

Infraestrutura Empresas dizem que nada mudou no licenciamento desde o PAC 1 enquanto ambientalistas criticam flexibilização de regras

PAC 3 deve enfrentar gargalos ambiental e de construção civil

Tais Hirata e Murilo Camarotto
De São Paulo e Brasília

A terceira edição do Programa de Aceleração do Crescimento, batizado como Novo PAC, uma das apostas do governo Lula para avançar o crescimento da economia, deverá enfrentar gargalos na execução das obras. Entre os desafios centrais a serem considerados pelo programa, estão o processo de avaliação ambiental dos empreendimentos e a capacidade — financeira e operacional — das construtoras do país, além da qualificação de mão de obra, na visão de especialistas e representantes do setor de infraestrutura ouvidos pelo Valor.

A forma como se dá no país o processo de licenciamento ambiental, do qual as obras do PAC dependem para se tornar realidade, divide opiniões. Enquanto a demora e a complexidade dos licenciamentos são a principal preocupação do setor privado, ambientalistas temem que uma flexibilização do processo afrouxe controles. Especialistas da área ambiental citam ainda que o licenciamento tem problemas de governança e manifestam o receio de que o Novo PAC traga de volta empreendimentos com alto impacto socioambiental.

"A coordenação [do licenciamento] é conflituosa, com vários órgãos, muitas vezes que não têm alinhamento, não há concentração de interesses. É um problema histórico e um desafio que temos", diz Fernando Vernalha, advogado especialista em infraestrutura. Joana Chiavari, diretora de pesquisa do Climate Policy Initiative (CPI) — Rio, complementa: "Projetos de infraestrutura são importantes vetores de desenvolvimento, mas também podem gerar efeitos negativos". Para o instituto, um problema central é que a análise ambiental ocorre em momento tardio do processo. "Não dá para esperar que todos os projetos cheguem à fase de licenciamento para questionar, pela primeira vez, se eles são viáveis ambientalmente", diz Chiavari.

Para a pesquisadora da FUC-Rio, uma forma de tornar o processo de licenciamento mais eficiente é incluir essa avaliação desde o planejamento inicial, para evitar que projetos de baixa qualidade e sem viabilidade avancem e gerem problemas de implementação: "É preocupante essa ênfase apenas no processo de licenciamento. Como se ele, sozinho, ainda que aperfeiçoado, fosse capaz de garantir uma boa implementação".

O governo divulgou uma série de medidas institucionais que estão sendo avaliadas para melhorar a execução do programa. Entre elas, há um capítulo específico para a questão do licenciamento ambiental. O texto fala em simplificação de procedimentos e aumento da previsibilidade, mas as medidas concretas nesta direção ainda não estão claras para os especialistas.

Entre as ações previstas pelo Novo PAC está a revisão da Lei Complementar 140/11, que regula as

atribuições de cada ente federativo no licenciamento ambiental. Segundo o governo, a ideia é "trazer mais clareza à distribuição de competências sobre o licenciamento ambiental nas diferentes esferas administrativas". O governo também fala na modernização e integração dos sistemas de licenciamento ambiental federal para dar maior eficiência e transparência.

Um dos coordenadores do PAC, o secretário especial de articulação e monitoramento da Casa Civil da Presidência, Maurício Muniz, diz que os órgãos ambientais foram permanentemente consultados no processo de elaboração do programa e disse que estão "alinhados". "Houve uma intensa interlocução, tanto para as medidas institucionais quanto para as obras. Os empreendimentos mais polêmicos ou complexos do ponto de vista do licenciamento e que não estavam maduros não entraram [no PAC] como obra", disse Muniz. E acrescentou: "Também vamos retomar a política de priorizar as obras do programa na hora do licenciamento". Ele afirmou ainda que há decisão para aumentar a capacidade dos órgãos ambientais por meio da contratação de novos servidores.

O Ibama destaca que, atualmente, trabalha com 538 do quadro de servidores do órgão e que, neste momento, está em processo de reforço da equipe, buscando aumentar a capacidade operacional.

Natália Marçassa, CEO do MoveInfra, não vê avanços no arcabouço do licenciamento: "As regras [de licenciamento] são as mesmas do PAC 1. Por esse regramento, voltamos a ter os mesmos problemas do passado". A MoveInfra reúne as principais empresas de infraestrutura com capital aberto. Antes, a executiva teve passagens pelos governos de Dilma Rousseff, Michel Temer e Jair Bolsonaro.

"O problema do licenciamento não é ser rigoroso. É ter o mesmo rigor para projetos na Amazônia e na avenida Paulista. Deveríamos ter uma lógica entre potencial degradador e medida compensatória, o que não há no nosso arcabouço", diz Marçassa. E complementa: "Então, não se faz licenciamento de infraestrutura em menos de três anos". O Valor enviou perguntas ao Ibama sobre as críticas do setor privado ao processo de licenciamento, mas não obteve respostas até a conclusão desta edição.

O MoveInfra, assim como boa parte das empresas e entidades representativas do setor de infraestrutura, tem manifestado apoio ao PL 2.159/21, em tramitação no Senado. O texto, aprovado em maio de 2021 pela Câmara dos Deputados, flexibiliza as regras de licenciamento e é alvo de críticas de ambientalistas. Uma nota técnica do Instituto Socioambiental (ISA) e do Observatório do Clima questiona uma série de pontos do texto, como a dispensa de licenciamento para diversas atividades potencialmente impactantes, e afirma que, se aprovado sem alterações, o projeto vai gerar intensa judicialização

e insegurança jurídica.

"A eventual aprovação do PL 2.159/21, da forma como está, tem o potencial de praticamente acabar com o licenciamento ambiental, principal instrumento da política nacional do meio ambiente, com consequências graves e irreversíveis como a proliferação de desastres ambientais, o aumento do desmatamento na Amazônia e outros biomas e danos à saúde da população. Quando não havia licenciamento, bebês nasciam anencéfalos em Curitiba/SP [décadas de 1970 e 1980], por exemplo", diz Maurício Guetta, consultor jurídico do ISA.

Venilton Tadini, presidente da Associação Brasileira da Infraestrutura e Indústrias de Base (Abidib), engrossa o coro em defesa do projeto em tramitação no Congresso e também vê riscos de o licenciamento voltar a ser um fator de atrasos e paralisações de obras. Defende, ainda, a maior integração entre os órgãos públicos envolvidos na análise e concessão de licença ambiental. "O PL está no caminho certo para que você consiga ter a agilidade necessária. Harmonizar a agenda [ambiental] dos entes federativos. Não somos a favor de tudo [do projeto de lei], mas os pontos fundamentais têm que ser considerados", diz o dirigente da Abidib.

Em entrevista recente, o ministro dos Transportes, Renan Filho, disse que o governo vai decidir se encampa a totalidade do texto ou se encaminha uma nova versão ao Congresso. Há, também, a possibilidade de que os senadores alterem alguns pontos do que foi aprovado pela Câmara. "O que não se pode é cercar a discussão", disse o ministro. O Ministério do Meio Ambiente não se manifestou sobre o texto.

Além da questão ambiental, outro possível gargalo que preocupa o setor de infraestrutura é a capacidade das empresas de engenharia do país. Segundo empresas que atuam em concessões de transportes, o tema já era alvo de preocupa-

Empreendimentos mais complexos não entram no PAC como obra

Maurício Muniz

Licenciamento ambiental federal

Processos abertos no Ibama*, por segmento

Por tipo de empreendimento	Processos encontrados
Estrutura Rodoviária	358
Estrutura Ferroviária	109
Transporte Hidroviário Marítimo	91
Transporte Hidroviário Fluvial	17
Aeroporto	8
Sistema de Transmissão	482
Sistema de Distribuição	73
Usina Hidrelétrica	99
Usina Eólica	88
Usina Termelétrica	91
Usina eólica offshore	25
Usina Fotovoltáica	17
Usina Termossolar	4
Petróleo e Gás - Produção	133
Petróleo e Gás - Perfuração	102
Petróleo e Gás - Pesquisa Sísmica	144
Petróleo e Gás - Outros	10
Mineração	282
Sistema de Esgotamento Sanitário	24
Sistema de Abastecimento de Água	21
Integração	22
Total	3.316

*Base de dados contempla desde projetos abertos, desde a fase inicial até aqueles com Licença Operacional concedida, inclusive aqueles expirados ou encerrados, em que ainda cabe renovação ou prorrogação. Dados provisionais, sujeitos a alteração em função da atual dinâmica de arquivamento de processos, que está em aprimoramento.

Novo PAC: Aperfeiçoamentos previstos no Licenciamento Ambiental

- revisão da Lei Complementar No. 140/11 para trazer mais clareza à distribuição de competências nas diferentes esferas administrativas;
- regulamentação da consulta livre, prévia e informada aos Povos Indígenas, Territórios Quilombolas ou comunidades tradicionais;
- modernização e integração dos sistemas de licenciamento ambiental federal;
- aprimoramento do planejamento da oferta dos blocos para exploração e produção de petróleo e gás, a fim de facilitar os procedimentos de licenciamento ambiental;
- fortalecimento dos órgãos envolvidos no licenciamento, com recomposição e qualificação da força de trabalho.

Foto: Banco Itaú/Art



Natália Marçassa: problema do licenciamento não é ser rigoroso, é ter igual rigor na Amazônia e na avenida Paulista

ção desde antes do lançamento do Novo PAC, mas agora o alerta se torna ainda maior. "Estamos com muitos projetos no país, e isso é ótimo. Mas é preciso olhar todo o circuito que vai ter que ser percorrido para que o investimento se torne realidade. Hoje esse é um dos principais desafios para as concessionárias. Porque é preciso garantir que vai haver construtora com capacidade, licenciamento, tudo isso sem atrasos", afirma Marco Aurélio Barcelos, presidente da Associação Brasileira de Concessionárias de Rodovias (ABCR).

No setor de construção, há dois problemas centrais: o acesso a crédito e a disponibilidade de mão de obra, diz Carlos Eduardo Lima Jorge, vice-presidente da Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CIBC). São entraves que atingem desde as empreiteiras envolvidas na Lava-Jato até as empresas de menor porte. "O setor vem de um momento difícil em 2021 e 2022. Após a inflação de insumos, a maioria dos contratos sofreu desequilíbrios enormes, e o caminho para o reequilíbrio é longo. Muitas construtoras ainda sofrem com esse efeito", diz Jorge.

Desde a Lava-Jato, o mercado de crédito se fechou para o segmento. "O setor de construção civil no Brasil passou a ser ligado a um risco reputacional. E a cadeia do setor de infraestrutura é formada principalmente por companhias de médio e pequeno portes, a maioria não tem estrutura de governança", afirma Karla Bertocco, sócia da Jive Investments. O resultado é que as construtoras têm tido dificuldade para obter capital de giro, algo essencial para obras de maior fôlego, dado que as empreiteiras precisam aportar recursos volumosos para mobilizar a obra, mas o pagamento vem só depois.

Com o Novo PAC, as empreiteiras tentam negociar com o governo federal a liberação de fontes de crédito para o setor. O tema é visto no mercado como sensível como consequência do histórico de corrupção em obras públicas do passado recente. "Não há falta de construtoras, o que existe é um desafio para o financiamento, a emissão de seguros de garantias, seguros-fiança. E preciso viabilizar um fundo estruturante garantidor para infraestrutura", diz Cláudio Medeiros, presidente do Sindicato Nacional da Indústria da Construção Pesada (Sinicon). A entidade representa grupos como Novo-

con, antiga Odebrecht, e Andra de Gutierrez.

Uma das ações de apoio indicadas pelo governo é a liberação de recursos do Fundo Garantidor para Investimentos (FGI), operado pelo BNDES, para as construtoras. Segundo empresas do setor, ainda não foram definidos os termos exatos, mas a ideia seria conceder um financiamento em um valor de 15% a 20% do contrato, que teria que ser pago em prazo de um ano. O objetivo seria garantir o início da obra.

A Associação Nacional das Empresas de Obras Rodoviárias (Aneor) também deverá encaminhar ao governo três pedidos referentes a financiamento do setor, diz o presidente, Danniell Zweiter. O primeiro é uma linha de capital de giro, em que o contrato da obra serviria de garantia. O segundo é crédito para aquisição de equipamentos para execução das obras. E o terceiro é incluir, nas obras do PAC, um mecanismo de antecipação dos repasses às construtoras, com "garantias efetivas de que a empresa vai cumprir as obrigações".

Questionado sobre o tema, o BNDES afirmou que trabalha junto à Casa Civil no desenho de "uma linha de garantias para avançar a retomada da engenharia nacional" e das medidas legais e legislativas necessárias. Um aspecto do Novo PAC que tende a facilitar a resolução da questão é que não há mais previsão de construções faraônicas, mas sim projetos públicos mais pulverizados e concessões privadas, em que há um "fatiamento" das obras, para diluição de riscos. "Não vemos mais anúncios de grandes obras, isso modula o mercado e permite uma participação maior de médias empresas, que tendem a ganhar fôlego", diz Jorge, da CIBC.

Outro problema identificado no setor de construção é a mão de obra. "Há uma baixa qualificação para serviços técnicos mais especializados", diz Natália Marçassa, do MoveInfra. Na visão da executiva, uma possível forma de resolver o problema seria reduzir as barreiras de entrada para construtoras e profissionais estrangeiros no país. Para as entidades do setor, a saída deverá ser trabalhar junto a órgãos de capacitação técnica para fazer treinamentos, em especial nas áreas nas quais as obras do Novo PAC devem se desenvolver.

Esta é a segunda de três reportagens especiais semanais sobre o Novo PAC.

Supremo considera válida contribuição a sindicatos

Beatriz Olivon
De Brasília

O Supremo Tribunal Federal (STF) decidiu que é válida a instituição de contribuição assistencial por meio de acordo ou convenção coletiva, desde que assegurado o direito de oposição. O julgamento foi concluído ontem, no plenário virtual. A decisão foi unânime.

O tema voltou a julgamento pouco depois que o governo in-

dicou estudar a elaboração de um novo modelo de financiamento dos sindicatos — uma "contribuição negociada". Em 2018, o STF validou trecho da reforma trabalhista (Lei nº 13.467, de 2017) que liberou os trabalhadores do pagamento compulsório dos valores (contribuições sindical e assistencial) — importantes para a manutenção dos sindicatos.

A contribuição sindical é o pa-

gamento aos sindicatos referente a um dia de trabalho e recolhido a cada mês de março, já a contribuição assistencial é fixada em acordo ou convenção coletiva e o valor pode ser definido por cada categoria. Diferentemente da sindical, os trabalhadores poderiam se opor a ela — mas havia discussões na Justiça sobre essa possibilidade.

A reforma trabalhista derrubou a obrigatoriedade das contri-

buições sindical e assistencial aos sindicatos, permitindo que fossem cobradas só do trabalhador que quisesse pagar. A medida foi um baque para os sindicatos, que contavam com os valores para se manter. Desde então, os sindicatos passaram a tentar criar cobranças para os trabalhadores, após aprovação em assembleia.

A medida foi questionada no Supremo em 20 ações diretas de inconstitucionalidade. Em ju-

ízo de 2018, por seis votos a três, os ministros consideraram constitucional o dispositivo da reforma trabalhista que extinguiu a obrigatoriedade da contribuição sindical, estendendo o entendimento para a contribuição assistencial.

Agora, a corte voltou a julgar a obrigatoriedade da assistencial. Na prática, com ela, os sindicatos já conseguiriam repor os valores que perderam com a contribui-

ção sindical, pela possibilidade de negociarem os valores livremente com cada categoria.

O tema foi analisado, no STF, em recurso (embargos de declaração) apresentado contra julgamento do Superior Tribunal de Justiça em ação ajuizada pelo Sindicato dos Metalúrgicos da Grande Curitiba (ARE 1018459). Todos os ministros votaram, no caso, pela constitucionalidade da contribuição assistencial.