quando vem a público o espantoso saque à maior empresa brasileira, a Petrobrás, pela Operação Lava Jato.

A maior contribuição da Operação Lava Jato para o Brasil de hoje, quando passa a nação a ter uma visão nova sobre o que seja efetivamente corrupção, foi chegar ao âmago do aparelho estatal e de lá desalojar o crime que se organizou nas suas entranhas, corroendo os pilares de sustentação do Estado Brasileiro.

Em continuação às observações feitas em torno da segurança jurídica, é importante registrar que o Brasil, com grande dificuldade, conseguiu aprovar, em 2017, a reforma da Consolidação das Leis Trabalhistas, diploma legislativo getuliano que viveu por mais de setenta anos, trazendo profundas alterações em mais de 100 artigos. Dentre as mais

importantes mudanças, destacam-se: a extinção do imposto sindical, a possibilidade de parcelamento de férias, a possibilidade de ser feita demissão por acordo, terceirização da atividade laboral, entre outras.

Depois de um ano, foi possível constatar a diminuição significativa no ajuizamento de novas demandas trabalhistas, um quantitativo de mais de 700 mil, o que levou a um considerável resultado em números finais: das 2.400.000 de ações em tramitação, um ano depois, em novembro de 2018, recuou-se para 1.900.000.

Contudo, há dentro do Judiciário Trabalhista uma grande insatisfação por parte da magistratura especializada, diante da formação protetiva que se desenvolveu no seio dessa instituição, com promessas de alguns magistrados de que resistirão à reforma.

O certo é que já era hora de o Brasil modernizar-se e abolir a abordagem paternalista que mais prejudica do que beneficia a entidade, o que certamente virá com o tempo, graças à reforma da CLT.

Dentro desse quadro de insegurança, provocado pela corrupção, visão ideológica da Justiça Trabalhista, disparidade de soluções judiciais para problemas idênticos (ativismo judicial), aplicação de princípios constitucionais demasiadamente abrangentes, pelo tempo de duração de processos, considera-se o Brasil como um país de baixíssima segurança jurídica, com pouca previsibilidade quanto aos riscos econômicos dos investimentos.

No mundo globalizado em que vivemos é imprescindível que os Estados Democráticos tornem previsíveis o retorno dos investimentos, os quais propiciam empregos, geram bens e riquezas para a nação, elementos que não podem passar despercebidos dos magistrados quando aplicam o direito à espécie.



Com efeito, um adequado conceito de segurança jurídica deverá levar em consideração os fatores econômicos indissociáveis da realidade. Afinal, segurança jurídica não pode ser apenas formal: deve também representar a legítima expectativa de futuro, sem que se perca a ideia de que o direito contemporâneo abarca novos campos, tais como o direito concorrencial, a proteção ao meio ambiente, a biotecnologia, a comunicação, especialmente por meios eletrônicos, sem perder de vista a complexidade das normas jurídicas cada vez mais abundantes e firmadas em conceitos abertos.

Proclama-se hoje a necessidade de um realinhamento da segurança jurídica ditada pela Constituição que garanta o futuro e o aperfeiçoamento do sistema jurídico, a partir de um limite de razoabilidade.

Dentro dessa esfera de realinhamento, a CBIC, preocupando-se com o esfacelamento do setor da construção civil provocado pela atuação desleal de grandes empreiteiras, está tentando fortalecer o setor com diversos projetos endereçados principalmente à recuperação da imagem e do restabelecimento da credibilidade no setor. Um dos programas em desenvolvimento é o Projeto Ética e Transparência, pelo qual são demonstrados os novos caminhos das empresas modernas, como forma de proteção e de captação de clientela.

Afinal, o mundo está cada vez mais transparente; a empresa que não assumir essa postura não terá condições de competir, principalmente porque os órgãos de controle estatal, tais como Tribunais de Contas, Auditorias, Corregedorias, Receita Federal, etc, estão cada vez mais exigentes em relação às empresas, que hoje respondem objetivamente por qualquer desfalque patrimonial que venham a provocar nos cofres públicos, sem se indagar se agiram culposa ou dolosamente.

Essas mudanças, provocadas por uma nova legislação, por uma nova política de fiscalização e pela nova visão sobre segurança jurídica são conquistas definitivas. A roda do tempo, como a história, é irreversível.

Estamos vencendo o tempo em que se dizia que “no Brasil até o passado é incerto”.

Para que o Brasil seja alçado ao patamar de um grande país, precisa não apenas de polpudos investimentos, mas também estancar a sangria provocada pela corrupção. Mas não é só, porque tudo isso só com o exercício da cidadania, partir da visão política inspire a participação popular. A questão não é apenas de Estado, mas sem dúvida de cidadania.

Para terminar, eu digo que a segurança jurídica, com seus inúmeros ingredientes, virá. É uma questão de tempo.

Por isso mesmo, orai e vigiai.



ELABORAÇÃO DO RELATÓRIO:

