



CEBRAP

centro brasileiro de análise e planejamento

Infraestrutura e Desenvolvimento: Política e a Gestão

Este texto foi preparado pelos organizadores do seminário “Infraestrutura e Desenvolvimento: Política e Gestão” para circular entre os participantes. O texto tem o propósito de esclarecer as questões e motivações que orientaram a seleção dos temas e a organização da agenda. O seminário, promovido pelo Cebrap e Instituto Ethos, acontecerá no dia 26 de fevereiro de 2019, entre as 9h30 e 17h00, no Auditório do CEBRAP, Rua Morgado de Mateus, 615, Vila Mariana, São Paulo.

Questões organizadoras do seminário

Investimentos em infraestrutura são um grande vetor de transformações espaciais e de construção da competitividade econômica de regiões e países. A literatura é farta em exemplos que atestam como ocorre expressiva dinamização demográfica e econômica no momento de construção destas obras, com a criação de um número significativo de postos de trabalho, aquecimento do comércio local, instalação de novas empresas, entre outros aspectos.

Já os efeitos de longo prazo destas grandes obras são menos documentados. Determinados centros e programas de pesquisa buscam iluminar aspectos menos favoráveis como o aumento das desigualdades dentro do território onde acontecem estes investimentos, os conflitos sociais e ambientais envolvendo as novas formas de uso e apropriação do espaço, ou mesmo a dificuldade em manter a atratividade e o dinamismo depois de terminadas as obras, quando é extinto o fluxo principal de recursos e também boa parte dos postos de trabalho criados.

Dito de outra forma, é certo que investimentos em grandes obras de infraestrutura contribuem para conectar regiões e para diminuir desigualdades entre regiões, mas pouco se sabe a respeito do que deve ser feito para que elas não gerem também mais conflitos e maiores desigualdades dentro do território onde elas ocorrem. Esta é a questão que este seminário pretende explorar, tendo por foco grandes investimentos em infraestrutura e, mais especificamente, os investimentos em infraestrutura de transportes rodoviários.

O momento atual

O Banco Interamericano de Desenvolvimento aponta que América Latina e Caribe apresentam déficit de investimentos em infraestrutura em setores como transportes e energia, sendo estimados como necessários mais de US\$ 250 bilhões por ano para reverter a situação. Boa parte destas obras de infraestrutura são projetadas para regiões com alto impacto, seja por situarem-se em áreas remanescentes de recursos ambientais de alto valor ecológico, ou por estarem próximas de locais de residência de populações tradicionais ou grupos sociais mais vulneráveis.

No caso brasileiro, até meados da década de 1970 houve certa prioridade a grandes obras de energia e no estabelecimento de sistemas viários integrando regiões e áreas de produção e de consumo ou exportação de bens. Boa parte destes esforços se fez sob o regime ditatorial, o que diminuía a possibilidade de contestação e de governança democrática.

Uma novidade importante surge com a redemocratização e a criação de novos instrumentos orçamentários que a Constituição Federal de 1988 instituiu para qualificar a organização das



CEBRAP

centro brasileiro de análise e planejamento

finanças públicas. São exemplo o Plano Plurianual (PPA), que elenca prioridades, o Orçamento Geral da União (OGU), que aloca recursos durante um exercício financeiro, e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), que faz a coordenação entre estes instrumentos e um planejamento de médio prazo. Nos anos seguintes se estruturaram instrumentos cruciais da legislação ambiental brasileira, que regulam o processo de licenciamento ambiental, os processos de consulta e o estabelecimento dos mecanismos de compensação e mitigação de impactos.

Ao mesmo tempo em que se instituíram estes aperfeiçoamentos institucionais, o Estado brasileiro passava por uma grave crise de financiamento, que se traduziu num hiato em termos de investimentos públicos, que só serão timidamente retomados em meados dos anos 1990, agora sob os auspícios de novas diretrizes de gestão, com maior protagonismo conferido ao setor privado. É nestes marcos que foram lançados os Programas Brasil em Ação em 1996, que mescla recursos públicos e privados, e em 1998 o Avança Brasil, como Plano de Governo e um novo projeto para infraestrutura brasileira sob a perspectiva de um Estado que se pretendia mais ágil e eficaz. A crise de financiamento impediu que boa parte das obras fosse adiante.

Já na década seguinte, é lançado o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), em 2007. O PAC funcionou como elemento orientador da ação estatal, tendo alavancado o planejamento setorial e os investimentos em infraestrutura na retomada do crescimento econômico na segunda metade da década de 2000, pondo em marcha uma carteira significativa de grandes obras, algumas delas no setor de transportes, casos da BR 163 ou da Ferrovia Transnordestina. A crise da década atual pôs um freio nesta retomada.

Um marco relevante para o contexto presente é a regulamentação das PPP, modalidade de engenharia financeira para a contratação do setor privado pelo setor público. Estudos apontam que o modelo em vigor apresenta elevados custos de transação, o que, associado ao alto grau de incerteza de grandes projetos, facilita comportamentos oportunistas em agentes envolvidos, assim, como o descumprimento de acordos por umas das partes, o que aumenta o risco de conflitos e, portanto, os custos das grandes obras.

Em 2019, já sob o atual governo, o novo ministro da Infraestrutura, propôs organizar um mutirão em conjunto com o TCU para zerar os problemas com as obras e concessões, potencializados ou tornados mais visíveis sobretudo de rodovias e ferrovias, que se arrastam desde as gestões anteriores e, assim, destravar obras que seriam essenciais à retomada do crescimento. Mas, uma vez mais, cabe a pergunta: sob que modelo de governança? Se até esta década as políticas sociais, de alguma forma, contribuíram para reduzir a vulnerabilidade e a desigualdade, a crise recente interrompeu a trajetória positiva e os dados mostram a volta da elevação dos níveis de pobreza, o que torna ainda mais importante discutir como associar ganhos sociais àqueles relacionados ao aumento da competitividade de setores e regiões. O Brasil será capaz de abrir uma nova etapa na trajetória de aperfeiçoamento do ambiente institucional voltado às grandes obras de infraestrutura, ou se aprofundará a cisão entre os requisitos da dinamização econômica e a agenda da coesão social nos territórios afetados? Que requisitos são necessários para isso, em termos de produção de conhecimento e de fortalecimento das capacidades dos atores sociais em atuar nesta direção?

Um problema do governo, das empresas ou da sociedade?

Nas sociedades democráticas é difícil separar de maneira estanque as responsabilidades de cada um dos entes envolvidos na realização destas obras de infraestrutura. Empresas, governos e sociedade civil interagem em arenas de negociação de conflitos e em arranjos institucionais criados para estabelecer formas de cooperação, veto e controle social que



CEBRAP

centro brasileiro de análise e planejamento

permitam, a um só tempo, viabilizar as condições para que tais obras aconteçam, mas também estabelecer certos condicionantes e procedimentos que impeçam a captura dos incentivos somente por parte dos agentes mais poderosos e a transferência do ônus para os setores menos organizados ou mais frágeis.

No que diz respeito ao setor privado, não é errado dizer que a preocupação central tem se concentrado em garantir financiamento e a construção de um ambiente político e legal que permita a realização das obras de infraestrutura em condições de relativa estabilidade e segurança jurídica. Nem sempre isso ocorre, e predominam situações em que o tempo de início e entrega da obra é retardado por conta de processos judiciais ou falhas de projeto. Ou situações em que o custo final excede em muito o inicialmente estimado. Mas também é correto dizer que, ao menos em parte do mundo corporativo, cresce a sensibilidade para a necessidade de criar formas de gestão antecipada da contestação social em torno dos efeitos destes empreendimentos sobre populações e territórios. Ou mais que isso ainda, em procurar estabelecer protocolos e formas de diálogo que podem ir além dos mínimos exigidos por lei. Não são poucas as empresas que procuram evitar que sua imagem seja associada à devastação ambiental ou à degradação de condições de vida nas áreas onde atuam. Isso, no entanto, nem sempre ocorre com sucesso e muitos institutos e fundações vêm procurando aperfeiçoar suas formas de realizar os chamados investimentos sociais nas áreas sob impacto de sua atuação.

No que diz respeito ao setor público, o Brasil já foi referência internacional na organização de marcos legais voltados a controlar e gerir conflitos socioambientais associados a grandes empreendimentos. A legislação trabalhista e, principalmente a legislação ambiental, preveem condicionantes e mecanismos de consulta. Apesar disso, são reconhecidos publicamente casos de emprego de força de trabalho em condições pouco dignas, quando não mesmo ilegais, ou de impactos sobre a natureza em magnitude muito superior às ações de prevenção e mitigação negociadas ou impostas nos arranjos que se estabeleceram em torno de grandes obras. Especialmente preocupante são as condições de gestão social e econômica de territórios afetados por estes investimentos em infraestrutura quando cessam os fluxos de recursos. Se num primeiro momento os empreendedores aceitam os condicionantes e realizam investimentos e pagam compensações, depois da obra pronta nem sempre existe a condição de manter os custos de equipamentos criados como escolas e hospitais, ou de substituir os empregos diretos criados no momento de execução da obra.

No que diz respeito à sociedade civil, por sua vez, a literatura aponta que há um primeiro momento de mobilização no momento de realização da obra, com denúncias ou a negociação de compensações e ações de mitigação, mas nem sempre se consegue manter o grau de articulação destes segmentos no momento seguinte. Quando não é possível impedir a realização de obras, em boa parte dos casos as demandas apresentadas acabam se resumindo a reivindicações fragmentadas, que traduzem o déficit histórico dos territórios por equipamentos e serviços públicos. Pouco se alcança em termos de auxílios ou pactos que resultem em formas duradouras de transformação inclusiva destes locais, seja por debilidades organizativas, por falta de estratégias de longo prazo, ou por impermeabilidade do poder público ou de empresas à frente das obras.

Por tudo isso, pode-se dizer que há uma certa fadiga ou envelhecimento institucional no modelo criado para a gestão e negociação dos conflitos em torno das grandes obras de infraestrutura no Brasil. Não se trata de buscar culpados, mas de reconhecer que os termos em torno dos quais se estabelece a governança em torno da distribuição dos resultados destes investimentos está longe de ser suficiente para equacionar as principais preocupações de todos os setores envolvidos.



CEBRAP

centro brasileiro de análise e planejamento

As tentativas de inovação

Todo este quadro é, em maior ou menor grau, reconhecido pelas principais lideranças do mundo acadêmico, governamental, empresarial ou entre organizações e movimentos sociais. Como parte deste diagnóstico, nos anos mais recentes ao menos duas iniciativas procuraram associar, ao processo de licenciamento e realização de grandes obras de infraestrutura, todo um conjunto de esforços voltados a discutir simultaneamente o modelo de organização dos territórios afetados, gerando formas inovadoras de governança com este intuito. Este foi, com algumas diferenças, o caso da Usina Hidrelétrica de Belo Monte, ou da Rodovia BR 163. Em ambos os casos se constituíram espaços de concertação e planos de desenvolvimento que deveriam tomar os empreendimentos e seus aportes em termos financeiros e infraestruturais como oportunidade de ensejar uma nova etapa da formação territorial. O balanço destas tentativas, até o momento, aponta mais dificuldades que a emergência de um novo modelo de governança.

A lista das dificuldades é extensa. Ela envolve: a) insuficiência dos estudos de impacto ambiental, tal como realizado atualmente, como principal quadro institucional para avaliação de impactos ambientais e sociais; b) dificuldades de compreensão sistêmica do território que mostre sinergias entre empreendimentos; c) desarticulação entre etapas de planejamento, implementação e gestão das obras e seus impactos; d) debilidades nas capacidades institucionais para gerir conflitos e engendrar novos paradigmas de desenvolvimento nos territórios; e) estruturas de governança excessivamente dependentes de projetos, programas e investimentos pontuais; entre outros aspectos.

Apesar das dificuldades, um aprendizado significativo tem sido gerado e está disperso por um conjunto de organizações e lideranças. Seria possível transformar estes aprendizados em diretrizes voltadas ao aperfeiçoamento destas formas de governança? Quais seriam estes aprendizados e diretrizes? Estas são as questões que este seminário pretende discutir.