


BOLETIM

TRANSPORTES

EM FOCO

 **FGV TRANSPORTES**

ANO 1
N. 2
ABR
2021



Este boletim é periódico e tem como objetivo apresentar uma visão geral das atividades dos setores de transportes, logística e mobilidade urbana, por meio de artigos, *white papers*, opiniões, pesquisas, números, conjuntura, oportunidades, publicações, eventos e notícias.

<https://transportes.fgv.br>

fgv.transportes@fgv.br

(21) 3799-5550

SEJA UM MANTENEDOR DO FGV TRANSPORTES

A FGV é uma entidade de utilidade pública e sem fins lucrativos. Dessa forma, o FGV Transportes busca o suporte de mantenedores corporativos que tenham interesse em contribuir com o desenvolvimento de estudos e pesquisa em transportes, logística e mobilidade urbana, para ajudar na formulação de políticas públicas e no desenvolvimento socioeconômico e ambiental sustentável do país. O mantenedor do FGV Transportes ajuda a garantir o funcionamento de um centro de estudos de excelência, influenciador de políticas públicas, disseminador de conhecimento e formador de opinião, a partir da disponibilização de recursos, financeiros ou não. Os mantenedores do FGV Transportes usufruem das vantagens diretas e indiretas de relacionar sua marca ao mais importante e respeitável centro de geração de pensamento estratégico do Brasil, sob a chancela da FGV.

<https://transportes.fgv.br/seja-um-mantenedor>



SUMÁRIO

ENQUETES / PESQUISAS

- 4 ÍNDICE DA QUALIDADE DA MOBILIDADE URBANA –
IQMU – 2ª RODADA/JAN-2021

WEBINÁRIOS

- 10 ESTRATÉGIA DE IMPLEMENTAÇÃO DO CONCEITO *E-NAVIGATION*
PARA AS ÁGUAS JURISDICIONAIS BRASILEIRAS
- 14 LANÇAMENTO DA REVISTA BRASILEIRA DE TRANSPORTES – RBT

ENTREVISTA

- 16 TARCÍSIO GOMES DE FREITAS, MINISTRO DA INFRAESTRUTURA

OPINIÃO

- 20 GOVERNANÇA E COMPLIANCE NAS EMPRESAS ESTATAIS:
OS AVANÇOS TRAZIDOS PELA LEI DAS ESTATAIS E OS
IMPACTOS NO PROGRAMA BRASILEIRO DE DESESTATIZAÇÃO
- 30 DESAFIOS REGULATÓRIOS ÀS CONCESSÕES DE RODOVIAS
EM 2021



ENQUETES / PESQUISAS

IQMU: 2ª RODADA JANEIRO/2021

O Índice da Qualidade da Mobilidade Urbana – IQMU é calculado pelo FGV TRANSPORTES, numa escala de 0 a 10, com base em enquetes trimestrais sobre as condições dos transportes públicos e da mobilidade urbana nas cidades brasileiras. Em sua 2ª rodada (jan-fev/2021), o IQMU indicou a nota de 4,3, com amostra de 677 opiniões, em todo o país. Em comparação à 1ª rodada (out/2020), com amostra de 744 registros, cujo IQMU foi de 4,2, percebe-se uma ligeira melhora, mas a percepção geral sobre a mobilidade urbana no país ainda permanece avaliada como RUIM e PÉSSIMA. [Leia o artigo abaixo e entenda o IQMU.](#)

A mobilidade é um dos pilares para que as cidades pensem em desenvolvimento urbano e qualidade de vida da população, pois os deslocamentos de pessoas e mercadorias nas cidades impactam e sofrem impactos, causando externalidades negativas, tais como: acidentes, poluições, congestionamentos, entre outros.

Buscando-se os aperfeiçoamentos necessários para apoiar os organismos que tomam decisões nessa área, a FGV Transportes desenvolveu metodologia para geração do Índice da Qualidade da Mobilidade Urbana - IQMU, que permite

investigar, em vários níveis e especificidades, as condições da mobilidade urbana.

Dessa forma, visando a apoiar os processos decisórios e as análises das externalidades, o presente artigo apresenta os resultados gerais da 2ª rodada para coleta de dados, que aconteceu entre 25/01/2021 e 14/02/2021, e redundou em 677 registros. A primeira rodada gerou 744 respostas, coletadas entre 23/10/2020 e 14/11/2020.

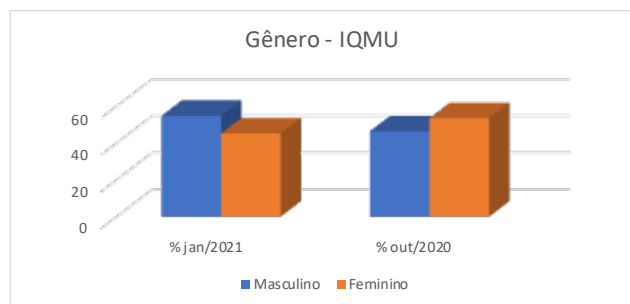
Quanto às principais características dos respondentes, questionou-se o gênero, se detinha alguma necessidade especial, a faixa etária, o grau de formação e a cidade onde o movimento inicia.

Como pode ser percebido no gráfico a seguir, na 1ª rodada, houve predomínio do gênero feminino e, na segunda coleta de dados, do masculino. Nas duas situações, a taxa seguiu a mesma proporcionalidade, em torno de 54%.

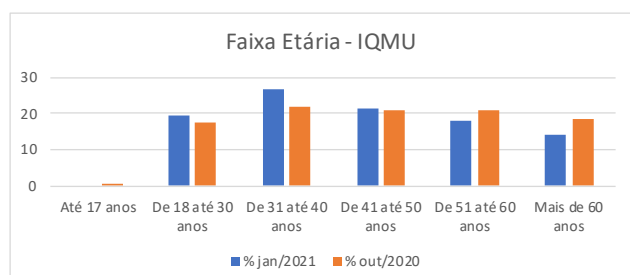
As estatísticas de gênero, publicadas pelo IBGE, em 2018, destacam alguns números importantes entre homens e mulheres que consagram a busca pela igualdade de gênero como um dos eixos estruturantes da formulação de políticas públicas no país. Nessa estatística, ressalta-se a jornada dupla do gênero feminino, com 18,1% dedicando o tempo com cuidados de pessoas e/ou afazeres domésticos; e para homens, 10,5%. Quanto à população ocupada parcialmente,

isto é, em período de trabalho de até 30 horas semanais, que necessita de sistemas de mobilidade adequados em todos os períodos do dia, denotam que quase 30% são do gênero feminino, enquanto 14,1% do gênero oposto.

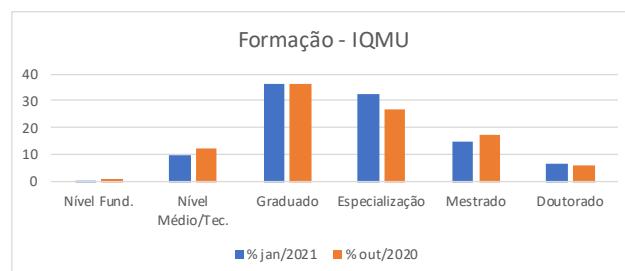
Nesse mesmo cenário de equiparação, a pesquisa detectou que, aproximadamente, 2% dos respondentes apresentam alguma necessidade especial. Esse contingente esbarra em inúmeros obstáculos nas cidades, destacando-se as calçadas esburacadas, rampas inexistentes ou destruídas, falta de funcionamento e ausência de elevadores em estações e terminais, entre outros. Os padrões para desenvolvimento adequado de elementos urbanos estão observados na ABNT NBR 9050.



Nas duas rodadas, a faixa etária predominante dos respondentes é de 31 a 40 anos, mas com aumento substancial em janeiro de 2021, ultrapassando a marca dos 25% do total. Esses valores são detalhados, inclusive nas outras faixas, no gráfico adiante.



No quesito “Formação”, percebe-se maior predomínio de respondentes com conclusão do nível superior, em torno de 80%, mas com maior contingente com somente a graduação, mais de 35%. Esses dados estão detalhados no próximo gráfico.



Quanto às viagens estabelecidas no cotidiano, os resultados denotam relativa manutenção das características nas duas rodadas. A maioria dos pesquisados faz apenas uma viagem, de ônibus público (mais de 40% em cada condição), que usa no máximo 1h para cumprir o trajeto entre origem e destino (próximo de 50%), motivados por questões relacionadas a trabalho (em torno de 80%). Os detalhamentos para as duas rodadas estão nas quatro tabelas a seguir.

Baldeações - IQMU		
	Jan/2021 (%)	Out/2020 (%)
Nenhuma	↑ 43,6	42,5
Apenas uma	22,2	26,8
Duas	25,6	22,9
Três	7,7	6,7
Quatro ou mais	1,0	1,1

Tempo entre origem e destino - IQMU		
	Jan/2021 (%)	Out/2020 (%)
Até 1 hora	↓ 52,0	56,7
Entre 1 e 2 horas	37,8	33,5
Entre 2 e 3 horas	8,4	8,6
Mais de 3 horas	1,8	1,2

Motivo do deslocamento - IQMU		
	Jan/2021 (%)	Out/2020 (%)
Lazer	1,6	3,1
Saúde	2,2	3,1
Trabalho	↑ 83,5	78,3
Estudo	4,7	6,7
Outro	8,0	8,7

Modos de transporte - IQMU		
	Jan/2021 (%)	Out/2020 (%)
A pé	3,5	4,7
Bicicleta (própria ou alugada)	2,4	1,2
Motocicleta	1,0	0,4
Automóvel particular	24,8	26,1
Táxi (qualquer tipo)	2,4	3,2
Veículo utilitário (van, kombi etc.)	1,0	1,3
Ônibus público	↑ 43,1	42,8
Ônibus fretado	1,5	0,7
Bonde	0,1	0
Veículo leve sobre trilhos (VLT)	0,1	0
Barca	0,9	0,5
Trem urbano	4,9	5,5
Metrô	14,2	13,5

Após a identificação do modo de transporte predominante nas viagens diárias, segue-se a coleta de dados tomando as especificidades de cada um, destacando-se os principais nos próximos parágrafos.

Os Índices de Qualidade da Mobilidade – IQM, para cada modo de transporte, foram analisados pelo agrupamento de alguns modos, a saber: automóvel particular, transporte público (que incorpora ônibus público, bonde, VLT, barca, trem e metrô), a pé, bicicleta, motocicleta e táxi e fretados (que contempla o táxi, de qualquer tipo, os veículos utilitários e os ônibus fretados).

Todos os IQMs, bem como o IQMU, que agrega todos os índices dos modos de transportes, são expressos em notas de zero a dez, considerando-se dez a de melhor qualidade. As respostas foram associadas a um modelo matemático que serve para se determinar um valor quantitativo que expressa a percepção dos respondentes.

Após a exposição de cada IQM apresentam-se informações adicionais associadas ao modo de transporte tratado. Por estes valores é possível detalhar melhor a percepção dos usuários da mobilidade.

	Jan/2021 (%)	Out/2020 (%)
IQM-Automóvel	↑ 4,5	4,2



Os valores que compuseram o IQM-Automóvel estão listados adiante.

	Jan/2021 (%)	Out/2020 (%)
Segurança	5,3	6,5
Trânsito	5,1	4,5
Cumprimento de leis	3,3	3,2
Condições de conservação da infraestrutura	3,5	3,3

	Jan/2021 (%)	Out/2020 (%)
IQM-Transporte público	↓ 3,4	4,0



Para o Transporte Público são 16 valores que foram contabilizados para se chegar ao seu IQM. Cabe destacar a ausência de quatro itens na pesquisa de outubro/2020, pois tais itens iniciaram a coleta de dados na 2ª rodada, em janeiro/2021.

	Jan/2021 (%)	Out/2020 (%)
Modicidade da tarifa	2,6	-
Lotação no primeiro (ou único) veículo	2,4	-
Lotação no outro veículo (para baldeação)	2,5	-
Limpeza veículos	3,8	4,3
Limpeza nas estações, paradas ou terminais	3,7	4,0
Limpeza do veículo do outro meio de transporte (para baldeação)	2,4	-
Conforto veículos	3,6	3,7
Conforto nas estações, paradas ou terminais	3,2	3,4
Segurança nos veículos	4,4	4,1
Segurança nas estações, paradas ou terminais	3,8	3,7
Acessibilidade veículos	4,0	5,0
Acessibilidade nas estações, paradas ou terminais	4,3	5,2
Tempo de viagem	3,2	3,2
Manutenção veículo	3,1	3,4
Manutenção nas estações, paradas ou terminais	3,0	3,3
Atendimento dos representantes da empresa	5,0	6,8

	Jan/2021 (%)	Out/2020 (%)
IQM-A pé	↑ 4,3	4,2



Para compor o IQM do modo “A pé” consideraram-se quatro quesitos, conforme lista a seguir.

	Jan/2021 (%)	Out/2020 (%)
Segurança na caminhada	4,6	4,6
Conservação de calçadas	2,8	2,7
Condição da sinalização em travessias	4,8	5,0
Condição do meio ambiente no entorno	4,8	4,5

	Jan/2021 (%)	Out/2020 (%)
IQM-Bicicleta	↑ 4,5	3,6



Para o modo de transporte Bicicleta observaram-se cinco valores, segundo a lista adiante, que foram usados para o cálculo do seu IQM.

	Jan/2021 (%)	Out/2020 (%)
12-Sinalização	4,3	3,9
13-Segurança	3,5	2,8
14-Oferta de ciclovias	5,5	4,3
15-Manutenção pavimento	2,7	2,4
16-Local para bicicleta	6,2	4,8

	Jan/2021 (%)	Out/2020 (%)
IQM-Motocicleta	↑ 4,0	4,0



Para o cálculo do IQM para Motocicletas tomaram-se três aspectos, conforme a tabela na sequência.

	Jan/2021 (%)	Out/2020 (%)
Segurança	3,6	3,9
Tempo de viagem	4,0	5,2
Conservação da infraestrutura	4,5	2,8

	Jan/2021 (%)	Out/2020 (%)
IQM-Táxi e fretados	↓ 4,7	5,3



Para o último valor de IQM usado para o cálculo do IQMU, que analisa Táxi e Fretados, utilizaram-se quatro aspectos, que são apresentados na tabela a seguir.

	Jan/2021 (%)	Out/2020 (%)
Segurança	6,1	6,2
Tempo de viagem	4,2	4,3
Atendimento dos representantes da empresa	5,7	8,4
Conservação de vias	2,8	2,9

Após a exposição dos IQMs, bem como dos valores usados para cada cálculo, adiante registra-se o Índice de Qualidade da Mobilidade Urbana das 1ª (out./2020) e 2ª (jan./2021) rodadas.

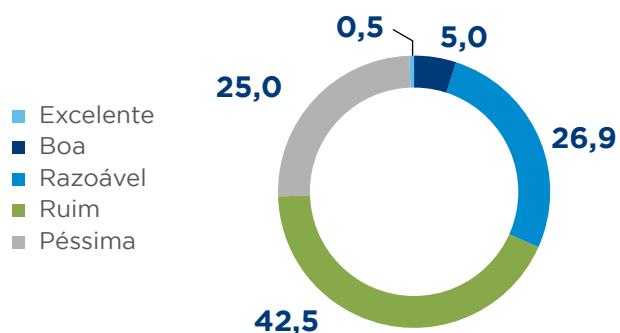
	Jan/2021 (%)	Out/2020 (%)
IQMU Índice de qualidade da mobilidade urbana	↑ 4,3	4,2



Ao final da pesquisa para coleta de dados, após a reflexão do respondente, diante das perguntas anteriores, solicita-se a seguinte questão: “Como você percebe a MOBILIDADE na sua cidade?”. A percepção dos respondentes para as duas rodadas de coleta de dados está expressa nos gráficos adiante.

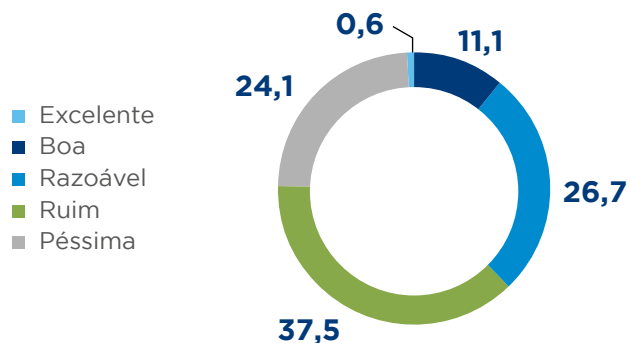
Percepção sobre Mobilidade

IQMU - 1ª rodada - out/2020



Percepção sobre Mobilidade

IQMU - 2ª rodada - out/2020



Diante dos resultados apresentados na 2ª rodada, principalmente em confronto com os da 1ª rodada, nota-se leve melhora na percepção nos modos de transporte individuais, automóvel, caminhada a pé e bicicleta, que refletiram em pequeno acréscimo da nota do IQMU, na segunda rodada (4,2 para 4,3).

Nessa vertente, é louvável destacar a percepção geral sobre a mobilidade que, para a união entre as qualificações *ruim* e *péssima*, em outubro de 2020, foi de 67,5%; enquanto para segunda rodada para coleta de dados, essa mesma agregação resultou em 61,6%, indicando a melhoria na percepção das condições gerais de movimentação nas cidades.

Na visão desses resultados, cabe reiterar o aumento de uma única viagem (43,6%) para deslocamento entre origem e destino, isto é, sem baldeações entre modos de transportes. Além disso, nota-se o acréscimo do tempo de viagem para a faixa entre 1h e 2h, com redução proporcional no intervalo de até 1h. Nesse aspecto, registra-se o aumento do motivo de viagem a trabalho, de 78,3% (out./2020) para 83,5% (jan./2021), mais de 6% de diferença.

Ainda que os modos individuais registrem certo incremento na percepção de qualidade, nota-se leve tendência na

participação do transporte público na mobilidade, exceto para o sistema de trens urbanos, que registrou leve redução de 5,5%, em outubro/2020 para 4,9%, em janeiro/2021. Destaque nas cidades brasileiras, o ônibus urbano ainda é o mais usado dentre os modos de transportes, com pequeno incremento de sua participação de 42,8% (out./2020) para 43,1% (jan./2021).

Apesar do uso mais intenso dos transportes públicos, a percepção da sociedade denotou a queda de 15% na nota que representa a sua qualidade, passando de 4,0 para 3,4. Essa percepção negativa é destaque também nos táxis e fretados, que registraram diminuição da sua nota de 5,3 para 4,7, apesar de serem os maiores valores dentre os modos de transportes.

Como destaque do estado geral da mobilidade urbana na atualidade, pelo entendimento da sociedade, é notório o resultado dos IQMs, de todos os modos de transportes, além do próprio IQMU que os agrega, todos com graus abaixo de 5,0. Além disso, é fundamental salientar que esse entendimento é taxativo quando se verifica que apenas 11,7% dos pesquisados classificam a qualidade da mobilidade como excelente e boa. Tais informações denotam campo vasto para melhoria do atendimento ao cidadão.

WEBINÁRIOS

ESTRATÉGIA DE IMPLEMENTAÇÃO DO CONCEITO *E-NAVIGATION* PARA AS ÁGUAS JURISDICIONAIS BRASILEIRAS

O webinar intitulado “ESTRATÉGIA DE IMPLEMENTAÇÃO DO CONCEITO *E-NAVIGATION* PARA AS ÁGUAS JURISDICIONAIS BRASILEIRAS” foi o primeiro evento *online* do ano organizado pelo Centro de Estudos FGV Transportes.

Realizado no dia 03 de fevereiro de 2021, no canal da FGV no Youtube, esse webinar teve o objetivo de apresentar o conceito do *e-Navigation*, que tem por base a harmonização dos sistemas de navegação e dos serviços de apoio em terra e contempla uma ampla gama de sistemas e serviços integrados de informação, relacionados à navegação. O propósito é a redução de erros, tornando a navegação nas áreas marítimas e nas vias navegáveis interiores mais confiáveis e mais simples.


O palestrante convidado foi o Diretor-Geral de Navegação da Marinha do Brasil, Almirante de Esquadra Marcelo Francisco Campos, que apresentou a sua visão sobre a implementação do *e-Navigation* na costa brasileira. No papel de moderadores

estavam o Diretor do FGV Transportes, Marcus Quintella, e o CEO da Waterline Maritime Strategies, Roberto Levier.

Em sua palestra inicial, o Almirante Campos ressaltou a necessidade de o Brasil desenvolver sua própria estratégia para a implementação do *e-Navigation*, para que o nosso país não faça parte da estratégia de um terceiro país. Além disso, o Almirante Campos clarificou o significado do termo *e-Navigation*, cuja tradução é “Navegação Aprimorada”, pois o “e” vem de “*enhanced*”.

Em resumo, o *e-Navigation* representa a integração de vários sistemas, em desenvolvimento e existentes, com o importantíssimo e grandioso sistema de gerenciamento da Amazônia Azul, o SisGAAZ, que, atualmente, passa por uma reformulação decorrente da restrição orçamentária vigente no país.

A Marinha do Brasil tem desenvolvido grandes programas estratégicos, como o SisGAAZ, com o objetivo de prover meios adequados para proteger a extensa área oceânica brasileira, que possui



cerca de 5,7 milhões de km², equivalente, aproximadamente, à metade de nossa massa continental.

Para efeito de esclarecimento, segundo a Marinha do Brasil, a Amazônia Azul é um conceito de natureza político-estratégica, que compreende o Mar Territorial, a Zona Econômica Exclusiva, a Plataforma Continental, as hidrovias e demais águas interiores brasileiras. Cabe ressaltar que no mar estão as reservas do pré-sal, das quais são retirados cerca de 95% do petróleo, 80% do gás natural e 45% do pescado produzidos no país. Pelas rotas marítimas nacionais são escoadas mais de 95% do comércio exterior brasileiro. Além disso, nessa imensa área existem recursos naturais e uma rica biodiversidade ainda inexplorados.

Portanto, a Marinha do Brasil alerta que é imprescindível que o povo brasileiro seja conscientizado quanto ao imenso patrimônio existente em nossas águas e à imperiosa necessidade de proteger e preservar a Amazônia Azul, para garantirmos a posse sobre esse tesouro que, mesmo ainda incalculável, pertence ao Brasil e a todos os brasileiros.

A seguir, são apresentadas as principais perguntas feitas pelos moderadores Marcus Quintella e Roberto Levier e as respostas dadas pelo Almirante Campos.

Qual é a estratégia para a implementação do e-Navigation?

A *International Maritime Organization* (IMO) define o *e-Navigation* da seguinte forma: “É a coleta, integração, intercâmbio, apresentação e análise harmonizados de informações marinhas, a bordo e em terra, por meios eletrônicos, com o propósito de aprimorar a navegação de berço a berço do cais e serviços relacionados, para a

proteção e segurança no mar, bem como a preservação do ambiente marinho”.

A IMO, em novembro de 2014, por meio do Comitê de Segurança Marítima (MSC-94), desenvolveu uma estratégia de implementação do *e-Navigation* que orienta as tarefas para o futuro da utilização e interligação dos equipamentos de bordo, em terra e de comunicações. Essas tarefas, quando concluídas, deverão fornecer à indústria, informações harmonizadas, a fim de começarem a projetar produtos e serviços para atender às soluções previstas para o *e-Navigation*.

Ressalta-se que a estratégia de implementação do conceito de *e-Navigation* exigirá a participação de outros órgãos, além da Autoridade Marítima, como: o Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP), o Ministério da Saúde (MS), o Ministério das Comunicações, o Ministério da Ciência Tecnologia e Inovações (MCTI), o Ministério da Defesa (MD), o Ministério da Economia (ME) e o Ministério da Infraestrutura (MINFRA).

No âmbito da Marinha do Brasil (MB), esse assunto é coordenado pela Diretoria Geral de Navegação e possui os seguintes eixos para implementação:

- S1 – projeto passadiço aperfeiçoado, harmonizado e funcional – busca promover o uso funcional, prático e otimizado de informações e dados a bordo dos navios;
- S2 – padronização e automatização de relatórios - visa desenvolver ferramentas para a transferência automática de informações e dados entre os usuários com o intuito de reduzir documentações dos diversos portos;

- S3 – aprimoramento da confiabilidade, resiliência e integridade dos equipamentos do passadiço e informações de navegação – este eixo tem o propósito de estabelecer no sistema e central de monitoramento de dados a segurança das informações e comunicações, defesa cibernética, confiabilidade e usabilidade por parte do usuário dos equipamentos;
- S4 – integração e apresentação, em *display*, das informações recebidas por meio de equipamentos de comunicações – esse eixo irá integrar as informações das seguintes áreas: portuárias e de aproximação, costeiras ou restritas, mar aberto ou com empreendimentos, *offshore* e de infraestrutura, ambientes polares e outras áreas remotas de interesse para a navegação; e
- S5 – aperfeiçoamento das comunicações no portfólio dos serviços de VTS (não limitado às estações VTS) – possui o intuito de estimular o uso e ampliação dos serviços VTS e VTMIS para que, após instalação e certificação, seus dados sejam utilizados pelas Autoridades Marítima e Portuária integrados aos equipamentos de apresentação do passadiço dos navios e centros de controle.

A Assessoria de Espaços Marinhos e Mentalidade Marítima, recém criada em novembro de 2020, acompanhará as iniciativas internas e externas à Marinha do Brasil no que se refere ao *e-Navigation*.

Dada a participação dos portos por intermédio do MINFRA, quais seriam os outros *stakeholders* para implementação no Brasil?

Institutos de pesquisa, fundações de amparo e apoio à pesquisa, federações das indústrias estaduais, seguradoras, autoridades portuárias, o Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP), o Ministério da Saúde (MS), o Ministério das Comunicações, o Ministério da Ciência Tecnologia e Inovações (MCTI), o Ministério da Defesa (MD), o Ministério da Economia (ME) e o Ministério da

Infraestrutura (MINFRA), bem como empresas com interesse em desenvolver projetos em parcerias e demais atores da sociedade nacional com interesse na navegação.

Quem irá administrar os dados coletados pelo conceito do *e-Navigation*?

A administração dos dados, que estarão disponíveis após a criação de uma Estrutura Comum de Dados Marítimos (CMDS), ficará a cargo da Marinha do Brasil, que terá uma função de *hub* central nas informações relativas à segurança da navegação, que visa evitar acidentes e incidentes marítimos em nossa área de jurisdição, em concordância com a regulação e tratados internacionais. No âmbito da Marinha do Brasil, as organizações militares que terão tal incumbência serão o Centro Integrado de Segurança Marítima e a Diretoria de Comunicações e Tecnologia da Informação da Marinha, responsáveis por: contribuir para o aprimoramento da segurança do tráfego marítimo de interesse do Brasil, de atender a compromissos relativos ao Controle Naval do Tráfego Marítimo (CNTM) e à Doutrina Naval *Cooperation and Guidance for Shipping* (NCAGS) assumidos pelo país, além de incrementar a Consciência Situacional Marítima (CSM) no país; e a segunda por prover serviços flexíveis, integrados e interoperáveis de tecnologia da informação e comunicações (TIC), com confiança, segurança e rapidez, a fim de assegurar a eficiência e a eficácia do Sistema de Comunicações Militares (SISCOM), garantir a defesa do espaço cibernético de interesse da Marinha do Brasil e contribuir para a supervisão das atividades relativas à Governança de Tecnologia da Informação (TI) e ao Sistema de Inteligência da Marinha.

Quais são as oportunidades para o setor de tecnologia da informação no processo de implementação?

Serão diversas oportunidades de desenvolvimento e negócios na área tais como:

- desenvolvimento de recursos de TI para os diversos sistemas do *e-Navigation*;

- utilização de Inteligência Artificial (AI) para otimizar os diversos processos de comunicações, tráfego de dados, atualização de dados meteoceanográficos, criação de padrões de segurança para as redes de comunicação e armazenamento de dados, entre outros;
- otimização de publicação e digitalização de documentos náuticos de auxílio à navegação;
- integração e apresentação de dados dos diversos auxílios à navegação, previsões meteoceanográficas, avisos de mau tempo e sinais náuticos entre outros.

Qual é a estratégia de treinamento de militares e civis no processo de implementação?

Foi publicada, em 2020, pela Diretoria-Geral de Navegação da Marinha do Brasil, uma estratégia de implementação

do *e-Navigation*, focada nos objetivos estratégicos e ações previstas para cada setor da Marinha do Brasil, que prevê as qualificações e ações necessárias para a qualificação e atualização dos profissionais aquaviários, portuários, civis, oficiais e praças da Marinha Mercante, de forma concomitante a cada atualização de tecnologias e ferramentas disponíveis. Os currículos do Programa do Ensino Profissional Marítimo (PREPOM) e suas atividades correlatas serão também atualizados para que a formação dos aquaviários e portuários já esteja prevendo tais inovações e novos procedimentos.

Qual é o papel do e-Navigation na descarbonização do transporte marítimo no Brasil?

O *e-Navigation* poderá contribuir para a descarbonização do transporte marítimo brasileiro, reduzindo o tempo de espera nos portos e terminais e otimizando as derrotas dos navios.

“As posições expressas correspondem às opiniões dos participantes do webinar, não representando necessariamente a opinião institucional da FGV.”

Apoio de mídia

portosenavios

Apoio institucional





WEBINÁRIOS

LANÇAMENTO DA REVISTA BRASILEIRA DE TRANSPORTES - RBT

Com o intuito de contribuir, de maneira incisiva e destacada, para a evolução do pensamento estratégico e desenvolvimentos acadêmico, empresarial, econômico e social do país, a Fundação Getúlio Vargas, por intermédio de seu centro de estudos em transportes, logística e mobilidade urbana, o FGV Transportes, lança a Revista Brasileira de Transportes - RBT.

A RBT reforça o posicionamento do FGV Transportes nas áreas empresarial, pública, privada, e acadêmica, pretendendo contribuir para a discussão crítica e o avanço dos temas técnico-científicos, permitindo a elevação dos padrões acadêmicos de valor prático.


Criada para servir aos pesquisadores, professores, estudantes, profissionais e estudiosos das áreas de transportes, logística e mobilidade urbana, a RBT conta com equipe editorial com relevante formação acadêmica e expressiva produção científica, com pesquisadores nacionais e estrangeiros,

vinculados a universidades brasileiras, americanas e europeias.

Este primeiro número da RBT traz uma entrevista exclusiva do Ministro da Infraestrutura, Tarcísio Gomes de Freitas, e quatro artigos científicos de convidados.

A entrevista do ministro Tarcísio Gomes de Freitas apresenta sua visão sobre os transportes no Brasil, com base em sua experiência e conhecimento adquiridos à frente dessa importante pasta do governo federal.

O primeiro artigo é de autoria dos pesquisadores Renata Lúcia Magalhães de Oliveira, do Centro Federal de Educação Tecnológica de Minas Gerais (CEFET-MG), André Libânio, da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Camila Garcia, da Universidade de Lisboa (ULISBOA), Lucélia Raad, do Centro Federal de Educação Tecnológica (CEFET-MG), Lilian Bracarense, da Universidade Federal do Tocantins (UFT) e André Lopes, da Universidade de Fortaleza (UNIFOR), cujo objetivo é compreender a problemática da acessibilidade às oportunidades de trabalho e a sua relação com a mobilidade na cidade de Belo Horizonte.



O segundo artigo vem de pesquisadores da Universidade da Flórida, nos Estados Unidos, Gustavo Riente e Karla Cristina Rodrigues, e trata do desenvolvimento de estrutura para a obtenção de curvas e greides horizontais para uso em análises de segurança e de operações de pistas rodoviárias, com o apoio de dispositivos de GPS ou do ambiente GIS.

O terceiro artigo descreve os elementos essenciais da tecnologia MagLev-Cobra, que propõe um veículo de levitação magnética para aplicações urbanas. São tratados os caminhos para o estabelecimento da tecnologia com retorno para a sociedade. Seus autores são os seguintes pesquisadores: Richard Stephan, da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), e Rogério Lacerda, Felipe Costa e Elkin Rodriguez, da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC).

O quarto e último artigo, de autoria dos pesquisadores Liliana Dennis Mejia Sanchez e Luiz Eduardo Teixeira Brandão, da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, apresenta a análise das principais características dos contratos de parcerias público-privadas (PPP) para concessão portuária na América Latina.

Por fim, vale destacar que a criação da RBT deve-se muito ao amplo e irrestrito apoio

da Diretora do Sistema de Bibliotecas e da Editora FGV, Marieta de Moraes Ferreira, e de sua dedicada e competente equipe, formada por Márcia Nunes Bacha, Iara Vidal Pereira de Souza, Maria do Perpétuo Socorro Gomes de Almeida, Kelly Maria Ayala de Carvalho e Raphael Xavier.

Agradecemos à equipe do FGV Transportes, especialmente ao competente e incansável Diretor Executivo da RBT, professor e pesquisador Marcelo Prado Sucena, responsável pela estruturação deste periódico. Somos gratos também aos nossos editores temáticos e avaliadores *ad hoc* que aceitaram fazer parte do desafio de participar da equipe editorial da RBT.

Por fim, convocamos professores, pesquisadores e profissionais das áreas de transportes, logística e mobilidade urbana a submeterem seus artigos científicos para a RBT, a partir de agora, para a composição da próxima edição, prevista para o início do segundo semestre deste ano. As submissões de artigos devem ser feitas na plataforma da RBT, pelo *link* <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rbt/index>

Desejamos a todos uma excelente leitura!

Marcus Vinicius Quintella Cury
Editor Chefe

ENTREVISTA

Tarcísio Gomes de Freitas Ministro da Infraestrutura

Nesta primeira edição da **REVISTA BRASILEIRA DE TRANSPORTES - RBT**, convidamos o ministro da infraestrutura, **Tarcísio Gomes de Freitas**, para conceder a presente entrevista e, assim, apresentar sua visão sobre os transportes no Brasil, com base em sua experiência e conhecimentos adquiridos à frente dessa importante pasta do governo federal.

O ministro **Tarcísio Gomes de Freitas** é formado pela Academia Militar das Agulhas Negras (AMAN) e graduado em Engenharia de Fortificação e Construção pelo Instituto Militar de Engenharia (IME), onde obteve a maior média histórica do curso na instituição. É servidor público de carreira vinculado à Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. Foi engenheiro do Exército Brasileiro, chefe da seção técnica da Companhia de Engenharia do Brasil na Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti e coordenador-geral de Auditoria da Área de Transportes da Controladoria Geral da União (CGU).

Em 2011, foi indicado para ser diretor executivo do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), e, em 2014, ascendeu à diretoria-geral. Em 2015, atuou como secretário da Coordenação de Projetos da Secretaria Especial do Programa de Parceria de Investimentos (PPI), responsável pelo programa de privatizações, concessões e desestatizações. Atualmente, é o ministro com maior destaque na Esplanada, apesar de sua discricão. Sua intensa agenda de viagens e a competente dedicação integral às ações do Ministério da Infraestrutura chamam a atenção de todos, especialmente no que diz respeito à brilhante condução do programa de desestatizações, concessões e PPPs de rodovias, ferrovias, portos e aeroportos.

A **RBT** agradece imensamente ao ministro **Tarcísio Gomes de Freitas** e sente-se muito honrada em poder transmitir aos seus leitores, por meio desta entrevista, as palavras de força, coragem e visão de vanguarda desse importante homem público. Boa leitura!

RBT: Nestes tempos de pandemia, a logística de transportes esteve presente na vida do cidadão brasileiro de forma muito intensa, principalmente para as compras online. Diante dessa realidade, que, provavelmente, não se modificará no pós-Covid-19, como o senhor avalia a infraestrutura de transportes do país para suportar essa demanda?

Tarcísio Gomes de Freitas: Acredito que o Brasil é um país ainda a ser construído. Temos um déficit enorme de infraestrutura que estamos resgatando. Ao mesmo tempo, temos muita potencialidade e é exatamente nesse potencial que estamos investindo.

O governo tem atuado para assegurar ao Brasil a eficiência logística necessária, durante e após a pandemia, respondendo a desafios que vão desde o escoamento da safra agrícola e produção mineral à expansão do *e-commerce*, e à distribuição de insumos médicos e vacinas contra a crise sanitária.

Gostaria de ressaltar que, durante a pandemia, a logística tem funcionado em sua plena capacidade. Observe que isso foi fundamental, pois conseguimos manter o abastecimento do país e exportar a safra recorde que tivemos no ano passado. Mesmo com o mundo encolhendo, nosso setor portuário cresceu acima de 5%, em 2020. Isso foi uma vitória silenciosa do governo.

Além disso, demos continuidade às obras, o que contribuiu para a preservação dos empregos. Em 2020, concluímos 92 obras e

tivemos 12 ativos concedidos ou prorrogados, o que possibilitou a contratação de R\$ 31,3 bilhões de investimentos com potencial de geração de quase 500 mil empregos. Também ressalto que seguimos com a estruturação das concessões, de modo que, em 2021, prevemos a desestatização de mais de 50 ativos.

RBT: O aumento da nossa participação no mercado internacional passa, em grande parte, pela redução do Custo Brasil. Como o senhor entende a integração logística e suas tecnologias para reduzir os custos de transportes e tornar o país competitivo em termos internacionais?

Tarcísio Gomes de Freitas: Reduzir o Custo Brasil é o nosso desafio principal. Acabar com essa máxima de que “o Brasil só é eficiente da porteira pra dentro”. Não. Vamos ser eficientes agora “da porteira para fora” também. Estamos atuando para ampliar a competitividade e reequilibrar a matriz de transportes. Isso abrange 4 diretrizes: a transferência maciça de ativos para a iniciativa privada, a otimização de recursos públicos em obras com efeito multiplicador, a repactuação de contratos que estavam desequilibrados e o fortalecimento institucional do Ministério da Infraestrutura e das agências reguladoras.

Temos um planejamento de médio e longo prazo e as ações estão todas pautadas pelo Plano Nacional de Logística. A ampliação e a modernização da infraestrutura devem ser uma política de Estado, e não de governos. Desde o primeiro dia, sabemos exatamente o que fazer até 2022 e estamos cumprindo com esse cronograma.

O nosso planejamento prevê a ampliação do modo ferroviário de 15% para 30% na matriz de transportes e, para isso, já foram contratados cerca de R\$ 30 bilhões em investimentos privados no setor. Também estamos avançando com reformas em marcos regulatórios, como a BR do Mar, que estimula a cabotagem em nosso país, e o PLS 261/18, que institui o regime de autorizações para a construção de ferrovias no Brasil. Isso elimina a burocracia do Estado e estimula a iniciativa privada a investir nesse modo.

RBT: Como o senhor analisa o interesse dos investidores, nacionais e estrangeiros, diante dos ativos colocados sob concessão, especialmente, no que diz respeito às questões dos riscos políticos e econômicos, marcos regulatórios e segurança jurídica, visto que os prazos contratuais são de longo prazo?

Tarcísio Gomes de Freitas: Temos conversado com investidores do mundo inteiro e o retorno é muito bom, mesmo nesse contexto da pandemia. Sabemos que ainda estamos vivendo um ambiente difícil, porém os estudos de concessões que estão em andamento já contemplam esse cenário e são todos investimentos de longo prazo. Podemos afirmar que o investidor está confiante e nós temos motivos concretos para acreditar nisso: respeito aos contratos, portfólio extenso e atrativo, boas taxas de retorno, estruturação sofisticada, bons ativos e projetos alinhados a padrões firmes de sustentabilidade. E o Brasil tem escala. Só no Ministério da Infraestrutura, vamos contratar R\$ 250 bilhões em investimento privados, até 2022. É um objetivo ousado, porém possível, e estamos trabalhando fortemente nisso. O mundo hoje se encontra com US\$ 1 trilhão investido a juro negativo e a infraestrutura brasileira se torna um cenário ideal para captar esse dinheiro. Como disse anteriormente, o Brasil é um país a ser construído. Há muitas oportunidades.

RBT: Atualmente, em termos nominais, a malha ferroviária brasileira possui cerca de 30 mil quilômetros de extensão, entretanto, existem fontes que apontam apenas 12 mil quilômetros de linhas em operação, ficando o restante, ou seja, 24 mil quilômetros, em situação de abandono ou subutilização. Considerando que os investimentos em novas ferrovias demandam elevadíssimos investimentos públicos e privados, além das conhecidas dificuldades de integrações físicas e operacionais entre as atuais malhas das concessionárias privadas, que praticamente inviabilizam a participação ferroviária nos transportes intermodal e multimodal no país, como o senhor enxerga o futuro da ferrovia no Brasil?

Tarcísio Gomes de Freitas: Um terço das linhas férreas brasileiras está em operação com alta demanda, um terço tem baixa demanda e um terço não tem demanda alguma, mas ainda se encontra sob gestão das concessionárias ferroviárias. O desaparecimento da demanda é um fenômeno econômico natural, que pode estar relacionado ao barateamento do transporte por outros modos ou à suspensão do transporte como um todo. Até os EUA, o país mais eficiente no transporte ferroviário de cargas, tem um número elevado de malhas abandonadas, maior que o do Brasil, inclusive. Então, nosso problema não é o fato de termos linhas abandonadas onde não se tem demanda, mas sabermos: por que não temos ferrovias onde temos demanda?

Temos uma grande lacuna de oferta ferroviária no interior do Brasil, principalmente no Centro-Oeste e Matopiba, e no acesso dos terminais portuários de uso privado (TUPs). E a razão é simples: o Estado não consegue prover tudo que o mercado demanda, nem do ponto de vista fiscal, nem burocrático.

Diferentemente do que se vê nos EUA, no Brasil a ferrovia é sempre um ativo estatal. As malhas brasileiras não são privadas, embora geridas por concessionárias. Isso retira o apetite do investidor privado em fazer novos investimentos que não se amortizam com menos de dez anos, praticamente todo tipo de investimento ferroviário. Esse problema já conseguimos resolver com a Lei 13.448, que autorizou a renovação das concessões em mais 30 anos, permitindo a utilização das outorgas como investimentos cruzados. É por meio dessa ferramenta que faremos a Ferrovia de Integração do Centro-Oeste (FICO), entre Água Boa e Mara Rosa, e a parte da FIOF 3, de Barreiras em direção à Ferrovia Norte-Sul. Isso é criatividade na veia para prover infraestrutura em cenário de restrição fiscal.

Falta ainda a ferramenta de ouro: o PLS 261/18, em tramitação no Senado e que permite que a ferrovia seja tratada como uma atividade econômica de mercado, um empreendimento de fato privado em que o empreendedor possa tomar não apenas o risco, mas também o bônus da iniciativa. Isso já existiu no Brasil na sua fase de maior expansão ferroviária: durante o Império e

a Primeira República. Não tem sentido o Estado ter que especificar se o dormente vai ter vida útil de 30 ou 15 anos, quantas toneladas por eixo o trilho terá que suportar, qual a demanda mínima que a ferrovia tem que transportar. Essas e outras questões serão atendidas de forma mais eficiente e célere pelo próprio mercado.

RBT: Os leilões dos portos brasileiros tiveram resultados expressivos em 2019 e 2020, sob o comando do MINFRA. Como o senhor vê o futuro do setor portuário no Brasil e como está sendo vista a questão dos acessos terrestres na maioria dos portos, principalmente, pelos modos rodoviários e ferroviários?

Tarcísio Gomes de Freitas: Temos trabalhado fortemente para modernizar o setor portuário, atrair novos investimentos privados e promover maior eficiência dos portos públicos, incentivando também a maior descentralização de competências e responsabilização das autoridades portuárias. Vamos chegar a 2022 sendo de longe o governo que mais leiloou terminais portuários, que mais autorizou terminais privados (TUPs) e ainda vamos fazer as primeiras vendas de portos públicos, a começar esse ano pelo Espírito Santo (Codesa) e em seguida fazendo a venda do maior porto do hemisfério sul, Santos.

Com relação aos acessos terrestres, esses têm sido foco de análise de demanda e capacidade para cada porto ou complexo portuário. Identificamos os déficits de capacidade, tanto dos acessos terrestres à área de influência do porto (hinterlândia), quanto os acessos no entorno portuário, portarias e vias internas.

A partir do Plano Nacional de Logística e com a recente publicação da Portaria 123 de 2020, consolidamos o Planejamento Integrado de Transportes, que contempla os subsistemas federais rodoviário, ferroviário, aquaviário e aeroviário, e as ligações viárias e logísticas entre esses subsistemas.

RBT: Em relação ao transporte aquaviário, cuja participação na matriz de transporte de cargas é da ordem de 14%, dois temas têm sido destaques na mídia, desde o ano passado: cabotagem e navegação fluvial. Como o senhor avalia a BR do Mar e quais as chances de decolar a BR dos Rios?

Tarcísio Gomes de Freitas: O país precisa de mais multimodalidade e o transporte aquaviário é perna fundamental para diversos segmentos. Nesse contexto, o MInfra colocou a navegação na agenda. O programa BR do Mar já é um sucesso. O amplo debate sobre a cabotagem, que teve início ainda em 2019 e continuou com a entrega do PL 4199/2020 ao Congresso Nacional, trouxe luz para um tema que, por muito tempo, aguardou um olhar mais atento por parte da sociedade.

O programa de desenvolvimento da navegação interior, já apelidado de BR dos Rios, ainda está na fase de formação da agenda, momento no qual os técnicos se aprofundam em análises e conversas com o mercado, de maneira que proponham novas políticas e ações. Não temos dúvida de que será um sucesso.

RBT: O senhor poderia dar um panorama geral do bem sucedido programa de concessões aeroportuárias e comentar sobre as suas perspectivas futuras, incluindo as chamadas “jóias da coroa”, que são os aeroportos de Congonhas e Santos Dumont?

Tarcísio Gomes de Freitas: O leilão de 12 ativos que realizamos em 2019 foi o primeiro que fizemos no modelo em blocos e superou nossas expectativas. Estipulamos uma outorga de R\$ 2,1 bilhões e acabamos arrecadando quase R\$ 2,4 bi, além de atrair uma nova operadora ao país (a espanhola Aena). Agora em abril, serão leiloados mais 22 aeroportos. Nunca se leiloou tantos ativos do setor em um único dia. Serão 3 blocos ancorados pelos aeroportos de Curitiba (Bloco Sul), Goiânia (Bloco Central) e Manaus (Norte) e uma previsão de mais de R\$ 6 bilhões em investimentos. Um leilão que só está sendo possível porque tivemos a ousadia de manter o cronograma enquanto nossos concorrentes resolveram tirar seus aeroportos da praça durante a pandemia. Seremos praticamente vendedores exclusivos no mundo em 2021 e teremos competição intensa em todos os blocos. Em seguida, faremos mais uma rodada em 2022, fechando toda a rede de aeroportos da Infraero, incluindo Congonhas e Santos Dumont. Quem vai deixar de entrar para tentar levar Congonhas ou Santos

Dumont? É a 4ª rota mais movimentada do mundo.

RBT: O Brasil é um dos principais produtores mundiais de grãos e o único com tecnologia e terras disponíveis para ampliação de sua produção, mas enfrenta importantes gargalos em sua infraestrutura de transporte. Há anos, os investimentos públicos em infraestrutura de transporte são baixíssimos e existe um consenso de que o atual desequilíbrio da matriz nacional de transporte de carga não será alterado, durante os próximos 20 anos, principalmente em relação ao transporte terrestre, caso não se invista cerca de 5% do PIB, ao ano, todo ano. Como o senhor vê esse cenário?

Tarcísio Gomes de Freitas: Chegaremos a 2022 com mais de R\$ 250 bilhões em investimentos privados contratados, isso é quase 30 vezes o orçamento anual do ministério. Como disse antes, em meio a um cenário de restrição fiscal, o que vai alavancar os investimentos em infraestrutura será a transferência maciça de ativos para a iniciativa privada e esse programa está em curso.

Somente na Malha Paulista, vamos dobrar a capacidade de cargas que saem e chegam ao Porto de Santos via ferrovia. São R\$ 6 bilhões em obras que já se iniciaram. A Ferrovia Norte-Sul se torna totalmente operacional agora em junho. Concluímos a pavimentação da BR-163 até os portos de Miritituba e reduzimos o valor médio do frete em cerca de 20%. Teremos Ferrovia Oeste-Leste e Ferrogrão sendo leiloadas esse ano. Nova Dutra, 6 lotes de rodovias no Paraná... É muita coisa.

Desde 2019, o ministério foi responsável pela concessão de 39 ativos em todos os modais de transporte (rodoviário, ferroviário, aquaviário e aéreo). Foram 27 em 2019 e 12 em 2020. Ao todo, esses leilões já renderam a contratação de R\$ 41 bilhões em investimentos privados e mais de R\$ 6 bilhões em outorgas.

Em relação aos investimentos públicos, nós seguiremos a premissa de concentrar a maior parte do orçamento reduzido na conclusão de obras inacabadas antes de abrir novas frentes.

OPINIÃO

GOVERNANÇA E COMPLIANCE NAS EMPRESAS ESTATAIS: OS IMPACTOS NO PROGRAMA DE DESESTATIZAÇÃO

Marcus Quintella

Doutor em Engenharia de Produção pela Coppe/UFRJ. Diretor da FGV Transportes. Professor e Coordenador Acadêmico da FGV Educação Executiva

Mariana Lessa

Mestre em Direito Público pela UERJ. Doutoranda em Administração e Gestão de Projetos pela Universidade de Bordeaux, França. Professora convidada da FGV Educação Executiva


Introdução

Os institutos de governança corporativa e de compliance estão amplamente estabelecidos no cenário empresarial privado e têm sido introduzidos no contexto das empresas públicas nos últimos cinco anos, buscando trazer parâmetros de gestão técnica transparente para o setor público, devidamente alinhados às melhores práticas das empresas privadas.

O objetivo deste artigo é delimitar objetivamente as características de governança e compliance transpostas para a realidade das empresas estatais, como esses institutos foram inseridos no contexto brasileiro e como podem impactar no programa de desestatização que o governo tem buscado implementar.

O conceito de governança pode ser abordado e considerado tanto sob a ótica pública, quanto sob a ótica privada. A governança pública está relacionada à direção da economia e da sociedade, visando objetivos coletivos. Sua concretização está relacionada (i) ao estabelecimento de metas coletivas coerentes que constituirão os objetivos para os quais os governos e seus parceiros na sociedade tentarão mover a sociedade e a economia; e (ii) à implementação dos programas que permitam alcançar as metas selecionadas, com a subsequente avaliação de seus impactos.

Uma importante definição de governança corporativa é trazida no relatório *Cadbury*, no Reino Unido, que qualifica a governança corporativa como o sistema pelo qual as companhias são dirigidas e controladas



(THE COMMITTEE, 1992). Para a OCDE, por sua vez, a governança corporativa está relacionada aos mecanismos pelos quais as empresas são dirigidas, notadamente à maneira pela qual aqueles que controlam a gestão corriqueira da empresa são responsabilizados por seu desempenho (OECD, 2004a).

Segundo o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC), a governança corporativa é “o sistema pelo qual as empresas e demais organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas”, e as boas práticas de governança corporativa contribuem objetivamente para o “alinhamento de interesses das partes interessadas na administração adequada da sociedade e para a otimização do valor econômico de longo prazo da organização, contribuindo para a qualidade da gestão da organização, sua longevidade e o bem comum”.

Os princípios básicos da governança corporativa são (i) a transparência, que não deve se restringir ao desempenho econômico financeiro; (ii) a equidade, caracterizada pelo tratamento justo e isonômico de todos os sócios e demais partes interessadas; (iii) a prestação de contas; e a (iv) responsabilidade corporativa. A governança corporativa, portanto, é um mecanismo de exercício do poder que tem como um dos meios de concretização a adoção de práticas de compliance.

A ideia de compliance está relacionada com a conformidade da regulação aplicável a determinado setor da economia e atividade empresarial, cuja materialização ocorre por meio da implementação, monitoramento e revisão de normas internas que assegurem aderência às leis e regulamentos aos quais a empresa está sujeita.

Para melhor delimitação do conceito, cumpre distingui-lo da análise de riscos. Enquanto o compliance identifica o conjunto de procedimentos necessários à adequação das práticas da empresa às normas e às boas práticas, o segundo termo indica a metodologia utilizada para identificar e administrar os riscos empresariais. Estes termos, apesar de distintos, mantêm uma relação simbiótica na medida a análise de risco permite identificar e mapear formas de administrar os riscos empresariais, enquanto o compliance buscará implementar procedimentos que possam mitigar a possibilidade de concretização dos riscos identificados.

Em síntese: o objetivo do compliance é a “implantação de mecanismos de conformidade-padrão de ética da empresa, implementando regras de prevenção de ilícitos para a melhoria de sua governança e da gestão de seus riscos” (CAROLINA, 2015). Sua função é “garantir que a própria pessoa jurídica atinja a sua função social, mantenha intactas a sua imagem e confiabilidade e garanta a própria sobrevivência com a necessária honra e dignidade” (PLETI & FREITAS, 2016).

Enquanto a governança corporativa já vem sendo trabalhada há algumas décadas no contexto brasileiro, apesar de restrita às empresas privadas, a ideia de um programa de compliance – nesse caso voltado principalmente ao combate à corrupção e identificado como “programa de integridade” – foi introduzida no ordenamento jurídico através da Lei Anticorrupção (Lei no 12.846/13) e seu decreto regulamentador, o decreto 8.420/15. Segundo o art. 41 do 8.420/2015, o programa de integridade consiste “no conjunto de mecanismos e procedimentos

internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e na aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta, políticas e diretrizes com objetivo de detectar e sanar desvios, fraudes, irregularidades e atos ilícitos praticados contra a administração pública, nacional ou estrangeira.”

Essas normas são aplicáveis às empresas privadas e, ao menos parcialmente, às empresas públicas e foram as responsáveis pela introdução de uma cultura de conformidade que, embora ainda carente de desenvolvimento, já existe nas sociedades empresárias brasileiras. Tanto é assim que, por alguns anos, a ideia de compliance no Brasil esteve relacionada quase que exclusivamente ao combate à corrupção e à integridade. Atualmente, o compliance se direciona também para a busca de conformidade com regramentos de proteção de dados e de proteção ambiental, para além das normas regulatórias próprias de cada setor da economia.

Assim, desde 2013 há a previsão do programa de integridade no ordenamento jurídico brasileiro, porém estabelecido como opcional, via de regra. O estabelecimento de um conjunto de mecanismos, políticas internas, códigos de conduta, direcionados à estruturação e efetiva aplicação de regras de integridade e ética – intitulado programa de compliance ou de integridade – é tão-somente incentivado através da concessão de benefícios em eventual processo administrativo de responsabilização. Esses benefícios podem ser sintetizados em redução substancial de multas e possibilidade de cancelamento das demais penalidades, à exceção da necessidade de reparação integral do dano causado ao patrimônio público.

De fato, o regramento existente estimulou a implementação de programas de compliance nas empresas privadas brasileiras. Contudo, não havia mecanismos de incentivo para adoção de programas de compliance nas empresas estatais. É neste contexto que é editada a Lei das Estatais (Lei 13.303/2016), que passaremos a analisar a seguir.

Contexto social da lei das estatais

Antes de tratarmos das alterações trazidas pela Lei das Estatais, é importante lembrar o contexto social de sua edição. Em 2014, o país havia sido tomado por protestos populares massivos e difusos, sem identificação partidária ou de líderes políticos legitimados a falar pelos movimentos. Apesar da multiplicidade das pautas suscitadas no âmbito dos protestos, pode-se dizer que houve certa convergência nos clamores pelo combate à corrupção em todas as esferas da vida pública brasileira e por melhorias nos serviços públicos prestados à população.

É neste contexto que a sociedade passa a debater mais intensamente o papel das estatais tanto no fornecimento de serviços, quanto como ambiente propício à prática de atos de corrupção. A Operação Lava-Jato, marco no combate à corrupção no Brasil e que tinha como epicentro contratos celebrados pelas maiores empreiteiras do país com a Petrobras, sociedade de economia mista mais proeminente e relevante no cenário nacional, descortinou um cenário de uso das estatais para desvio de recursos públicos em montantes inimagináveis.

A despeito de os atos de corrupção serem suscetíveis de ocorrência tanto na administração pública como no mercado privado, bem como de a lei penal brasileira ter estruturado o crime de corrupção de forma que não há como se falar em agente corrompido sem que haja um corruptor privado envolvido no ato de corrupção, a Operação Lava Jato inegavelmente fez crescer o debate público acerca da corrupção nas empresas estatais.

A corrupção não está inserida apenas na esfera da moral, mas se transforma em um fenômeno político que viola o contrato social e as liberdades civis. Contribuem para o fenômeno a ineficácia das leis, a possibilidade de ascensão socioeconômica através da corrupção, o avanço quantitativo e qualitativo das práticas corruptas e a reiteração dos atos de corrupção que acabam por naturalizá-los. Na verdade, a corrupção pública acaba por transcender a conduta isolada e permite

a construção de um sistema paralelo que atua contra o interesse social, submetendo deliberadamente o comunitário ao particular e tornando o exercício do poder administrativo não uma busca pelo atendimento do interesse público, mas sim de interesses privados como a maximização dos lucros de determinados setores e agentes econômicos. (FAZZIO JÚNIOR, 2002).

Neste ponto, é importante trazer à discussão alguns fatos relativos às empresas públicas que influenciam diretamente na ocorrência deste crime. A gestão desse tipo de empresa é mais complexa e dotada de particularidades decorrentes do fato destas reunirem características, elementos e limitações típicos da administração pública ao mesmo tempo em que utilizam instrumentos de mercado e nele atuam quando desenvolvem atividade econômica.

Sua flexibilidade em comparação à gestão promovida pela administração direta – fator que é benéfico para uma atuação eficiente em mercados competitivos – pode funcionar como um verdadeiro catalisador para a ocorrência de atos de corrupção principalmente em virtude de as estatais não estarem integralmente sujeitas aos controles tradicionais da administração pública.

Tanto é assim que a OCDE já avaliou a questão da corrupção no âmbito de empresas estatais e elencou razões para que estas sejam consideradas mais propícias à corrupção, dentre os quais destacam-se: o fato destas estarem sujeitas à normas mais brandas em termos orçamentário; a não submissão ao regime de falência; a falta de padrões de transparência em relação às suas contas, bem como a falta de um controlador ou proprietário e a possibilidade de alternância na indicação de seus dirigentes pelo Executivo e pelo Legislativo, como forma de compor politicamente com grupos relevantes para a construção de um governo de coalização.

Em verdade, para tratar esse tema de forma é inafastável para o enfrentamento da corrupção nas empresas estatais o

reconhecimento de que mesmo que atuem diretamente na economia e sejam regidas em parte pelo Direito Privado, elas estão sujeitas à ingerência dos governos, o que se expressa na forma de indicação e composição das suas diretorias (CARDOSO, 2016).

Apesar da evidente diferenciação entre os princípios na governança corporativa em empresas privadas e estatais, a partir da definição de responsabilidade e partes interessadas da organização tanto na gestão dos recursos, como na produção de resultados (FONTES FILHO; PICOLIN, 2008), a Lei das Estatais ao estabelecer de o estatuto jurídico destas empresas, opta pela criação e reforço justamente de medidas de governança e transparência, buscando aproximar as práticas das empresas estatais das práticas de mercado, conforme se verá a seguir.

Alterações trazidas pela Lei das Estatais

A Lei das Estatais foi editada visando regular o estatuto jurídico das empresas públicas e das sociedades de economia mista que atuem na exploração da atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços. Para tanto, estabeleceu regras que levaram a mudanças estruturais e de organização interna destas empresas.

Em decorrência do já abordado contexto político-jurídico de sua entrada em vigor, foi estabelecida regulamentação da organização das empresas estatais aplicável tanto às empresas públicas que atuam na atividade econômica quanto às que efetivamente prestam serviços públicos. O corte para aplicação da lei – no que se refere às previsões sobre governança, auditoria e compliance – se referiu apenas à empresas públicas de menor porte, sendo assim consideradas as de receita operacional bruta anual menor do que R\$ 90.000.000,00 (noventa milhões de reais).

O objetivo principal da lei foi trazer mais credibilidade às estatais através do reforço da transparência, da redução da margem para interferência política na gestão destas empresas e da fixação

de regras aptas a concretizar no dia-a-dia destas instituições a aplicação dos princípios da Administração Pública – legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Tudo isso para trazer mais profissionalismo à gestão das empresas públicas e evitar a prática de atos de corrupção.

Neste sentido, seria importante observar as recomendações da OCDE sobre o papel dos conselhos das empresas estatais, recomendando que estes sejam estabelecidos de forma a assegurar autoridade, competência e objetividade no desempenho de suas funções tanto na estratégia como no monitoramento dos gestores.

De acordo com a OCDE, devem ser observados em relação aos conselhos de administração: (i) a fixação de mandato e responsabilidades claramente definidos, inclusive quanto ao desempenho da estatal; (ii) deve ser composto por membros com relevante competência e experiência e incluir membros independentes, todos nomeados mediante processo transparente; (iii) a estruturação de mecanismos para garantir os empregados tenham efetiva participação, sempre que esta for autorizada; (iv) seja evitada a concentração das figuras de CEO e presidente do CA na mesma pessoa; (v) previsão de possibilidade de instituição de comitês para suporte das análises e decisões do CA; e (vi) previsão de avaliação anual do desempenho dos conselhos.

Como se vê, as diretrizes da OCDE para os conselhos das estatais estão fortemente alinhadas com as diretrizes gerais do setor privado e têm por finalidade garantir independência e reduzir a interferência política, com um viés de vinculação dos objetivos políticos e econômicos aos objetivos institucionais. A finalidade é garantir que a empresa estatal seja dotada de independência e autonomia para execução de suas atividades, com controle do desempenho e objetivos.

Alinhada às diretrizes da OCDE acima indicadas e buscando a profissionalização da gestão e combate à corrupção nas empresas públicas, a Lei das Estatais foi

estruturada em torno de seis eixos: (i) a exigência da criação e implementação de um Código de Condutas e Integridade para nortear as ações da empresa estatal; (ii) a obrigatoriedade de formação dos Comitês de Auditoria Estatutários que deverão atuar em apoio ao Conselho de Administração; (iii) a necessidade de formação do Conselho Fiscal; (iv) o estabelecimento de normas específicas para o funcionamento do Conselho de Administração, incluindo a exigência de que sua composição abarque 25% de conselheiros independentes; (v) a criação de regras para indicação dos membros do Conselho de Administração e a fixação de requisitos técnicos mínimos para nomeação de administradores das estatais; (vi) a criação de um regimento específico sobre os contratos e licitações (PINHO E RIBEIRO, 2018).

Sobre essas alterações, é importante comentar que tanto a previsão de formação de Conselho Fiscal quanto as normas de funcionamento do Conselho de Administração não representaram inovações reais porque espelharam práticas já adotadas pelas estatais.

Pode-se concluir, ao verificarmos os eixos escolhidos para assegurar uma gestão profissional, transparente e proba, que o caminho escolhido foi trazer para as empresas estatais, em alguma medida, boas práticas e governança corporativa e compliance.

Governança e Compliance na Lei das Estatais

No que se refere à governança corporativa, além das alterações acima elencadas, pode-se destacar como principal inovação o respeito aos procedimentos e requisitos estabelecidos para a nomeação do Conselho de Administração e diretores das empresas estatais, descritos pela lei como “administradores da empresa pública”.

Dentre os requisitos exigidos, tem-se a necessidade de o indicado possuir reputação ilibada, comprovar experiência profissional relevante e formação

acadêmica compatível com o cargo para o qual foi indicado e não ser inelegível. A despeito do estabelecimento destes requisitos ter sido festejado, não há como se deixar de observar que os critérios fixados foram muito menos rigorosos do que aqueles usualmente observados pelas empresas privadas do porte das estatais para ocupação de cargos da diretoria e conselhos de administração. Ainda há espaço para avançar substancialmente na profissionalização da gestão destas empresas com ajustes nos critérios visando aproximá-los das práticas de mercado.

Foi também vedada a indicação, como administrador de estatal, de representante do órgão regulador ao qual a estatal está sujeita, de forma a prevenir conflito de interesses ou gerar para a empresa vantagem desigual em relação às concorrentes. Alguns agentes políticos também tiveram sua indicação como administrador de empresa pública vedadas, tais como ministros e secretários de estado, ocupantes de cargos de confiança e titulares de mandato no Poder Legislativo de qualquer ente da federação, ainda que licenciados do cargo. Esta vedação foi estendida aos parentes consanguíneos ou afins até o terceiro grau destas pessoas.

Foram também estabelecidas restrições de nomeação para os cargos dos Conselhos de Administração e Fiscal, bem como para a Diretoria, de quem tenha participado da organização ou realização de campanha eleitoral ou exercido função de dirigente partidário nos trinta e seis meses que antecedem a nomeação ou, ainda, de pessoa que exerça cargo em organização sindical.

Contudo, é importante refletir que a vedação de nomeação para integrar a alta administração de uma empresa estatal de quem tenha atuado politicamente da forma acima indicada significaria determinar que, neste caso, a nomeação levaria a um desvio de finalidade da empresa estatal. Porém, isso não importaria em presumir a má fé do agente e do gestor público com lastro tão-somente nos vínculos político-partidários e de associação pretéritos do indivíduo?

A ponderação aqui expressa sobre as restrições às indicações e a proibição de nomeação de quem tem algum vínculo partidário ou com órgãos de classe foi debatida no momento da edição da lei e está sendo questionada através Ação Direita de Inconstitucionalidade n. 5846.

No âmbito desta ADI reconhece-se que a Lei das Estatais poderia legitimamente estabelecer regras para a investidura de cidadãos em cargos de membros de Conselho de Administração ou em cargos de direção nas empresas públicas e sociedades de economia mista, do ponto de vista de suas qualificações profissionais e integridade. Contudo, aponta-se que a lei teria ido muito além disso em suas vedações e, portanto, teria violado o direito a livre associação profissional ou sindical, de que é corolário o direito de votar e ser eleito para cargos de direção sindical, além de restringir o exercício da representação sindical plena e de estabelecer regras mais restritivas às empresas estatais que as vigentes para empresas privadas, onde não existe o tipo de vedação que se debate aqui. Esta ação ainda não teve decisão de mérito.

Traz-se à ponderação aqui que, uma vez que a própria legislação traz requisitos técnicos mínimos para ocupação de cargos de direção das estatais, a fixação de critérios mais restritivos e atribuição de maior rigor aos requisitos fixados, poderia atender ao objetivo de profissionalização da gestão destas empresas sem que haja a peremptória vedação à nomeação do representante partidário ou daquele que atuou em campanha política ou em organização sindical.

A despeito desta crítica, é notório que a Lei das Estatais buscou impor maior necessidade de capacitação técnica aos dirigentes da empresa estatal, como forma de tentar desvincular a indicação do caráter meramente político.

No que diz respeito ao compliance, por sua vez, a Lei das Estatais buscou mitigar os riscos decorrentes da falta de transparência estabelecendo uma série de requisitos que obrigatoriamente deverão ser observados, dentre os quais

se destacam: (i) elaboração de documento explicitando os objetivos relacionados às políticas públicas que serão perseguidos pela estatal, com definição clara dos recursos a eles destinados e necessidade de avaliação de seus impactos; (ii) divulgação de informações relativas a estrutura de controle, fatores de risco, dados econômico-financeiros, políticas e práticas de governança corporativa, dentre outras; (iii) criação de política de divulgação de informações que contemple as melhores práticas sobre o tema; (iv) elaboração e divulgação da política de transações com partes relacionadas, em conformidade com os requisitos de competitividade, conformidade, transparência, equidade e comutatividade; (v) divulgação anual de relatório integrado ou de sustentabilidade.

Além disso, a Lei das Estatais deu importante passo ao estabelecer como obrigatória a elaboração de um Código de Conduta e Integridade em todas estatais, uma vez que este documento é considerado central na estruturação de um programa de compliance. O conteúdo mínimo deste código deverá abranger princípios, valores e missão estatal, conter orientações sobre a prevenção de conflito de interesses e vedação de atos de corrupção e fraude e estabelecer as sanções aplicáveis em caso de violação às suas regras.

O documento em questão deverá, ainda, esclarecer quais são as instâncias internas responsáveis por sua atualização e aplicação. Esta área, que será responsável pela verificação de cumprimento das obrigações relacionadas à integridade e gestão de riscos será vinculada ao diretor-presidente e liderada por diretor estatutário. Tanto as atribuições da área, como os mecanismos estabelecidos para assegurar sua atuação independente deverão ser previstos no Estatuto Social.

Outras exigências importantes relativas ao conteúdo deste código dizem respeito ao estabelecimento de um canal de denúncias que possibilite o recebimento de denúncias internas e externas relativas ao descumprimento do Código de Conduta e Integridade e das demais

normas internas de ética e obrigacionais e à instituição de mecanismos de proteção que impeçam qualquer espécie de retaliação a pessoa efetive denúncias.

Por fim, a Lei das Estatais também estabeleceu que o Código de Conduta e Integridade deverá prever treinamento periódico, no mínimo anual, a empregados e administradores sobre seu conteúdo e apenas aos administradores sobre a política de gestão de riscos.

Uma análise breve destas exigências deixam claro que o legislador obrigar as empresas estatais a observar as melhores práticas relacionadas aos programas de compliance, na medida em que estabeleceu como requisitos obrigatórios para os códigos de conduta das estatais as recomendações consolidadas no Guia de Implantação de Programas de Integridade em Empresas Estatais, publicado pela Controladoria Geral da União – CGU em dezembro de 2015.

Em síntese: nas estatais, o setor de compliance tem por função precípua a implementação de estratégias de prevenção a corrupção, de incremento da transparência e de implementação de controles específicos nos setores de licitação e contratos. A despeito da necessidade de fortalecimento e amadurecimento da cultura anticorrupção, a instituição de normas e procedimentos relacionados à integridade que estejam alinhados com as melhores práticas representam verdadeira evolução no combate a corrupção no país.

Entretanto, cumpre ressaltar que não há como se falar em política de integridade efetiva sem a compreensão de que não basta estabelecer um código de conduta para que as estatais evitem, de fato, a ocorrência de atos de corrupção e violações éticas no desempenho de suas missões institucionais. A mera existência de norma de conduta não faz com que a empresa esteja em compliance, há necessidade de construção de um sistema que incentive a atuação transparente e proba dos administradores e funcionários das estatais.

A efetividade do compliance das estatais dependerá de um monitoramento adequado do cumprimento das leis e do código de conduta, bem como das consequências que serão atribuídas aos eventuais descumprimentos. Apenas aumentando os custos de descumprimento de forma que estes sejam demasiadamente altos para serem suportados institucionalmente ou pelos indivíduos em situação de desvio se poderá assegurar a efetividade do programa de conformidade.

Neste sentido, é importante registrar uma crítica a Lei das Estatais: não foram estabelecidas sanções ou outras consequências claras para os administradores no caso de não implantação de um programa de compliance ou de não observância dos requisitos estabelecidos para tais programas. A única consequência que se vislumbra possível seriam apontamentos nos relatórios de contas anuais elaborados pela CGU, dos quais poderiam decorrer eventual reprovação das contas dos administradores da estatal pelo Tribunal de Contas da União.

A ausência de consequências decorrentes de inobservância das normas que determinam a implementação das melhores práticas de governança corporativa e compliance nas estatais acaba por gerar dificuldades de efetivação da norma. O aumento de transparência decorrente da lei facilita a criação de “mecanismos de controle de conflitos de agência que podem ter por consequência minimizar a ocorrência de atos de corrupção” (PINHO E RIBEIRO, 2018). Contudo, a lei não será efetiva no combate à corrupção sem acompanhamento e controle social ou das instituições de fiscalização, como o Ministério Público.

Outros caminhos para o combate à corrupção e à ineficiência: desestatização.

A análise realizada nos itens anteriores mostrou que as principais mudanças trazidas para a governança e o compliance das empresas estatais nos últimos cinco

anos visou o aumento da transparência e da profissionalização da gestão destas empresas, reduzindo o espaço de influência política na tomada de decisões.

Também se falou que o contexto de criação da Lei Anticorrupção – que introduz o conceito de compliance/integridade no ordenamento jurídico brasileiro – e, posteriormente, da Lei das Estatais, foi a sucessão de manifestações populares ocorridas em todo o país. Essas manifestações, apesar de dotadas de pautas difusas, trouxeram demandas pela melhoria nos serviços públicos prestados à população e pelo combate à corrupção.

Na esteira desse momento político turbulento, mais escândalos de corrupção envolvendo estatais, obras superfaturadas, pagamento de propinas por contratos públicos e outros crimes foram revelados. Grande parte da população e da opinião pública passou a associar as empresas estatais com ineficiência e corrupção e a defender a implementação de um amplo programa de desestatização.

Seguiu-se o impeachment da presidente Dilma, em agosto de 2016, e a eleição do presidente Bolsonaro, em 2018, com propostas de extinção e privatização de estatais. Em que pese a divergência de ideologia sobre qual deve ser a extensão da intervenção do Estado na economia e quando seria legítima e adequada a opção pela desestatização, o governo atual tem se manifestado reiteradamente no sentido de que avançará neste programa.

O chamado Programa Nacional de Desestatização (PND) foi criado durante o governo Collor, através da edição da Lei 8.031/90. O PND é atualmente disciplinado pela Lei 9.491/97, regulamentada pelo Decreto no 2.594/98. Cabe mencionar, também, que a Lei no 13.334/16 criou o Programa de Parcerias de Investimentos – PPI, que também trata da desestatização.

O Programa Nacional de Desestatização serviu como um marco regulatório para a privatização várias estatais brasileiras ao longo das últimas três décadas. O regime jurídico modelo estabelecido pelo

PND é considerado flexível, pois autoriza um certo nível de discricionariedade na fixação dos critérios e procedimentos necessários à desestatização, o que permite ao administrador construir o modelo mais adequado às necessidades técnicas específicas de cada processo.

O PND tem como objetivos principais: reordenar a posição estratégica do Estado na economia e contribuir para a reestruturação econômica do setor público, bem como permitir que a Administração Pública concentre seus esforços nas atividades em que a presença do Estado seja fundamental para a consecução das prioridades nacionais. Essas atividades em que a presença do Estado é considerada essencial, via de regra, são identificadas, com algum consenso, nas áreas de saúde, ciência, educação e segurança pública.

Um avanço no programa de desestatização – como o pretendido pelo atual ministro da economia e divulgado desde o início do atual governo – pode se concretizar nas formas previstas no PND. No que tange ao objeto deste artigo, a modalidade de desestatização com maior aptidão para ser impactada pela melhoria na governança corporativa e compliance é aquela que se dá através da alienação, pelo Poder Público, de direitos que lhe assegurem preponderância nas deliberações sociais e o poder de eleger a maioria dos administradores da sociedade.

Essa transferência – que pode se dar através da alienação de participação societária, inclusive de controle acionário, abertura de capital ou aumento de capital, sem que o Poder Público exerça seus direitos de subscrição – pode favorecer a economia não só pelo ganho de eficiência no setor econômico da empresa desestatizada ou pela liberação de recursos públicos para investir em outras áreas prioritárias, mas também por possibilitar a retomada de investimentos nas empresas transferidas à iniciativa privada. Contudo, para se concretizar e render recursos consideráveis para o Estado, é muito importante que o negócio desestatizado seja atrativo do ponto de vista econômico para o setor público.

Neste ponto, cabe debater se uma governança corporativa adequada e alinhada às melhores práticas do mercado e a existência de um programa de compliance efetivo aumentam influenciariam a possibilidade de venda da estatal e poderiam afetar o valor recebido pelo Poder Público na alienação de controle/abertura de capital.

Uma breve análise dos estudos sobre o tema indica que melhores práticas de governança estão relacionadas a melhor performance e melhor avaliação de mercado, até porque o nível de governança estaria relacionado a variáveis relativas à diminuição de problemas referentes a assimetria de informação e imperfeições contratuais. E isto seria ainda mais importante em países com baixa proteção para os acionistas. (KLAPPER E LOVE, 2002).

Estudos realizados no contexto brasileiro sobre o tema encontraram evidência de que a adesão aos níveis de governança corporativa, de uma forma geral, possui impacto positivo sobre os retornos financeiros e a liquidez das empresas e reduz a volatilidade de suas ações (QUENTAL, 2017), bem como que a correlação entre governança e valor é significativa, ou seja, quanto maior a governança maior seria o seu *valuation*. (SILVEIRA, 2002).

Conclusão

Assim, pode-se dizer que as mudanças relativas à transparência e profissionalização da gestão das empresas públicas e sociedades de economia mista trazidas pela Lei das Estatais, se implementadas de forma efetiva, podem repercutir positivamente no valor de mercado estas empresas e aumentar o valor obtido por elas em um processo de desestatização.

No que se refere ao impacto da implementação de um programa de compliance efetivo em um processo de desestatização, não há ainda produção acadêmica relevante. Contudo, é possível conjecturar que a melhoria de imagem

decorrente do aumento de credibilidade trazido pela adoção de um programa de integridade e a consequente redução dos riscos de corrupção poderiam, também, trazer um impacto positivo no valor de mercado das estatais.

Ponto importante a se ponderar e que embasa a ideia de que o programa de integridade efetivo pode ser decisivo para o valor de mercado das estatais se refere ao potencial que o compliance tem para mitigar os riscos do investidor privado no âmbito do programa de desestatização, notadamente no que se refere à responsabilidade por atos de corrupção ocorridos nestas estatais antes da aquisição.

Por todo o exposto no presente artigo, tem-se que a Lei das Estatais, apesar de não ter avançado tanto quanto poderia, trouxe uma efetiva melhoria na transparência e controle das empresas públicas e sociedades de economia mista através da aproximação destas das melhores práticas de governança corporativa e compliance. A implementação adequada destas práticas, por sua vez, pode facilitar e elevar os ganhos decorrentes do processo de desestatização que o governo brasileiro vem tentando retomar.

Bibliografia

CARDOSO, A. G. (2016). Governança Corporativa, transparência e compliance nas empresas estatais: O regime instituído pela Lei 13.303/2016. Estatuto Jurídico das Empresas Estatais: Lei, 13, 94-119.

DE PINHO, C. A. B., RIBEIRO, M. C. P. (2018). Corrupção e compliance nas

empresas públicas e sociedades de economia mista: racionalidade das disposições da Lei de Empresas Estatais (Lei no 13.303/2016). Revista de Direito Administrativo, 277(1), 241-272.

FAZZIO JR., Waldo. Corrupção no poder público: peculato, concussão, corrupção passiva e prevaricação. Ed. Atlas, São Paulo, 2002.

FONTES FILHO, J. R., PICOLIN, L. M. (2008). Governança corporativa em empresas estatais: avanços, propostas e limitações. Revista de Administração Pública, 42(6), 1163-1188.

QUENTAL, G. A. J. Investigação dos Impactos da Adesão de Empresas Brasileiras aos Segmentos Diferenciados de Governança Corporativa da Bolsa de Valores de São Paulo. Dissertação de Mestrado – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto COPPEAD de Administração, Rio de Janeiro: 2017.

SILVA, M. S. (2018). Governança corporativa e desempenho econômico: análise das diretrizes propostas pela OCDE para empresas estatais.

SILVEIRA, A. M. Governança Corporativa, desempenho e valor da empresa. Dissertação de Mestrado - Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2002.

THORSTENSEN, V. H., & Faria, A. P. (2019). A OCDE e a governança corporativa de empresas estatais.

Artigo originalmente publicado em Plurale em Revista (<https://plurale.com.br/>), ano 14, edição 73, março/2021.

“Este artigo expressa a opinião dos autores, não representando necessariamente a opinião institucional da FGV.”

OPINIÃO

DESAFIOS REGULATÓRIOS ÀS CONCESSÕES EM 2021

Rafael Vêras


Professor responsável do LLM em Direito da Infraestrutura da FGV Direito Rio. Doutorando e Mestre em Direito da Regulação pela FGV Direito Rio. Advogado.

O setor de concessão de rodovias experimentará grandes desafios de reconstrução, em 2021. Tais desafios perpassam o endereçamento de três eixos de problemas. O primeiro e mais saliente diz com necessidade de se construir uma solução concertada (entre Poder Concedente, Concessionários, usuários e reguladoras) para os desequilíbrios econômico- financeiros provocados pela Covid-19. O segundo diz com a recuperação da credibilidade do setor, que restou abalada por decisões políticas de encampação de ativos concessórios – a exemplo do que se passou, no Rio de Janeiro, por ocasião da encampação da Linha Amarela. E o terceiro está relacionado com o endereçamento de um devido processo legal de devolução consensual de ativos (a relicitação), notadamente das Concessões da 3ª fase do PROFROFE.

A segurança jurídica será o elo de ligação para a resolução dos três problemas. Assim é que, para equacionar os denominados

“reequilíbrios-Covid”, algumas providências poderão ser adotadas, ex post, a depender da modelagem e da matriz de riscos de cada contrato. Nesse quadrante, tenho que o primeiro passo será a produção de uma decisão constitutiva (pela entidade reguladora), lastreada em robusta motivação econômica-jurídica, que confira certeza sobre a quem o risco de um evento sanitário, de proporções globais, teria sido alocado (como se passou, no setor de aeroportos). Num segundo momento, deve-se estabelecer o quantum de desequilíbrio (considerando o Plano de Negócios –PN, ou o Fluxo de Caixa Marginal- FCM, a depender do modelo regulatório). E, num terceiro momento, deve-se estabelecer, consensualmente, as formas de reequilíbrio, por intermédio de soluções econômico-financeiras adequadas, que privilegiam soluções com baixos custos de transação e que gerem desincentivos a condutas oportunistas pelas partes.

No que respeita às providências, ex ante, a Pandemia provocada pela Covid-19



nos trouxe ensinamentos. Reafirmou a incompletude de tais ajustes concessórios, reclamando a inclusão de cláusulas de abertura contratual às “incertezas”, dentre as quais, destacamos: (i) a inclusão de cláusulas veiculando uma Conta de Reserva de Outorga (usualmente utilizada nas modelagens da ARTESP), que tem por desiderato criar um fluxo de reserva de recursos para o ativo (formado por outorgas variáveis pagas pelos concessionários), para o fim de se propiciar reequilíbrios econômico-financeiros mais expeditos, sem o dispêndio de recursos públicos e sem o incremento tarifário; (ii) a inclusão de cláusulas que veiculem um Acordo Tripartite (Direct Agreement), por intermédio do estabelecimento de regras adequadas para um adequado way out do projeto, que, de um lado, reconheça a importância do financiador no monitoramento da sustentabilidade econômica dos ativos, mas, de outro, evite condutas oportunistas de devolução imotivada por parte dos concessionários; e (iii) o estabelecimento de cláusula proteção das oscilações dos valores de moedas estrangeiras, que, distribuindo entre as partes o risco cambial, como sugerido pela Global Infrastructure Hub (GIH), proporcione a realização de investimentos estrangeiros.

Quanto à devolução dos ativos, do mesmo modo, deverão prevalecer as “regras do jogo” (providência também atrelada à retomada de segurança jurídica), que devem ser instrumentalizadas, por normativos regulatórios e cláusulas contratuais. Tais instrumentos, mais do que reproduzir normas de primeiro grau (a exemplo da Lei nº13.448/2017), devem detalhar o procedimento arbitral que irá endereçar as controvérsias atreladas à devolução do ativo; a metodologia adequada, a lastrear a indenização pelos investimentos em bens reversíveis não

amortizados (patrimonial, contábil ou de reposição de ativo); uma proposta de termo aditivo de devolução, que será objeto de pactuação entre concessionários e Poder Concedente; um sistema sancionador regulatório responsivo, que reconheça as peculiaridades de um ativo em devolução. A tais normativos os órgãos de controle (Poder Judiciário e Tribunais de Contas) deverão ser deferentes. Não lhes sendo autorizado a se substituir ao regulador, como ocorreu, por exemplo, na decisão cautelar proferida, no âmbito do Acórdão no2924/2020, proferida pelo TCU, na qual a Corte de Contas entendeu que a metodologia fixada, pela Resolução ANTT nº5.960/2019, seria “inadequada”. Afinal, não se pode desconsiderar que o “risco jurídico” do projeto será arcado, ao fim e ao cabo, pelos usuários da rodovia.

Quanto à recuperação da segurança jurídica em sentido estrito, temos que o caminho do setor de rodovias passa pela aplicação da Lei 13.665/2018 (Nova LINDB). Afinal de contas, não é crível que, quase mais de 20 anos após experiência paranaense (“era Requião”), ainda se admita encampações, imotivadas e insustentáveis economicamente, lastreadas em conceito jurídico lassos, com os de “interesse público” e de “importância da via concessionada”. Na verdade, predica-se que o gestor público, nos casos de encampação, tenha o ônus argumentativo decisório de estabelecer, com lastro nos arts. 20, 21 e 23 da LINDB: (i) o “interesse público” concretamente materializado da retomada da exploração direta do ativo e a sua economicidade; ora se é certo que ele teve de aferir o “Value for Money”, para licitar (art. 5º da Lei 8.987/1995), não é menos exato que ele o deve estimar para retomar a sua exploração direta; (ii) o estabelecimento de um regime de transição, que

contemple as providências necessárias para retomada do ativo, dentre as quais, a identificação e a avaliação dos bens reversíveis, o estabelecimento de um tarifa provisória; e (iii) as consequências da retomada do serviço, o que envolve estabelecer a forma por meio da qual o ativo será explorado (direta ou por intermédio de um novo concessionário), bem como a disponibilidade orçamentária para fazer frente ao pagamento da indenização devida pela extinção prematura do contrato, nos termos dos arts. 15 e 16 da Lei Complementar nº101/2000 (composta por danos emergentes e lucro cessantes).

Há, portanto, de se concluir que, por mais repetitivo que possa parecer, em 2021,

o avanço do setor de concessão de rodovias passa pelas três vertentes da segurança jurídica. Pela sua vertente da estabilidade, dando-se perenidade aos atos jurídicos e aos efeitos deles decorrentes, mesmo quando houver câmbios nas normas ou no entendimento que se faz delas. Pelo seu vetor de previsibilidade, protraindo mudanças bruscas, surpresas, armadilhas. E, por fim, pelo seu vetor de proporcionalidade (e de ponderabilidade), na medida em que a aplicação do direito não pode nem ser irracional, nem desproporcional. Mas tenho para mim que o setor já detém um amadurecimento, institucional e normativo, que possa dar concretude à aplicação da segurança jurídica nas concessões de rodovias. É aguardar.

“Este artigo expressa a opinião dos autores, não representando necessariamente a opinião institucional da FGV.”

PARCEIROS





 **FGV TRANSPORTES**