



O futuro da infraestrutura do Brasil em discussão

Visão integrada dos projetos de lei em tramitação é necessária para garantir avanços

SUMÁRIO

Infraestrutura adequada é fundamental para o sucesso econômico de um país. O Brasil, em particular, tem ficado atrás de grande parte do mundo no que se refere à qualidade e à quantidade de infraestrutura. Isso resulta em logística complicada para as empresas e pouca mobilidade para os cidadãos, aumentando os custos de produção e reduzindo o crescimento e a produtividade. No entanto, existem oportunidades em curso.

Atualmente, existem ao menos três projetos de lei em discussão no Congresso Nacional que, uma vez aprovados, visam estabelecer o ambiente jurídico-regulatório capaz de atrair investimentos estratégicos para a concepção e execução de novos empreendimentos de infraestrutura no país.

Neste documento, pesquisadores do Climate Policy Initiative/ Núcleo de Avaliação de Políticas Climáticas da PUC-Rio (CPI/ NAPC) analisam a oportunidade de um debate integrado para garantir um futuro de melhor infraestrutura para o país com conservação ambiental, tendo como ponto de partida os projetos de lei em curso. O setor produtivo e a sociedade como um todo podem se beneficiar.

Um dos principais ganhos de uma visão sistêmica entre os três projetos, à luz das diretrizes trazidas pelo Programa de Parcerias de Investimentos (PPI), é a capacidade de se visualizar, de forma mais precisa, os desafios enfrentados ao longo do ciclo de vida de um projeto de infraestrutura. Em especial, existe a possibilidade de se fortalecer a fase dos estudos de viabilidade técnica, econômica e ambiental, antecipando a discussão de questões que hoje são tratadas apenas durante o licenciamento ambiental. Isso proporcionaria a licitação de projetos mais robustos e de maior qualidade, promovendo a segurança dos investimentos e garantindo a proteção socioambiental.

VISÃO INTEGRADA PARA A INFRAESTRUTURA

A quantidade e a qualidade da infraestrutura que o Brasil precisa para se desenvolver depende de melhores projetos e de um ambiente de investimento mais seguro. Segundo a legislação vigente, detalhada em procedimentos administrativos setoriais, como nos casos de energia e transporte, projetos de infraestrutura amadurecem em várias fases de estudos e decisões públicas. Estudos de viabilidade técnica, econômica e ambiental (EVTEA) fazem um balanço de custos e benefícios e indicam qual a alternativa de projeto mais adequada para o serviço a ser oferecido. Tratando-se de empreendimentos com potencial de causar degradação ambiental, estes devem ser submetidos ao licenciamento ambiental, que indica as condições para viabilidade do projeto, sua instalação e operação. Idealmente, após a aprovação quanto à viabilidade ambiental do projeto, vem a licitação ou os leilões, que conduzem aos preços finais, às regras de operação e aos responsáveis pelos projetos. As diretrizes do Programa de Parcerias e Investimentos (PPI)¹ reforçam essas etapas do ciclo de projeto e ainda incluem a necessidade de consulta pública e aprovação do Tribunal de Contas da União, promovendo maior transparência e segurança jurídica ao ciclo de vida do projeto.

Três projetos de lei (PLs), atualmente em tramitação no Congresso Nacional, alteram o arcabouço de normas e diretrizes vigentes que regulam o setor de infraestrutura. O Projeto de Lei nº 3.729/2004,² que regulamenta especificamente o licenciamento ambiental, o Projeto de Lei nº 3.453/2008,³ que trata de concessões e parcerias público-privadas, e o Projeto de Lei nº 1.292/1995,⁴ que dispõe sobre o novo procedimento geral de licitações, regulam diferentes etapas do ciclo de projetos. Os dois primeiros aguardam submissão ao plenário da Câmara já neste segundo semestre de 2019, enquanto o terceiro aguarda envio ao Senado. Entretanto, todos eles têm sido discutidos de forma isolada e incompleta.

Além disso, o Projeto de Lei de Conversão (PLV) nº 24/2019,⁵ proveniente da Medida Provisória nº 886/2019, que trata da organização dos órgãos da Presidência e dos Ministérios, representa mais uma oportunidade de tratar os temas de meio ambiente e infraestrutura de forma transversal. Esse PLV⁶ incorpora diversos dispositivos que alteram o PPI, como a transferência da Secretaria Especial do PPI para a pasta da Casa Civil da Presidência e a obrigatoriedade de submissão das minutas do edital e do contrato à consulta ou audiência pública antes da licitação. Esses PLs e PLV em tramitação necessitam de um debate integrado sobre alguns de seus conceitos centrais, para que não resultem em regras contraditórias, e para que tenham potencial de qualificar a concepção e a execução de novos empreendimentos, atraindo, assim, investimentos estratégicos para o país.

A visão do ciclo de projetos e a discussão integrada das propostas legislativas abrem a oportunidade para que questões que atualmente são discutidas apenas durante o licenciamento ambiental sejam antecipadas, de modo que os projetos de infraestrutura cheguem à fase de implementação mais robustos e com maior qualidade, reduzindo o risco de conflito e aumentando a segurança do investimento. Isso significa apropriar-se do conceito e da importância dos EVTEA e fortalecê-los,

1 <https://www.ppi.gov.br/10-diretrizes>

2 <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/grupos-de-trabalho/56a-legislatura/licenciamento-ambiental/documentos/outros-documentos/texto-base-4a-versao-apresentado-em-08-08.2019>

3 <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/56a-legislatura/pl-3453-08-parcerias-publico-privadas>

4 https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1765896&filename=Parecer-PL129295-17-06-2019

5 <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8011123&ts=1568898866382&disposition=inline>

6 Dispositivos originalmente propostos pela Medida Provisória nº 882/2019 que perdeu eficácia no dia 30 de agosto de 2019, embora esteja sujeita à edição de decreto legislativo que discipline seus efeitos. Depende da aprovação do Congresso Nacional até 16 de outubro de 2019 para não perder eficácia.

considerando que este é o momento em que o projeto se encontra identificado a ponto de permitir uma análise aprofundada, mas sem os contornos definidos ou estruturas de financiamento que impeçam ou tornem muito cara a sua alteração ou cancelamento, como ocorre no licenciamento ambiental.

Fortalecer os estudos de viabilidade para construir um *pipeline* robusto de projetos inclui três implicações fundamentais, já praticadas setorialmente, e cujo reconhecimento em lei e controle de qualidade de implementação são indispensáveis.

O primeiro avanço a ser feito com os EVTEA é um efetivo reconhecimento do componente ambiental na delimitação das áreas de abrangência e influência direta e indireta dos projetos, além da definição clara desses conceitos nos termos de referência destes estudos. A discussão sobre a área de influência está em debate apenas no PL do licenciamento ambiental, na qual, inclusive, é proposta uma definição bastante restritiva, que considera apenas os impactos na área de influência direta do empreendimento. Todavia, tal discussão poderia ser incluída nas demais propostas legislativas, ampliando o debate e resultando em um conceito consistente e aplicável a todas as fases de um projeto de infraestrutura.

Um segundo ponto que poderia ser incluído no escopo dos EVTEA, e que tem sido discutido somente no âmbito do licenciamento ambiental, são as consultas à sociedade e às populações tradicionais. Tais consultas devem ser entendidas como um processo de diálogo. Se forem iniciadas na fase dos estudos de viabilidade, as consultas permitem um melhor entendimento do projeto por parte da população, além de uma melhor avaliação da capacidade institucional de governos locais para absorver impactos. Todos esses elementos são fundamentais para a concepção do projeto, sua avaliação, e início da elaboração de suas ações de mitigação, compensação e políticas de governo muitas vezes associadas.

Por fim, vê-se a necessidade de institucionalizar em lei o diálogo entre o resultado dos EVTEA e os termos de referência dos Estudos de Impacto Ambiental (EIA), no âmbito do licenciamento ambiental.

Ao mesmo tempo, há que se ter cautela para que os projetos de lei não criem pontos adicionais de tensão, como, por exemplo, a proposta do PL de licitações, que estabelece o atraso na emissão de licença ambiental ou o descumprimento de obrigações relativas ao licenciamento como uma das possibilidades de o contratado solicitar o término do contrato com a administração pública. Isso poderia incentivar a própria Administração Pública a pressionar os órgãos ambientais para que expeçam licenças sem a análise necessária ou para que não sejam rigorosos com o monitoramento e fiscalização do cumprimento às licenças, e incentivar o Ministério Público a recrudescer a fiscalização sobre os órgãos ambientais e as partes dos contratos, quanto a esse aspecto.

Há, portanto, uma série de oportunidades de se debater esses projetos de lei em conjunto, de forma produtiva. A necessidade de se desafogar o licenciamento ambiental constitui raro consenso entre ambientalistas e o setor produtivo e merece ser aproveitado. O fortalecimento dos EVTEA vai ao encontro das diretrizes do PPI, e a discussão em torno dos PLs do novo procedimento de licitação e de PPP pode beneficiar-se desse debate transversal e prever requisitos ambientais em harmonia com o PL do licenciamento ambiental, sem criar novos pontos de tensão. Entretanto, esses projetos de lei estão sendo discutidos de forma isolada, prejudicando as possibilidades de avanço. É necessário e oportuno, enfim, o debate sobre as propostas legislativas com base em uma visão sistêmica dos desafios enfrentados ao longo do ciclo de vida de um projeto de infraestrutura, para que se estabeleça um futuro ambiente jurídico-regulatório mais harmônico entre os atores desses empreendimentos.

AUTORES

Joana Chiavari

Associate Director, Climate Law and Governance
Climate Policy Initiative (CPI) & Núcleo de Avaliação de
Políticas Climáticas da PUC-Rio (NAPC/PUC-Rio)
joana.chiavari@cpirio.org

Ana Cristina Barros

Senior Advisor for Sustainable Infrastructure
Climate Policy Initiative (CPI)
acbarros040@gmail.com

Luiza Antonaccio

Legal Analyst, Climate Law and Governance
Climate Policy Initiative (CPI) & Núcleo de Avaliação de
Políticas Climáticas da PUC-Rio (NAPC/PUC-Rio)
luiza.antonaccio@cpirio.org

Gabriel Cozendey

Research Assistant, Climate Law and Governance
Climate Policy Initiative (CPI) & Núcleo de Avaliação de
Políticas Climáticas da PUC-Rio (NAPC/ PUC-Rio)
gabriel.cozendey@cpirio.org

Citação Sugerida

CHIAVARI, Joana; BARROS, Ana Cristina; ANTONACCIO, Luiza; COZENDEY, Gabriel. Nota Técnica. O futuro da infraestrutura do país em discussão: Visão integrada dos projetos de lei em tramitação é necessária para garantir avanços. Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative, 2019.

Outubro/ 2019

O Climate Policy Initiative (CPI) é um grupo internacional de analistas e consultores que trabalham para aprimorar as mais importantes políticas de uso da terra e energia no mundo, com escritórios nos Estados Unidos, Europa, Brasil, Índia e Indonésia. No Brasil, o CPI é afiliado à Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio) e mantém estreita colaboração com pesquisadores de universidades dentro e fora do país. Este trabalho em infraestrutura é financiado pela Gordon and Betty Moore Foundation e pela Norway's International Climate and Forest Initiative - NICFI.

www.climatepolicyinitiative.org



Conteúdo sob licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional.
Os textos desta publicação podem ser reproduzidos no todo ou em parte desde que a fonte e os respectivos autores sejam citados.