

Roda de Conversa: Mineração

Documento Síntese – Versão 1 (01.mai.2014)

Local do Evento: Arete – Centro de Estudos Helênicos (São Paulo)

Data: 15 de abril de 2014

Horário: 10h00 – 13h00

Expositores:

- Daniela Gomes Pinto: Geóloga pela Universidade de São Paulo (USP), jornalista pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP) e mestre em Desenvolvimento e Meio Ambiente pela London School of Economics. Atuou por 4 anos no Centro de Estudos em Sustentabilidade da Fundação Getúlio Vargas (GVces) nos projetos Juruti Sustentável, Indicadores de Juruti e no Plano de Desenvolvimento Local para Jirau. Nos últimos dois anos coordenou o Relatório de Desenvolvimento Humano Nacional do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), sendo responsável pela produção do novo Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) brasileiro. Atualmente, é coordenadora do Programa Desenvolvimento Local do GVces e do projeto de Monitoramento das Condicionantes da Hidrelétrica de Belo Monte.

- Prof. Luiz Mello – Médico pela Universidade Federal de São Paulo (Unifesp), com mestrado e doutorado em Biologia Molecular também pela Unifesp e Pós-Doutorado em Neurofisiologia na University of California (UCLA). Membro da Academia Brasileira de Ciências. Teve diversas posições de assessoria ou direção em agência de fomento (FAPESP e CNPq), organizações acadêmicas (Unifesp) e entidades científicas (FeSBE e SBPC). Desde 2009 trabalha na Vale, onde é Diretor de Tecnologia e Inovação e responsável pela implantação do Instituto Tecnológico Vale.

- Luiz Fernando Visconti – Graduado em Direito e Pós-graduado em Direito Empresarial pela PUC-SP, com especialização na área de direito minerário em diversas universidades internacionais. Atualmente, é sócio responsável pela área Mineração de TozziniFreire Advogados. Tem também profunda expertise nas áreas de contencioso administrativo (regulatório DNPM), contencioso judicial e arbitragem, atuando em disputas judiciais de grande repercussão envolvendo companhias nacionais e internacionais. Dentre algumas das organizações que faz parte, estão: Rocky Mountain Mineral Law Foundation, Mining Committee Law Firm Management Committee e Litigation Committee da International Bar Association, Comitê Jurídico da Associação Brasileiras das Empresas de Pesquisa Mineral, Comissão Jurídica do Instituto Brasileiro de Mineração e outras.

- Marcelo Lomelino – Advogado formado pela PUC-SP, com diversos cursos em Relações do Trabalho, Relações Sindicais, Gestão de Pessoas, Comunicação, Psicologia, entre outros. Atualmente, faz estudos sobre Diálogo, Mediação e Construção de Consenso no Instituto Palas Athena e é sócio da Consultoria Nhanderú. Foi responsável por Relações Trabalhistas e Sindicais na Ultratec Engenharia e Petróleo, Sercorp (Grupo Ultra), Votorantim, Elma Chips e na ALCOA, onde adicionalmente gerenciava todas as iniciativas de Engajamento e Diversidade. Na ALCOA foi também Diretor de Assuntos Institucionais, responsável pela gestão das Áreas de Responsabilidade Social, Relações Governamentais, Comunicação Externa e Interna para a América Latina e Caribe. É Professor convidado dos cursos de “Sustentabilidade e

Responsabilidade Social” e “Gestão do Terceiro Setor”, no Programa GVPEC da FGV e do curso de “Gestão da Sustentabilidade e Responsabilidade Corporativa” do Instituto de Economia da UNICAMP, onde ministra aulas sobre Gestão de Pessoas.

- Raul Telles do Valle - advogado e Mestre em Direito Econômico pela USP, trabalha no Instituto Socioambiental desde 2000, onde ocupa hoje o cargo de Coordenador de Política e Direito.

Mediador:

- João Paulo Capobianco: presidente e membro do Conselho Diretor do Instituto Democracia e Sustentabilidade (IDS).

Presentes:

Equipe do IDS: Daniela Ades, Fabio de Almeida Pinto, Felipe Staniscia e Juliana Cibim.

Convidados Presentes:

- Raquel Rosemberg.

INTRODUÇÃO

O Instituto Democracia e Sustentabilidade – IDS promoveu, no dia 15 de abril de 2014, a Roda de Conversa sobre Mineração, visando subsidiar a construção de diretrizes e propostas no âmbito do eixo “*Economia para uma Sociedade Sustentável*”, da Plataforma Brasil Democrático e Sustentável. O evento, mediado por João Paulo Capobianco, presidente e conselheiro do IDS, contou com exposições de Daniela Gomes Pinto, coordenadora do programa de desenvolvimento local do GVces, Prof Luiz Mello, diretor do Instituto Tecnológico Vale, Luiz Fernando Visconti, responsável pela área de mineração do TozziniFreire Advogados, Marcelo Lomelino, sócio da Nhanderú Consultoria e ex-diretor de Assuntos Institucionais da ALCOA, e Raul Tello do Valle, coordenador de política e direito socioambiental do Instituto Socioambiental (ISA). Também participaram do debate a equipe do IDS e convidados.

O tema mostra-se de vital importância, diante do longo processo em curso para definição de um novo marco legal para a atividade, cuja participação na economia nacional é de grande relevância, tal qual relevante é a produção brasileira em relação ao mercado mundial. Visando estabelecer um pano de fundo para a discussão, o IDS disponibilizou um dos textos resultantes da parceria entre o Instituto e a Revista Página22, cujo foco foi uma análise do Projeto de Lei proposto pelo Governo, bem como os principais negligenciados na discussão deste novo arcabouço legal para o setor. O texto, elaborado pelo jornalista Fábio de Castro, com ilustrações de Amanda Abad, foi publicado na edição 77 da Página22, referente ao mês de agosto de 2013.

Urgente pra quem?

Em junho, o novo Código de Mineração foi encaminhado em regime de urgência ao Congresso Nacional. Para representantes da sociedade civil, o novo marco legal, concebido sem diálogo público, ignora os impactos sociais e ambientais da atividade.

POR FÁBIO DE CASTRO FOTOS AMANDA ABAD

Um dos segmentos que mais crescem no mundo, a indústria da mineração está em franca expansão no Brasil. O governo federal prevê que até 2030 as atividades do setor vão no mínimo triplicar, ou até quintuplicar. A atividade mineradora, porém, é regida por um marco legal obsoleto e não dá à sociedade um retorno compatível com suas agigantadas dimensões. Assim, o Executivo encaminhou ao Congresso, em junho de 2013, o projeto de um novo Código de Mineração, que deverá substituir a legislação atual, instituída em 1967, modernizando as relações entre governo e empresas. O projeto, no entanto, é severamente criticado, por não trazer avanços em relação aos impactos socioambientais – efeitos colaterais da mineração, que deverão se tornar cada vez mais dramáticos em um cenário de crescimento vertiginoso do setor.

A necessidade de substituição do atual marco legal é praticamente consenso. A nova legislação deverá aumentar a arrecadação de royalties, democratizar e desburocratizar os processos de concessão e fortalecer o papel regulador do Estado. Apesar disso, mais de 80 organizações, movimentos sociais e partidos assinaram o manifesto “Código da Mineração, urgência não!”, divulgado no início de julho. Raul do Valle, do Instituto Socioambiental (ISA), um dos signatários do manifesto, afirma que a principal preocupação no momento é reverter a decisão de enviar o projeto ao Congresso em regime de urgência.

O governo alega, em documentos oficiais divulgados no site do Ministério de Minas e Energia (MME), que o projeto vem sendo discutido com a sociedade desde 2009. Mas, de acordo com Valle, esse debate só envolveu os ministérios e as empresas do setor mineral. “Depois de quatro anos de conversas internas e sigilosas com as empresas, o governo quer dar à sociedade apenas 90 dias de discussão pública. Isso não é razoável. Há questões complexas e importantes, como os direitos das populações afetadas, que nem sequer foram mencionadas. O regime de urgência impossibilitará um debate de qualidade”, diz. O MME e a Secretaria de Geologia, Mineração e Transformação Mineral foram procurados insistentemente pela reportagem da Página22, mas não se pronunciaram até o fechamento.

Apesar da omissão em relação a aspectos sociais e ambientais, Valle afirma que a necessidade de modernização da legislação é um consenso. Segundo ele, não se trata de combater o projeto em si, mas de derrubar o regime de urgência para proporcionar um debate que atenda aos anseios da sociedade. “O projeto tem muitos pontos positivos – trata de prazos, licitações, alíquotas de royalties, direitos e deveres das empresas e do governo –, mas silencia sobre milhares de comunidades que sofrem impactos severos da atividade mineradora”, afirma.

O reajuste dos royalties da mineração é uma das principais mudanças previstas no novo código. O governo quer estabelecer teto de 4% nas alíquotas que incidam no faturamento

bruto das empresas. Atualmente, incidem no faturamento líquido e variam de 0,2% a 3%, dependendo do tipo de minério.

Para efeito de comparação, o petróleo – que, como os demais minérios, pertence ao Estado brasileiro – tem alíquotas que chegam a 10% do faturamento bruto. Com isso, em 2010, foram arrecadados R\$ 20,8 bilhões em royalties e compensação financeira do petróleo. Enquanto isso, a mineração, que tem faturamento líquido maior, recolheu só R\$ 1,08 bilhão. Além disso, enquanto o petróleo é extraído em maior parte para consumo interno, 75% do minério de ferro é exportado – isto é, o principal produto da mineração brasileira é beneficiado com a isenção de ICMS, o que reduz sua contribuição para a sociedade.

Outra diferença essencial é que a exploração do petróleo é feita a partir de concessões estabelecidas em leilões públicos internacionais. “Na mineração, não temos um sistema republicano. Qualquer pessoa ou empresa pode fazer a requisição de pesquisa e lavra. O novo código introduz assegura de concessão de exploração mediante licitação pública”, afirmou Valle. Uma vez realizada a licitação, a empresa vencedora recebe um título único para concessão de pesquisa e lavra. Atualmente não há prazo estabelecido para a licença, mas no novo código o concessionário terá um prazo de 40 anos, renovável por mais 20, podendo ser prorrogados sucessivamente. O ganhador da licença também será obrigado a realizar investimentos mínimos na área concedida.

Além do reajuste dos royalties e da introdução das licitações públicas, o projeto também prevê uma modificação institucional: o Departamento Nacional de Produção Mineral será convertido em uma agência reguladora e será criado o Conselho Nacional de Política Mineral, nos moldes do setor energético.

OS IMPACTADOS

Os avanços propostos são importantes, mas são insuficientes, de acordo com Valle. “Temos um problema gravíssimo no sistema legal, que é a subavaliação dos impactados pela mineração. Essas populações são tratadas como cidadãos de segunda classe e os impactos avaliados somente do ponto de vista técnico”, disse. Segundo ele, seria preciso estabelecer critérios para identificar essas comunidades e lhes dar alguma forma de compensação financeira.

Problemas complexos relacionados à contaminação das águas superficiais, que penalizam as comunidades ribeirinhas, também foram deixados de fora do novo código. “Estamos defendendo que a nova lei, como acontece em outros países, preveja um zoneamento ecológico mineral. Precisamos de princípios gerais que estabeleçam onde a atividade pode ser exercida, preservando mananciais, quilombos, áreas prioritárias de conservação e assim por diante”, defende.

Também contrário ao regime de urgência na votação do projeto, o ex-deputado federal José Fernando Aparecido de Oliveira (PV-MG) acredita que o texto do novo código foi concebido para agradar as empresas mineradoras. O projeto estabelece a obrigação do minerador de recuperar a área minerada, mas não determina punições nem exige garantias. Também não deixa claro a obrigação de mitigar os impactos socioambientais e indenizar as comunidades

afetadas. Os proprietários dos imóveis diretamente impactados pela mineração receberão 20% do valor arrecadado com a Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM), mas o benefício não alcança os posseiros e a população atingida de forma indireta. “É gravíssimo que o projeto não toque em questões socioambientais”, diz.

Segundo ele, um exemplo da magnitude do problema é a construção do mineroduto com mais de 500 quilômetros – o maior do mundo – ligando Minas Gerais ao Rio de Janeiro. “O projeto, definido como ‘de utilidade pública’ pelo governo mineiro, foi vendido para a Anglo American, com uso gratuito da água, e está sendo questionado pelo Ministério Público por uma série de aspectos relacionados ao licenciamento”, diz Oliveira. O novo código, segundo ele, não contribui para evitar esse tipo de problema. “O projeto enviado ao Congresso não tem uma só linha sobre política de recursos hídricos para uso de água no transporte e beneficiamento de minérios”, diz. Procurada pela reportagem, a Anglo American preferiu não se pronunciar.

“A política mineral tem sido tratada em terceiro plano pelo governo federal e o governo mineiro se omite completamente em relação ao código”, declarou Oliveira. Segundo ele, o estado de Minas Gerais detém mais da metade da produção mineral brasileira e 70% da exploração do minério de ferro, que é o carro-chefe do setor no Brasil. “Os lucros das empresas hoje são gigantescos, mas não se pensa em uma cadeia produtiva de agregação de valor. Tudo isso beneficia muito pouco o País. Hoje, no Norte de Minas Gerais, por exemplo, podemos dizer que o subsolo pertence a empresas da China.” A reportagem procurou repetidamente ouvir o setor empresarial, representado pelo Instituto Brasileiro de Mineração (Ibram), mas não obteve resposta até o fechamento desta edição.

Com o lançamento do Plano Nacional de Mineração 2030, em fevereiro de 2011, os pedidos de concessão de lavra pararam de ser atendidos, a fim de que em alguns meses fossem incluídos já nas regras do novo código. “Com esse represamento de pedidos, a pressão das empresas é grande e esse é o alibi para que o governo apresente o projeto em regime de urgência. Não seria preciso urgência – bastaria incluir uma cláusula determinando retroatividade do novo código para inscrições feitas até certo momento”, explica Oliveira. Com o regime de urgência, segundo ele, o debate público ficará impossibilitado.

EXPANSÃO AMAZÔNICA

Se Minas Gerais concentra hoje as atividades de mineração no Brasil, a Amazônia é o principal foco de expansão dos negócios no setor. Os investimentos de R\$ 350 bilhões previstos pelo Plano de Mineração até 2030 são destinados prioritariamente à Região Amazônica. Ali, tornam-se ainda mais dramáticas as pressões ambientais e sociais que preocupam os críticos do novo código.

De acordo com o jornalista e sociólogo Lúcio Flávio Pinto, responsável pelo Jornal Pessoal, de Belém, o marco legal atualmente em vigor foi concebido em um contexto de estímulo para a ocupação da Amazônia. O código foi instituído em 1967, dois anos após a descoberta da jazida de Carajás e uma década depois das primeiras atividades de lavra de minério na Amazônia – o manganês no Amapá. A partir daí, o Pará, que se limitava à garimpagem do ouro, tornou-se o segundo maior produtor mineral do Brasil.

“O código em vigor tem uma filosofia desenvolvimentista, sem nenhum condicionante ambiental e sem preocupação com a regulamentação da atividade. Ele fez do requerimento de lavras um processo espúrio, no qual ganhava o primeiro a chegar. A irracionalidade preponderava”, declara Lúcio Flávio. Segundo ele, desse ponto de vista, a introdução das licitações é um grande avanço do novo código, assim como a declaração de caducidade da lavra – que deverá impedir transações políticas e comerciais que visam perpetuar as concessões e criar monopólios.

“Mas, do ponto de vista social e ambiental, o novo código traz grandes problemas”, disse Lúcio Flávio. Na Amazônia, uma lacuna específica do novo código ganha contornos mais graves: a questão da mineração em Terras Indígenas. “Até hoje não se tem uma definição clara sobre a legalidade de minerar nessas áreas. Também não se definiu qual o poder decisório dos índios. A posição dominante é que o índio tem direito a royalties e indenização, mas não tem poder decisório, muito menos operacional.” Um dos problemas mais preocupantes do novo código, no entanto, é a questão da extinção de jazidas. “As mineradoras passam todo o tempo da vida útil da jazida formando um fundo de exaustão, para recuperar o local após o uso. Mas as exigências são tão fluidas e frágeis que, na prática, não há recomposição da paisagem”, diz.

O exemplo mais gritante desse problema, segundo Lúcio Flávio, é o caso da Serra do Navio, no Amapá – a mais rica jazida de manganês do planeta. “A empresa (Icomi, já extinta) teve a concessão por 50 anos, mas antes disso houve exaustão e não houve a recomposição da paisagem. Não _caram apenas todos os buracos, mas também grandes quantidades de lixo industrial e resíduos de arsênio, substância letal produzida por uma experiência pioneira de pelotização de manganês”, afirma. Os resíduos, em região próxima a Macapá, afetaram 2 mil pessoas. “O índice de câncer nessa população é um caso de calamidade pública”, ressalta Lúcio Flávio.

Em geral, quando uma jazida se esgota, as populações locais ficam inteiramente abandonadas. “Isso se explica pelo fato de que hoje o minério de ferro, ao lado da soja, é o maior produto de exportação do Brasil. Nunca um mineral teve tanto peso na economia brasileira, com exceção do ouro no século XVIII”, diz.

Aumentar os royalties sem discutir participação nos lucros, de acordo com Lúcio Flávio, relativiza os benefícios da atividade mineradora para o País. A proposta do Executivo é que as alíquotas hoje incidentes sobre o faturamento líquido passem a ser calculadas sobre o faturamento bruto das empresas. Mas, para ele, ainda assim, a participação nos lucros _cará limitada, já que boa parte dos minérios tem seu valor calculado pelo custo de extração na boca da mina, sem valor agregado. “Os royalties serão calculados a partir do faturamento bruto da produção. Mas seria preciso também garantir uma participação a ser calculada sobre o lucro líquido”, propõe.

PARTE I – Exposições

Luiz Fernando Visconti

Luiz Fernando Visconti inicia sua exposição apresentando alguns números do setor minerário no Brasil. No país, entre 1,0% a 1,5% dos potenciais minerários se converteram em projeto, enquanto que, em âmbito global, esse número é próximo a 0,1%. A mineração representa hoje 4% a 5% do PIB e é responsável por um valor entre 20% a 25% de nossas exportações. Entretanto, o cenário de crescimento da produção nacional que prevaleceu até 2011, se reverteu em queda nos anos de 2012, 2013 e nas estimativas para 2014.

Esta inflexão é resultado, em grande parte, da suspensão nas concessões de autorizações de pesquisas e portarias de lavras pelo Ministério de Minas e Energia e pelo Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM) a partir de novembro de 2011, sob impacto da intensificação das discussões sobre o novo marco regulatório. Como não há prerrogativa legal para tal “moratória” há um número crescente de ações judiciais solicitando tais direitos, aumentando a insegurança jurídica já existente. Adicionalmente, como a produção é medida em termos financeiros e a pauta da exportação é de grande relevância para o setor, a desvalorização de algumas *commodities* minerais no mercado internacional também impactou na piora do resultado do país nesta área.

Em relação ao novo marco civil, são intensas as discussões, desde quando Dilma Rouseff ocupada o cargo de Ministra de Minas e Energia. Entretanto, essas discussões ocorriam em âmbito interno. Só em 2013, o Governo Federal passou a chamar alguns representantes do setor para discutir, quando projeto já estava pronto e prestes a ser votado no Congresso. Originalmente, o novo código teria 3 pilares centrais: (i) extinção da MPM e criação da agência reguladora; (ii) alteração na Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM); e (iii) o código de mineração propriamente dito, em substituição do atual, baseado em um decreto-lei de 1967. Tudo isso com um prazo muito reduzido para ser discutido com representantes do setor e da sociedade civil.

O Projeto de Lei nºxxx, apresentado pelo governo, tem como diretrizes o incentivo à produção nacional, o estímulo à concorrência, o desenvolvimento da indústria mineral, a participação do setor privado e o fomento à pesquisa, inovação e agregação de valor. Porém, na opinião do expositor, o corpo do projeto não tem nenhuma relação com tais diretrizes.

Em relação à CFEM, a alteração proposta consiste na alteração do teto, de 3% para 4%, deixando, que incidiria sobre o faturamento bruto e não mais sobre o faturamento líquido.

A exposição da professora inicia-se com a consideração de que a infraestrutura deve ser vista a partir do forte potencial transformador que possui, estando, portanto, intrinsecamente ligada ao desenvolvimento de qualquer localidade. A infraestrutura logística, por exemplo, materializada para construção de rodovias, portos e aeroportos, entre outros, tem forte papel de reestruturação do espaço.

No Brasil, diante de suas dimensões continentais e das desigualdades estruturais entre as regiões, esse papel de ordenação territorial ganha ainda mais destaque. Atualmente, cerca de metade do território nacional tem deficiência marcante de infraestrutura. Por outro lado, cada vez que é dado um passo para suprir essa demanda em regiões não densamente ocupadas, são provocados impactos violentos. A região amazônica reflete claramente este dilema.

A situação torna-se ainda mais crítica em função da falta de planejamento, ou de sua má qualidade. Prevalcem planos de curto ou curtíssimo prazo, em detrimento de um projeto de Estado que supere o prazo de mandatos governamentais. Por conta desse planejamento limitado, não se pensa o desenvolvimento das regiões segundo suas potencialidades e necessidades específicas, intensificando fluxos entre regiões e aumentando a pegada de carbono da atividade econômica.

O escasso planejamento de médio e longo prazos, quando ocorre, se dá em forma de programação orçamentária, e não de planos de desenvolvimento integrados. A própria falta de planejamento, entretanto, acaba por impactar frequentemente o custo e prazo dos projetos. Medidas de controle de impacto ambiental, por exemplo, são tomadas segundo necessidades do decorrer do desenvolvimento do projeto. O país não tem capacidade de estabelecer uma meta, acompanhada de um planejamento de médio e longo prazos, que, evidentemente, sofra ajustes anuais, mas sem perder de vista seu destino.

Um importante instrumento que poderia contribuir com esse processo, a Avaliação Ambiental Estratégica, cuja concepção supõe seu uso para políticas públicas, vem sendo aplicada ao nível de projetos. Hoje, as grandes obras da Amazônia são consideradas de forma individual, e não em conjunto, num contexto de planejamento de desenvolvimento regional.

Bruno Werneck

O advogado Bruno Werneck inicia sua exposição ressaltando que, realmente, o resultado do país nos rankings globais de infraestrutura é sofrível, porém alinhado ao desempenho do país em muitas outras áreas, como saúde, educação e segurança. Segundo ele, este processo indica um problema estrutural, que passa pelo fato de que o Estado atrai cada vez menos pessoas competentes, dispostas e bem intencionadas, seja pela corrupção, seja pela atuação que qualifica como “terrorista” de instituições do Estado, como o Ministério Público e os Tribunais de Contas, colocando pessoas bem intencionadas no mesmo patamar que infratores.

No que tange à execução dos planos, não é viável que exista uma centralização tão grande no Governo Federal, sobretudo quando este governo está inchado e tem grande rotatividade em decorrência de interesses políticos. Um exemplo desta ineficiência era o plano de ampliação do sistema ferroviário no Brasil, umas das bandeiras iniciais do Governo Dilma, mas para o qual jamais houve estudos econômicos, de impacto ambiental, etc. E os processos de licitação querem empurrar esse ônus ao setor privado empreendedor, a partir de processos que oferecem processos precários ou sequer os oferecem, e que, portanto, resultam em aumento de valor ou prazo previstos.

Por vezes, essa falta de planejamento e estudos adequados leva a uma discussão sem fim durante a obra, inclusive questionando se o empreendimento deveria estar em curso ou não,

com mais desperdício de recursos públicos. Os processos judiciais com prazos elevados também impactam negativamente neste cenário. A própria centralização excessiva do planejamento inviabiliza que iniciativas do setor privado sejam implantadas em prazos razoáveis, seguindo a demanda do mercado e com maior eficiência.

Em relação aos modelos de desenvolvimento de projetos de infraestrutura no Brasil, Bruno Werneck acredita que as Parcerias Público-Privadas (PPPs) são a melhor alternativa. Quando a participação do setor privado se dá através dos mecanismos de licitação previstos na Lei Federal nº 8.666/93, que adota o menor preço como único elemento de decisão, são comuns aditamentos que elevam o custo e aumentam o prazo, incorridos pelo setor público. No caso de concessões e PPPs isso não ocorre, pois o executor compartilha o risco no longo prazo, comprometido com a duração e qualidade da obra.

O Estado não deve garantir o retorno da iniciativa privada, mas oferecer oportunidades de risco e retorno plausíveis. Uma tarifa menor, necessariamente vem acompanhada de menores riscos ao setor privado, e vice-versa. Atualmente, sobram recursos para serem investidos em infraestrutura, mas o BNDES acaba sendo importante diante da forte intervenção governamental e insegurança jurídica existentes. Ademais, não se permite que receitas sejam atreladas ao câmbio, de forma que não se abrem possibilidades de financiamento estrangeiro. Assim, diante dos entraves do setor, o BNDES acaba sendo um agente financiador a juros negativos, usando-se de dinheiro público.

A falta de investimentos estratégicos em setores como o de energia, com ponderação do fator ambiental, bem como um processo de regulação setorial menos burocratizado, leva a situações como a escassez, aumento do vertiginoso do custo para o consumidor e não proposição de alternativas para os contestados projetos do Governo Federal.

Por fim, o expositor considera que o país deve ser mais intolerante com usos ineficientes de recursos públicos e atos ilícitos. A incoerência do poder público materializa-se por um intervencionismo elevado nas decisões de projetos, ao mesmo tempo em que cargos técnicos são ocupados por pessoas com interesses diversos e perfil iminentemente político.

PARTE II – Debate

O mediador, João Paulo Capobianco, ressalta ponto destacado por ambos debatedores, a respeito da incapacidade do Estado de planejar e estabelecer prioridades na relação investimento/infraestrutura, minimizando os inevitáveis impactos negativos e maximizando os benefícios. Não se trata de discutir se é melhor o Estado mínimo ou o Estado intervencionista, mas, segundo fala de Marina Silva, discutir o Estado necessário, mobilizador das diversas competências dispersas disponíveis em uma sociedade em torno de um planejamento.

Um grande exemplo de tentativa de planejamento e mobilização é o projeto de expansão da BR-163, no trecho Cuiabá-Santarém. Setores privados diziam-se muito interessados em fazer a obra, sem necessidade de recursos públicos, com o argumento de que melhoraria a logística para áreas produtivas agrícolas na região. Quando o Governo, através de uma ampla articulação interministerial e com os poderes públicos estaduais e municipais envolvidos, conduziu um amplo programa de consolidação de áreas protegidas e proteção da agricultura familiar na região, o que levou o projeto a uma duração muito superior ao esperado e a um custo mais alto, porém que era necessário para garantir a mitigação de potenciais impactos socioambientais negativos que se observa em tantos projetos rodoviários na Amazônia. A partir disso, o setor privado desistiu de desenvolver o projeto, demonstrando que havia um forte interesse velado de ocupação da região por grandes produtores, dada a aptidão da região e as características de concentração de pequenos produtores.

Neli de Mello-Thiery destaca, no projeto da BR-163, seu potencial de reorganização espacial e, portanto, a necessidade do referido plano de ação para regularização fundiária, terras indígenas e Unidades de Conservação. Esperava-se que sua melhoria resolvesse um problema, sobretudo, para os produtores de soja do Mato Grosso, que escoavam a produção através do Porto de Santos e passariam a escoá-la pelo Porto de Santarém, esse era o primeiro aspecto do projeto. Havia, entretanto, este segundo aspecto, representado pela valorização econômica das terras na região. No processo inicial, somente a expectativa de que o projeto se concretizasse, já elevou o preço das terras à beira da rodovia. Pequenos produtores passaram a pedir que o IBAMA os multasse, para comprovar a posse da terra e poder negociá-la com grandes produtores.

O Estado deve ter capacidade de traçar a estratégia e de acompanhar, controlar e monitorar o projeto. A execução deve ser destinada a quem sabe fazê-la, que é o setor privado. Não se podem alçar projetos ao nível de políticas públicas. Entretanto o Estado brasileiro não se mostra capacitado a esse planejamento. Quando tal projeto saiu do Ministério do Meio Ambiente e passou ao Ministério do Planejamento, praticamente foi parado. Portanto, essas instâncias devem estar aptas a realizar esse papel, de forma que o estado se concentre em pensar o desenvolvimento do país, enquanto que o setor privado participa da execução.

João Paulo Capobianco, no papel de mediador, pede a Bruno Werneck que trate também da questão da função do BNDES e dos limites que deveriam haver à sua atuação, tendo em conta o uso de recursos públicos por este agente em empreendimentos de pouca atratividade econômico-financeira.

Bruno Werneck pondera que, de fato, o BNDES está presente de forma intensa em muitos setores, como óleo, gás, mineração, entre outros, também impactado pela inviabilidade de captações estrangeiras pelo fato de a receita ser obrigatoriamente vinculada à moeda nacional. Há algumas possibilidades de captação via mercado, como debêntures, cuja expansão passa pela manutenção da taxa básica de juros em padrões reduzidos, além de fundamentadas em bons projetos. Os fundos de pensão, por sua vez, não devem ser incitados politicamente a financiar infraestrutura, pois se os projetos forem bons e apresentarem uma relação entre risco e retorno apropriada, este o fará naturalmente.

No campo das PPPs e concessões, o país precisa passar uma postura de seriedade e responsabilidade, para que o setor privado perca o medo de inadimplência de obrigações do Estado. O BNDES acaba estando demasiado presente em função dos riscos regulatórios e dos riscos cambiais. Seus recursos deveriam, opostoriamente, ser direcionados a projetos de impacto socioambiental positivo, de fomento a pequenas e médias empresas, pequenos produtores rurais que não conseguem acesso a crédito, etc. E os projetos de infraestrutura com participação do setor privado devem ser estruturados para participação de grupos de investidores independentes, evitando casos como o da BR-163.

A contribuição de melhoria, mecanismo previsto no arcabouço legal brasileiro, poderia ser utilizada para compensar ganhos privados por investimentos iminentemente estatais. No caso da BR-163, aqueles que possuem a terra poderiam pagar, de alguma forma, eventualmente no ato da venda, pelo aumento de valor decorrente da duplicação da estrada.

A economia para uma sociedade sustentável passa por educação e gasto público eficiente, direcionado. Os investimentos do BNDES na política de “campeãs nacionais” representam o oposto. Nos Estados Unidos, por exemplo, qualquer norma aprovada pelo governo tem que ser precedida de um estudo de uma análise custo benefício, envolvendo aspectos socioambientais, tangíveis e intangíveis. A racionalidade do gasto público deve ser estimulada, valorizada e cobrada incessantemente pela sociedade.

João Paulo Capobianco reforça a discussão sobre a participação da iniciativa privada. Dada a incapacidade do poder público de planejar e, mais especificamente, as frequentes licitações de projetos com sem uma análise consistente de viabilidade econômica, ambiental e social, o mediador questiona como os expositores vêm a inserção do setor privado nesta fase de preparação dos projetos, como no caso das hidroelétricas do Rio Madeira, onde foram projetadas por empresas privadas e oferecidas ao poder público. Nestes casos, há riscos de deformação do projeto?

Bruno Werneck considera que, em um modelo ideal, talvez o melhor fosse um menor envolvimento do setor privado nessa fase de planejamento, porém, dada a realidade do país, esta se mostra importante. Talvez, a participação de diferentes agentes do setor privado possa, inclusive, garantir maior número de alternativas para suprir demandas da sociedade brasileira. O expositor demonstra ser a favor do mecanismo de Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI) e das PPPs, pois demandam do setor privado maior comprometimento com o projeto, já que, nestes casos, as empresas são parte do empreendimento por um longo período.

Deve-se, ao mesmo tempo, desmistificar certa negatividade com a qual se vê o setor privado, como se seus interesses fossem contrários aos da sociedade. Isso faz com que, por exemplo, o Brasil ainda faça licitações pelo menor preço, enquanto deveria fazer por melhor técnica e melhor custo. Por conta de casos de corrupção e desvio de dinheiro público, acaba-se punindo todo o setor privado e, em consequência, minando projetos de boa qualidade. Outro exemplo: no Brasil, quando uma empresa ganha um projeto, este provavelmente só se viabiliza com os financiamentos subsidiados do BNDES. Caso uma empresa não tenha acesso a recursos do BNDES, ela nem entra na disputa, enquanto que, em outros países, a ganhadora tem um tempo para a estruturação financeira, na qual, caso não obtenha sucesso, o processo é repassado para a segunda colocada na disputa inicial.

Rodada de Participação dos Convidados

Juliana Cibim questiona os expositores a respeito da complexidade do arranjo institucional ligado à implantação de projetos de infraestrutura, dado seu caráter multisetorial. Adicionalmente, retoma-se o ponto da Avaliação Ambiental Estratégica (AAE), analisando sua importância e tendo em conta a necessidade de articulação da participação do setor privado.

Fabio de Almeida Pinto coloca a questão da instabilidade jurídica dos contratos de concessão e seu impacto nos investimentos em infraestrutura no Brasil, como no caso das distribuidoras de energia ou rodovias que tiveram que brigar na justiça para fazer valer seu direito adquirido. O segundo ponto levantado diz respeito à participação da iniciativa privada na fase de estudos, bem como a possibilidade de o BNDES ou o poder público financiarem um amplo planejamento, como a Avaliação Ambiental Estratégica (AAE), a partir da qual o setor privado desenvolveria seus projetos.

Neli de Mello-Thiery concorda que arranjo institucional constitui-se grande desafio nos dias de hoje, como novos atores surgindo constantemente. Nos tempos do Estado centralizado, essa articulação era menos intensa, já que este detinha autoridade para o planejamento, execução e operação. Assim, a expositora considera que a melhor forma de se abordar essa complexidade é tratá-la tematicamente, e não mais setorialmente. Os projetos de infraestrutura fazem parte de um contexto de desenvolvimento muito mais amplo, e dado seu potencial de reestruturação do espaço, é necessário dar voz a um grande número de atores, em diferentes fases do planejamento do empreendimento. Logicamente, essa abordagem cria uma estrutura matricial de relações que ampla e de difícil gestão, que passa pela educação e qualificação da participação desses atores, mas é a única forma para que as discussões não se limitem aos setores diretamente envolvidos desde o ponto de vista econômico.

Um segundo ponto levantado pelas questões refere-se ao potencial da Avaliação Ambiental Estratégica (AAE) como ferramenta de elaboração de políticas, planos e programas, e não projetos, como ela vem sendo usada no Brasil. A AAE deve servir para sinalizar, no âmbito da infraestrutura, por exemplo, diferentes cenários para o desenvolvimento regional, tradicionalmente trabalhando com pelo menos 3 cenários. Portanto, há a decisão por um cenário, o planejamento já tem um direcionamento, facilitando a entrada do setor privado, agentes de financiamento, etc. A falta de planejamento a partir de mecanismos como este leva cidades como São Paulo a se apoiar no planejamento no nível de projetos da iniciativa

privada, cuja eficácia nas questões do desenvolvimento e na solução de problemas complexos é limitada.

Em relação à etapa de participação da iniciativa privada, Neli de Mello-Thiery acredita que dada a incapacidade do Estado em planejar efetivamente, os projetos privados são uma forma de sair da inércia, mesmo que, por vezes, não sigam um planejamento mais amplo e adequado. Porém, há escolhas que podem ser feitas para melhor qualificar e estimular a participação do setor privado, como o redirecionamento das ações do BNDES a investimento social produtivo. O próprio BNDES pode ser agente de planejamento, como financiador de todos os projetos de relevância no país. Portanto, o contexto atual demanda parcerias público-privadas e participação do setor privado, porque o setor público em si mostra-se realmente problemático, porém podem ser impostos limites a essa atuação. Estratégias de longo prazo, focadas na educação como contrapartida em tais projetos, devem correr em paralelo.

João Paulo Capobianco, a respeito da questão sobre a participação do setor privado na etapa de estudos, destaca o modelo adotado em São Paulo, segundo o qual empresas fazem o projeto e seu detalhamento, incluindo definições de custo. Após a licitação, a empresa que ganhar a concorrência paga para aquela empresa que fez os estudos.

Bruno Werneck, em relação à questão do arranjo institucional, destaca que é necessário no país criar uma cultura de diálogo, de confronto, com participação dos diferentes setores da sociedade e impactados pelas decisões de planejamento estatal. O Governo faz pouco trabalho realmente qualificado de planejamento baseado em números, cenários alternativos, análises qualitativas e quantitativas, etc. A decisão final sempre haverá perdedores e vencedores, e cabe ao Estado garantir que a decisão tomada seja coerente com o desenvolvimento do país e os interesses da sociedade.

O expositor considera que o BNDES e outras instituições técnicas ligadas ao Governo, como por exemplo o Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA), poderiam e deveriam financiar estudos que pautem o planejamento da infraestrutura no país. Entretanto, o contexto atual da etapa de estudos também é impactado negativamente pela Lei Federal nº 8.666/93 e seu dispositivo de decisão pelo menor preço, que faz com que os projetos básicos tenham qualidade limitada. Se o Estado não é capaz de dizer o rumo do desenvolvimento dos projetos, é fundamental que seja dado suporte ao setor privado para realização de estudos prévios.

A respeito do risco regulatório, Bruno Werneck considera que este existe, porém é, muitas vezes, superdimensionado. Ainda assim, é importante construir um histórico consistente de PPPs, que gere segurança no mercado, bem como que o Estado honre suas dívidas.

PARTE III – Encerramento

Pontos a serem discutidos futuramente

- ✓ Como garantir que o empreendedor envolvido na etapa dos estudos de viabilidade dos projetos não seja penalizado caso o projeto não se concretize? Qual o papel do Estado nesses casos?
- ✓ Qual modelo de desenvolvimento que o país busca para as áreas mais carentes de infraestrutura tradicional, como a Amazônia?

Consensos e conclusões que possam ser incorporados à Plataforma

- ✓ O Estado brasileiro precisa criar uma capacidade de planejamento de médio e longo prazo para o desenvolvimento sustentável, com profissionais qualificados e um arranjo institucional que permita a participação de diversos atores na construção dessa agenda.
- ✓ Instrumentos como a Avaliação Ambiental Estratégica (AAE) devem ser adotados e financiados pelo Estado, visando a construção de planos, políticas e programas que contemplados em um projeto de desenvolvimento, que dite os rumos da expansão da infraestrutura no Brasil.
- ✓ O BNDES deve operar sob uma lógica de desenvolvimento em favor da sociedade, de fomento à inovação e ao empreendedorismo, deixando de aplicar a maior parte de seus recursos na expansão de grandes grupos econômicos.
- ✓ A participação do setor privado na execução dos projetos de infraestrutura é fundamental, a partir de um planejamento governamental. As PPPs são formas interessantes de garantir interação dos setores público e privados, garantindo o comprometimento de longo prazo do setor privado com os empreendimentos.
- ✓ Os processos de licitação no país não podem ser balizados somente pelo critério do menor preço, como é feito através da Lei Federal nº 8.666/93. Critérios técnicos devem ter maior peso.
- ✓ Fundos de pensão podem fomentar investimentos em infraestrutura, e o fariam sem qualquer “empurrão” governamental caso os projetos colocados sobre a mesa tenham uma relação risco e retorno compatível com as metas e limites destes fundos.
- ✓ O modelo de desenvolvimento de infraestrutura deve respeitar as particularidades de cada região e seguir um plano estratégico que as considere.
- ✓ O Estado não deve ser agente garantidor de retorno à iniciativa privada, somente oferecer uma relação risco e retorno condizente, competitiva com outras formas de investimento.