

PORQUE TUDO ATRASA NO BRASIL

Projetos malfeitos, licitações irrealistas, aditamentos, liminares, corrupção... a perversa combinação de fatores que nos transformou na "Terra do Nunca Fica Pronto"

Alberto Bombig, Angela Pinho e Vinicius Gorczeski

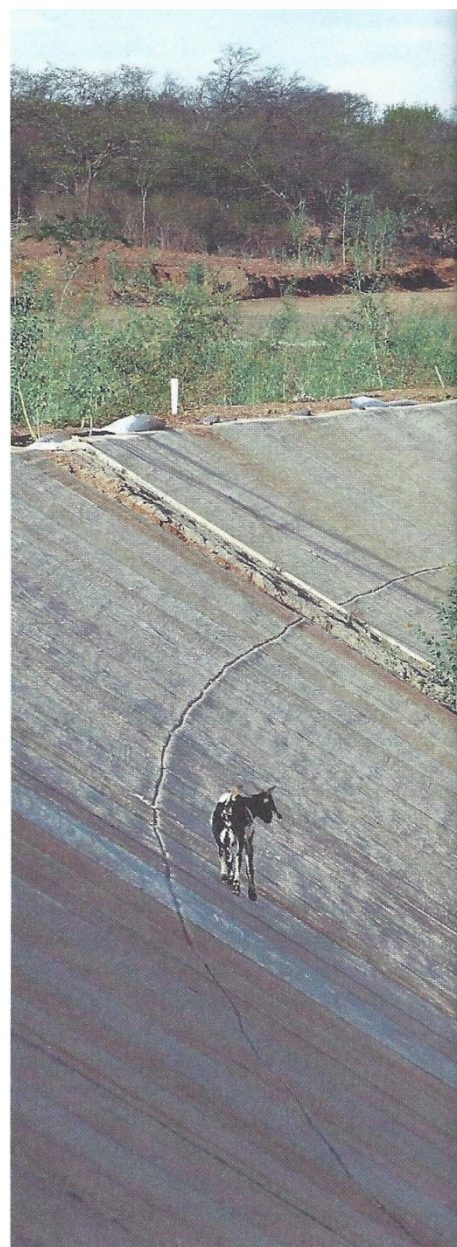
Ninguém convive com mais cobranças sobre atrasos que o ministro do Esporte, Aldo Rebelo, um dos responsáveis pelas obras da Copa do Mundo e da Olimpíada do Rio de Janeiro. E o que ele diz sobre o assunto? "O atraso é um de nossos problemas civilizatórios, faz parte de nossa cultura. Até reunião ministerial atrasa no Brasil", afirma, com conhecimento de causa. Essa cultura se reflete sobretudo no mundo das obras públicas. O Brasil ostenta uma lista enorme delas, muitas sob a guarida da segunda versão do Programa de Aceleração do Crescimento, o PAC-2. Cria da presidente Dilma Rousseff – a "mãe do PAC" –, o programa, em seu segundo ano, executou apenas 47,8% das obras previstas no pacote. Se nem as obras do PAC, com a cobrança férrea da presidente, são entregues no prazo, o que dizer das outras? Os quadros ao longo desta reportagem dão uma ideia da situação de algumas obras tocadas atualmente no Brasil. Abaixo, uma lista dos fatores que compõem a cultura do atraso no Brasil – e algumas possíveis soluções.

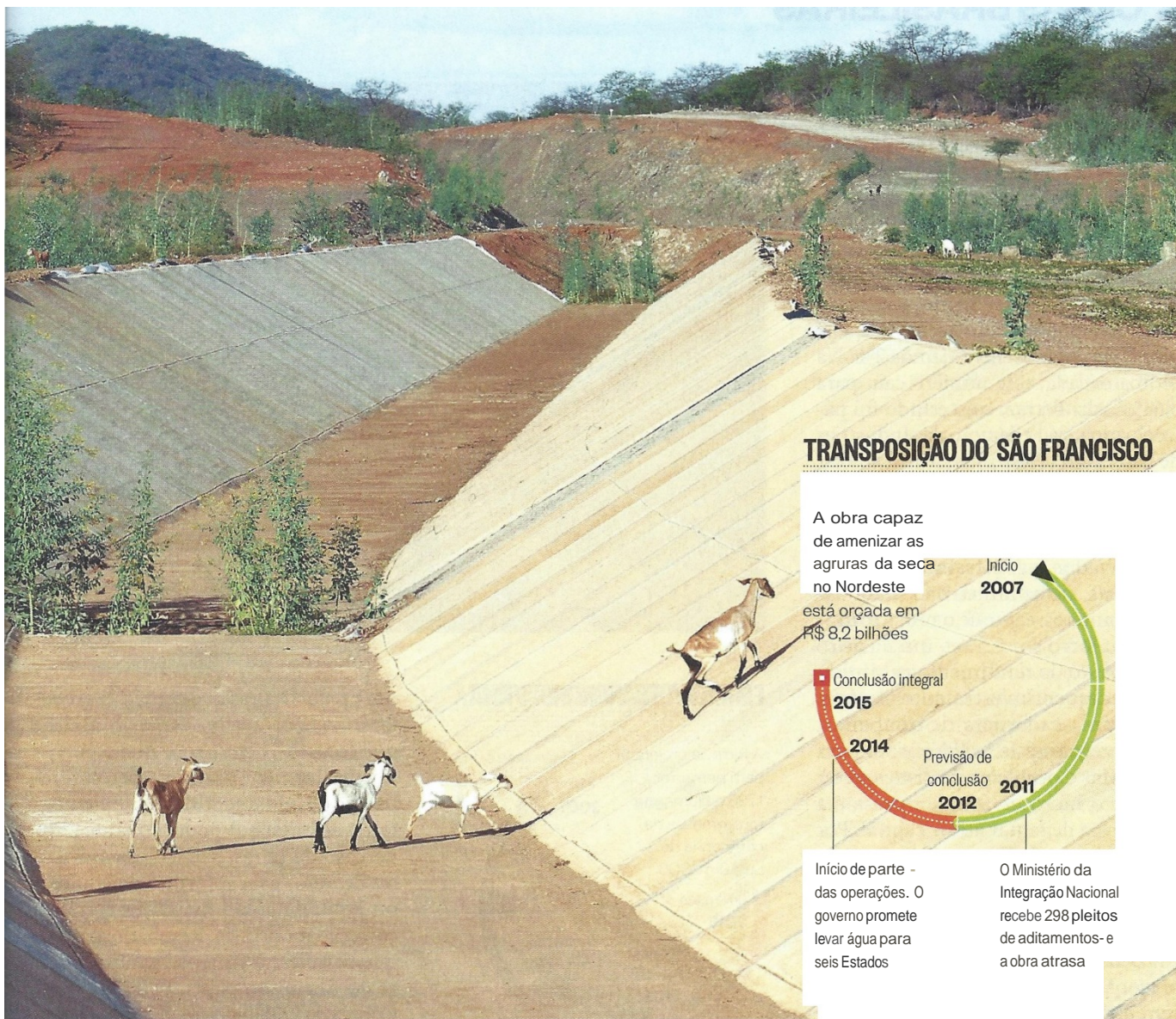
PROJETOS APRESSADOS

Vive-se no Brasil uma cultura do curto prazo. Obra boa é aquela que

fica pronta a tempo de ser inaugurada em ano eleitoral. Os governantes ficam nervosos quando uma obra fica muito tempo na fase de projeto. "Os governantes falam: não quero projeto, quero obra", diz Roberto Kochen, diretor do Departamento de Infraestrutura do Instituto de Engenharia de São Paulo. Essa pressa para começar a obra, paradoxalmente, é um grande fator de atraso. Sem estudos técnicos de qualidade, o construtor acaba encontrando imprevistos na execução. Quando isso acontece, é preciso revisar os prazos – e, pior, o orçamento. As obras ficam mais caras e mais demoradas.

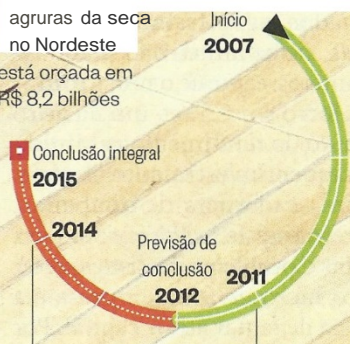
O pensamento de curto prazo é inerente às democracias, pois o governante eleito precisa mostrar serviço para ganhar eleições subsequentes. Em outros países, consegue-se conjugar esse pensamento a uma visão estratégica. "Nos Estados Unidos e na Europa, há todo um planejamento antes da execução de uma obra, que pode durar anos", diz Kochen. Ele cita como exemplo uma das obras de engenharia mais famosas dos últimos tempos: o túnel sob o Canal da Mancha, que liga a França e a Inglaterra. A obra levou sete anos para ficar pronta. O projeto levou mais de dez.





TRANSPOSIÇÃO DO SÃO FRANCISCO

A obra capaz de amenizar as agruras da seca no Nordeste está orçada em R\$ 8,2 bilhões



Início de parte - das operações. O governo promete levar água para seis Estados

O Ministério da Integração Nacional recebe 298 pleitos de aditamentos - e a obra atrasa

PORTO DE MANAUS

A adaptação no terminal de passageiros e a ampliação do cais estão na mira do Tribunal de Contas



Mesmo sem projeto, o governo promete entregar as reformas antes da Copa de 2014

Previsto inicialmente para março de 2013, o projeto ainda não saiu do papel

Problemas de projeto resultam não só em atrasos, mas em obras malfeitas. Um exemplo recente é o Estádio Olímpico João Havelange, o Engenhão, no Rio de Janeiro. Ele foi interdito em março – apenas seis anos depois de sua inauguração-, por haver risco de a cobertura desabar. "Não fiz esse estádio. Não quero me eximir das obrigações de um prefeito, mas o Engenhão foi feito nas coxas", disse na semana passada o prefeito do Rio de Janeiro, Eduardo Paes, ao comentar a interdição. Por causa dela, a final do Campeonato Carioca, tradicionalmente um dos grandes momentos do calendário futebolístico do Rio de Janeiro, teve de ser realizada na cidade de Volta Redonda.

LICITAÇÕES MALFEITAS

A forma como são escolhidas as empresas que fazem as obras é outro motivo de atraso. O modelo de licitação adotado atualmente privilegia as empreiteiras que oferecem o menor preço ao governo (no caso de licitações) ou para a população (no caso, por exemplo, da concessão de rodovias). É um princípio correto, mas que no Brasil acaba gerando distorções. No afã de conseguir os menores preços, os editais são malfeitos e incorporam números irrealistas. O caso recente mais notório foi a concessão de rodovias e ferrovias, projeto lançado com estardalhaço pela presidente Dilma Rousseff. Trata-se de um exemplo importante, porque o Brasil vive um

gargalo dramático nos investimentos em infraestrutura. Um estudo do professor Lucas Ferraz, da Fundação Getúlio Vargas, mostra que nos anos 1970 o Brasil investia 5,4% de seu Produto Interno Bruto em obras de infraestrutura. Na década que vai de 2001 a 2011, o valor destinado a projetos da construção civil caiu para 2,10%. Quando a lupa recai sobre a área dos transportes, a situação é pior. "Há 30 anos, investíamos 2%. Na última década, esse número caiu para 0,64%", diz Ferraz, cujo estudo foi patrocinado pela Federação das Indústrias de São Paulo (Fiesp).

O plano de concessões de rodovias de Dilma foi apresentado como uma porta de entrada para os investimentos privados na infraestrutura. As empresas, no entanto, não demonstraram interesse, já que o projeto limitava seu lucro em 5,5% - um número bem abaixo do rendimento garantido por qualquer investimento seguro, como uma caderneta de poupança. Anteontem essa taxa foi revista para 7,2%. Mas o problema persiste: querer limitar o lucro de uma empresa é a pior forma de tentar atrair capital. Por causa desse vaivém, o país amargou um atraso de mais de um ano.

Problemas ocorrem também quando os técnicos que julgam a licitação levam em consideração apenas o critério do preço. Nesses casos, muitas vezes vencem empresas que não têm condição técnica para tocar a obra. De acordo com o Ministério dos Transportes, é comum a desistência de empresas no meio da obra, em razão de limitação operacional. Para evitar isso, adota-se nos Estados Unidos uma prática conhecida como "performance bond", um seguro que cobre integralmente o valor de uma obra. Se a construtora quebrar, for declarada inidônea ou não tiver condições de concluir o projeto, caberá à seguradora terminar o serviço. Essa ideia nunca foi adotada no Brasil, porque só venceriam as grandes empreiteiras - e a concorrência saudável é importante para baixar os preços.

Na verdade, o efeito dessa concorrência entre grandes e pequenos pode ser o oposto. Um conselheiro do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, responsável por analisar e dar pareceres



FERROVIA TRANSNORDESTINA

A ferrovia projetada para percorrer 1.728 quilômetros foi promessa de campanha de Lula em 2006



Entre 2010 e 2012, as obras sofrem atrasos decorrentes de licenças ambientais, desapropriação e ajustes no projeto. As intervenções culminaram na reavaliação do projeto

técnicos sobre a licitude e a legalidade das licitações, disse a ÉPOCA que muitas vezes as empreiteiras se unem para vencer com preços abaixo dos valores necessários. Como fazem depois para realizar a obra? Aí entra um terceiro fator de atraso, um procedimento que se tornou tão brasileiro quanto a jabuticaba ou o Zé Carioca: o aditamento.

A CULTURA DO ADITAMENTO

O aditamento funciona assim: a empresa vence a concorrência oferecendo

um preço. Depois que começa a executar o serviço, ou a realizar a obra, alega que o custo é bem maior que o previsto inicialmente. Para cumprir o contrato, pede o aditamento, uma suplementação de verba que pode ser de até 25%, no caso de obras, serviços e compras, ou de 50%, para reformas de edifícios ou equipamentos. Isso sem contar a correção monetária. Resultado: o preço que permitiu à empresa ganhar a licitação fica só no papel. O Tribunal de Contas da União permite, ainda, que os valores ultrapassem 50% em situações que considera "excepcionalíssimas". Muitas vezes esses processos de aditamento vêm acompanhados de prorrogação no prazo da entrega, já que se referem a procedimentos que não estavam previstos no projeto original. Tradução: mais atraso.

O mecanismo de aditamento deveria ser usado apenas diante de situações de aumento de custo que não poderiam ser previstas quando o contrato foi assinado. No Brasil, acabou se tornando comum em obras públicas. Países europeus têm códigos de ética para funcionários públicos e conselhos que fiscalizam os aditamentos, para evitar que se abuse desse recurso. No último caso, o governo pode cancelar os contratos. Um bom exemplo disso ocorreu recentemente na



AEROPORTO DE PORTO ALEGRE



Inglaterra, país que organizou e abrigou os Jogos Olímpicos do ano passado. Diante da alta exagerada de alguns contratos públicos, o governo reestruturou todo o seu programa e adotou um modelo diferente, com Parcerias Público-Privadas.

BUROCRACIA EMPERRADA

Neste capítulo, é necessário prestar toda a atenção. Há uma reclamação generalizada no Brasil, de empreiteiros e construtores, em relação à burocracia nas obras públicas do Brasil. Os documentos exigidos para passar do projeto à execução são muitos. Entre eles, exigência de visto do Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura (Crea), atestado comprovando a experiência da empresa licitada, certidões comprovando a liquidez da empresa etc. Tais documentos são necessários para dar uma garantia mínima ao governo de que as empresas são capazes de realizar a obra. Não são os documentos que emperram as obras. O empecilho é a falta de pessoal especializado para analisar esses documentos e dar agilidade aos processos.

O presidente do Sindicato dos Construtores de São Paulo (Sinduscon), Luiz Antonio Messias, dá um exemplo de como isso funciona na prática. Na cons-

trução de rodovias em São Paulo, diz ele, o que mais atrapalha são as licenças ambientais. São necessários três documentos: a licença prévia, a licença de instalação e a licença de operação. Tais documentos são emitidos pela Cetesb, órgão responsável pelo saneamento básico no Estado. "Como há carência de pessoal especializado para analisar todos os casos, cria-se um gargalo muito sério. A aprovação de uma obra pode levar até 13 meses."

De acordo com Paulo Simão, presidente da Câmara Brasileira da Indús-

tria de Construção, no passado, a culpa pelos atrasos em obras públicas no Brasil já foi de interferência política, falta de dinheiro e incapacidade técnica das empresas. Hoje, é da morosidade e da burocracia em diversos órgãos responsáveis pelos empreendimentos: prefeituras, cartórios, repartições de meio ambiente e corregedorias em todas as esferas de governo. O presidente da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp), Paulo Skaf, diz que o que falta não é dinheiro, mas excelência em gestão pública e a redução da burocracia.

QUESTÕES JURÍDICAS

Eis o último gargalo, que exige também uma análise cuidadosa. Toda obra -com projeto, licitação com seus aditamentos e execução - é fiscalizada pelo Ministério Público e pela sociedade. Qualquer cidadão que se sentir prejudicado, mesmo na fase de projeto e desapropriação, pode recorrer à Justiça em busca de seus direitos. Trata-se de um processo democrático e saudável. Como a Justiça é lenta, os processos que envolvem obras públicas geram mais atrasos.

De acordo com Messias, no Sinduscon, os processos começam logo que a licitação sai. Os perdedores recorrem, tentando anular o resultado. Depois, os recursos jurídicos continuam. Segundo o próprio Ministério dos Transportes, em nota enviada a ÉPOCA, entre os principais fatores responsáveis pelo atraso nos projetos de infraestrutura ferroviária estão a desapropriação de áreas ocupadas, as decisões do Ministério Público e da Justiça e os pedidos de informações e outras determinações do Tribunal de Contas da União (TCU). Todas questões jurídicas.

Como todo fenômeno cultural, o atraso sistemático de obras no Brasil se deve a vários fatores. Não é o caso de diminuir exigências nem a fiscalização, mas de agilizar os processos. Nas outras fases são necessários projetos melhores, licitações mais realistas e a inibição da cultura do aditamento. Obras entregues no prazo - assim como reuniões mtms-teriais que começam na hora - fariam do Brasil um país melhor.