



Confederação Nacional da Indústria

CNI. A FORÇA DO BRASIL INDÚSTRIA



OPORTUNIDADES PARA A PRIVATIZAÇÃO DA INFRAESTRUTURA O QUE FAZER, COMO FAZER

Brasília
2017

**OPORTUNIDADES PARA A
PRIVATIZAÇÃO DA INFRAESTRUTURA
O QUE FAZER, COMO FAZER**

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA – CNI

Robson Braga de Andrade
Presidente

Diretoria de Desenvolvimento Industrial

Carlos Eduardo Abijaodi
Diretor

Diretoria de Comunicação

Carlos Alberto Barreiros
Diretor

Diretoria de Educação e Tecnologia

Rafael Esmeraldo Lucchesi Ramacciotti
Diretor

Diretoria de Políticas e Estratégia

José Augusto Coelho Fernandes
Diretor

Diretoria de Relações Institucionais

Mônica Messenberg Guimarães
Diretora

Diretoria de Serviços Corporativos

Fernando Augusto Trivellato
Diretor

Diretoria Jurídica

Hélio José Ferreira Rocha
Diretor

Diretoria CNI/SP

Carlos Alberto Pires
Diretor



Confederação Nacional da Indústria

CNI. A FORÇA DO BRASIL INDÚSTRIA

**OPORTUNIDADES PARA A
PRIVATIZAÇÃO DA INFRAESTRUTURA
O QUE FAZER, COMO FAZER**

CLAUDIO FRISCHTAK
JOÃO MOURÃO
JÚLIA NORONHA

© 2017. CNI – Confederação Nacional da Indústria.

Qualquer parte desta obra poderá ser reproduzida, desde que citada a fonte.

CNI

Gerência Executiva de Infraestrutura – GEINFRA

FICHA CATALOGRÁFICA

C748o

Confederação Nacional da Indústria.

Oportunidades para privatização da infraestrutura : o que fazer, como fazer /
Confederação Nacional da Indústria. – Brasília : CNI, 2017.
96 p. : il.

1.Privatização. 2. Infraestrutura. I. Título.

CDU: 331.108

CNI

Confederação Nacional da Indústria

Sede

Setor Bancário Norte

Quadra 1 – Bloco C

Edifício Roberto Simonsen

70040-903 – Brasília – DF

Tel.: (61) 3317-9000

Fax: (61) 3317-9994

<http://www.portaldaindustria.com.br/cni/>

Serviço de Atendimento ao Cliente - SAC

Tels.: (61) 3317-9989 / 3317-9992

sac@cni.org.br

SUMÁRIO

SUMÁRIO EXECUTIVO	11
1 INTRODUÇÃO	17
2 CONSIDERAÇÕES SOBRE O PROCESSO DE PRIVATIZAÇÃO	21
3 POTENCIAL DE ABERTURA AO INVESTIMENTO PRIVADO EM SANEAMENTO	35
4 POTENCIAL DE ABERTURA AO INVESTIMENTO PRIVADO EM TRANSPORTE	47
5 POTENCIAL DE ABERTURA AO INVESTIMENTO PRIVADO EM ELETRICIDADE	71
6 POTENCIAL DE ABERTURA AO INVESTIMENTO PRIVADO EM GÁS NATURAL	81
7 AGENDA DE REFORMAS E CONJUNTO DE PROPOSTAS	89
REFERÊNCIAS	93

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 - SÍNTESE DAS PROPOSTAS PARA OS SETORES DE INFRAESTRUTURA	14
QUADRO 2 - CRITÉRIOS DE ATRATIVIDADE DO SETOR PRIVADO	28
QUADRO 3 - LINHA HISTÓRICA DOS MARCOS DA PARTICIPAÇÃO PRIVADA NA INFRAESTRUTURA BRASILEIRA	29
QUADRO 4 - TRAJETÓRIA DE INVESTIMENTO EM INFRAESTRUTURA: 2015 (ESTIMADO) E 2016-18 (PROJETADO)	32
QUADRO 5 - INVESTIMENTOS EM SANEAMENTO POR INSTÂNCIA (2010-2015).....	36
QUADRO 6 - ÍNDICES DE COBERTURA - CEDAE E OPERADORAS PRIVADAS (EM %).....	38
QUADRO 7 - INVESTIMENTOS EM ÁGUA E ESGOTO DA CEDAE (2012-2014).....	38
QUADRO 8 - INVESTIMENTOS EM ÁGUA E ESGOTO DOS CONCESSIONÁRIOS PRIVADOS.....	39
QUADRO 9 - COMPANHIAS ESTADUAIS DE SANEAMENTO.....	40
QUADRO 10 - PPPS DAS COMPANHIAS ESTADUAIS DE SANEAMENTO	41
QUADRO 11 - INVESTIMENTO EM TRANSPORTE POR INSTÂNCIA (R\$ BILHÕES).....	48
QUADRO 12 - EVOLUÇÃO DA MATRIZ DE TRANSPORTES NO BRASIL (PARTICIPAÇÃO DOS MODAIS EM % DE TKU).....	49
QUADRO 13 - COMPANHIAS DOCAS POR INSTÂNCIA FEDERAL E ESTADUAL	50
QUADRO 14 - RECEITA OPERACIONAL LÍQUIDA DAS COMPANHIAS DOCAS – VALORES CORRENTES (R\$ MILHÕES)	52
QUADRO 15 - INDICADORES PRÉ E PÓS-PRIVATIZAÇÃO DOS TERMINAIS DE CONTAINERS NO BRASIL.....	52

QUADRO 16 - HISTÓRICO DO PROGRAMA DE CONCESSÕES DE RODOVIAS FEDERAIS	54
QUADRO 17 - ESTADO GERAL DAS RODOVIAS – EXTENSÃO PÚBLICA.....	56
QUADRO 18 - ESTADO GERAL DAS RODOVIAS – EXTENSÃO CONCESSIONADA.....	56
QUADRO 19 - TRECHO DA RODOVIA DUTRA NA DÉCADA DE 90 E EM 2016.....	57
QUADRO 20 - TRECHOS FERROVIÁRIOS SOB RESPONSABILIDADE DA VALEC	58
QUADRO 21 - INDICADORES DO SISTEMA FERROVIÁRIO BRASILEIRO	61
QUADRO 22 - CONCESSÕES DE AEROPORTOS NO BRASIL – REALIZADAS E PREVISTAS	63
QUADRO 23 - ÍNDICE DE SATISFAÇÃO GERAL DOS AEROPORTOS BRASILEIROS (ESCALA DE 1 A 5)	64
QUADRO 24 - AEROPORTOS SOB RESPONSABILIDADE DA INFRAERO	66
QUADRO 25 - PRINCIPAIS LINHAS DE NAVEGAÇÃO INTERIOR NO BRASIL.....	68
QUADRO 26 - INVESTIMENTOS EM ENERGIA ELÉTRICA POR INSTÂNCIA (R\$ BILHÕES)	72
QUADRO 27 - COMPANHIAS ESTADUAIS DE ENERGIA ELÉTRICA.....	72
QUADRO 28 - SUBSIDIÁRIAS DA ELETROBRÁS (PARTICIPAÇÃO MAIS RELEVANTE).....	72
QUADRO 29 - INVESTIMENTOS PÚBLICOS EM ENERGIA ELÉTRICA (R\$ BILHÕES).....	73
QUADRO 30 - INDICADORES FINANCEIROS E OPERACIONAIS DAS DISTRIBUIDORAS DA ELETROBRÁS	75
QUADRO 31 - DESEMPENHO DAS DISTRIBUIDORAS DA ELETROBRÁS	76
QUADRO 32 - PROCESSO DE TRANSFERÊNCIA DE CONTROLE DO GRUPO REDE.....	77
QUADRO 33 - DEC ANUAL: CELPA	78
QUADRO 34 - FEC ANUAL: CELPA.....	78
QUADRO 35 - SPES DA ELETROBRÁS COM MAIOR VALOR ESTIMADO DE EQUITY	79
QUADRO 36 - TRANSPORTADORAS E GASODUTOS OPERADOS PELA PETROBRAS	83
QUADRO 37 - COMPANHIAS ESTADUAIS DE GÁS	86
QUADRO 38 - SÍNTESE DE PROPOSTAS PARA SANEAMENTO	90
QUADRO 39 - SÍNTESE DE PROPOSTAS PARA OS SEGMENTOS DE TRANSPORTE.....	90
QUADRO 40 - SÍNTESE DE PROPOSTAS PARA OS SETORES DE ENERGIA ELÉTRICA.....	91
QUADRO 41 - SÍNTESE DE PROPOSTAS PARA OS SETORES DE GÁS NATURAL.....	92



SUMÁRIO EXECUTIVO

Foto: Shutterstock

A modernização da infraestrutura no País irá requerer um esforço de cerca de duas décadas. É necessário envolver maiores investimentos, mobilizar recursos públicos e principalmente privados. Outra questão relevante seria executar projetos de forma mais eficiente do que tem sido realizado nos últimos anos.

O histórico de baixo impacto do investimento em infraestrutura no Brasil está diretamente ligado à *limitada capacidade de execução do Estado* – no sentido de planejar, elaborar e escolher os projetos com maior relação benefício-custo, contratar sua execução, fiscalizar e assegurar sua integridade.

Os recursos arrecadados pelo Estado – de magnitude considerável – são em grande medida gastos em transferências e despesas correntes; e aqueles voltados para infraestrutura vêm sendo comprimidos por conta da rigidez orçamentária, fragilidade das empresas públicas e crise fiscal.

É essencial para o País se contrapor às falhas de Estado com um maior participação do setor privado. Nesse sentido, o processo de privatização se impõe como um importante instrumen-

to de modernização da infraestrutura no Brasil, com a transferência de empresas e ativos do Estado, para serem operados sob uma nova governança e gestão. Já a eventual disponibilização do financiamento público para o setor deve ocorrer de forma parcimoniosa e destinada a projetos com potencial de maiores ganhos de bem-estar, como em saneamento e mobilidade.

A mobilização de recursos privados (de bancos comerciais, mercado de capitais, seguradoras e fundos de pensão) é um desafio que já está sendo enfrentado com o progressivo retorno da normalidade macroeconômica e com o avanço das reformas que irão melhorar o ambiente de negócios do País.

Além de maior capacidade de mobilização de recursos, o setor privado é mais flexível e consegue responder mais rapidamente às oportunidades de mercado e mudanças de preços relativos. Já as dificuldades das empresas públicas são notórias, tanto no âmbito da legislação e multiplicidade de controles por instituições de Estado, como pela sua captura por grupos que vão de encontro ao interesse público.

Particularmente no que diz respeito aos setores de infraestrutura, alguns desafios adicionais se colocam ao processo de privatizações. Para garantir a atração de agentes privados, além de um retorno que cubra o custo de capital do investidor, é necessário mitigar riscos legais, contratuais, regulatórios e relativos ao ambiente de negócios. Um quadro legal que proporcione segurança jurídica e um ambiente de negócios que gere confiança na estabilidade das regras do jogo são essenciais.

O risco legal diz respeito fundamentalmente à garantia de respeito aos contratos e sua execução em tempo hábil. Ainda que no setor o risco de quebra contratual seja baixo, nem sempre o sistema de justiça é percebido como eficiente, no sentido de obter decisões relativamente rápidas. Isso provoca a proliferação de liminares, que operam como substituto imperfeito de decisões definitivas e tendem a beneficiar quem sabe melhor operar o sistema.

O risco regulatório no País pode ser reduzido, assegurando-se às agências autonomia decisória e financeira, e, em hipótese alguma, permitir que sejam usadas (como o foram no passado) como objeto de troca ou escambo político. As agências são organismos do Estado, logo, por definição, não pertencem a nenhum governo, partido ou grupo político. São absolutamente essenciais regras transparentes e condutas previsíveis por parte das instituições.

Para acelerar os investimentos nos próximos anos, deveria ser contemplada a possibilidade de centralizar pelo menos parte do programa de desestatização de empresas e ativos de infraestrutura no Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). No passado, o Banco desempenhou adequadamente essa função durante a privatização do setor de telecomunicações, possibilitando a transferência em bases competitivas e levando a ganhos significativos de eficiência para o setor e para a economia.

O papel do BNDES se inscreve no Programa de Parcerias em Investimentos (PPI), que, lançado em setembro de 2016, vem estabelecendo as bases de uma nova relação entre o setor público e privado e sinalizando esforços em prol da atração de agentes privados. As mudanças ensejadas pelo PPI muito provavelmente terão impacto efetivo nos investimentos em infraestrutura a partir de 2017 e de forma mais significativa em 2018.

A privatização deve ser acompanhada de um conjunto de iniciativas que estabeleçam as bases para a **melhoria da qualidade do investimento público – que continuará sendo necessário** – e um ganho discricionário na quantidade e qualidade da participação do setor privado. Este deverá assumir maior responsabilidade pelos investimentos, operações e financiamento dos ativos de infraestrutura, seja em saneamento, seja em transporte nas suas diferentes modalidades, seja em energia elétrica e gás natural.

O movimento de maior participação privada pode suceder de diversas maneiras: venda de empresas, transferência de ativos, concessões ple-

nas e parcerias público-privadas, de acordo com as especificidades e as “condições de contorno” de cada setor de infraestrutura.

Os quadros seguintes elencam o conjunto de medidas e iniciativas necessárias para se avançar em um processo de privatização consistente com o interesse público nas principais áreas de infraestrutura. Essas medidas devem ser entendidas como fundamentais para um salto nos investimentos no setor e sua modernização nos próximos anos.

Quadro 1 - Síntese das propostas para os setores de infraestrutura

Setor	Proposta
Saneamento: privatização de serviços como prioridade	<ul style="list-style-type: none"> - Aumentar a participação do setor privado nas empresas estaduais tanto pela sua relevância, quanto pelos obstáculos que enfrentam para responder à demanda da população por cobertura e melhoria dos serviços. - Considerar a celebração de contratos de PPPs para a prestação dos serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário ou ambos seria uma opção, ainda que a privatização seja a escolha mais indicada. - Formar consórcios municipais como forma de viabilizar a privatização dos serviços nos casos dos municípios atendidos por entes públicos (empresas estaduais ou autarquias municipais).
Portos: privatização das Cias. Docas	<ul style="list-style-type: none"> - Transferir as administrações portuárias ao setor privado, precedido de uma reestruturação das Cias. Docas. - Adotar uma estratégia de privatização: projeto piloto em dois portos públicos, preferencialmente de porte médio e com forte potencial de ganhos para evitar eventuais resistências corporativistas, e posteriormente se estendendo para os demais portos públicos.
Rodovias: readequar e ampliar programa de concessões	<ul style="list-style-type: none"> - Redimensionar o atual programa de concessões, possibilitando a entrada de empresas de porte médio. A extensão dos lotes e os requisitos de investimentos devem ser significativamente menores do que foram anteriormente. - Incluir concessões voltadas somente para manutenção da malha, evitando deterioração em função das limitações do DNIT. - Evitar definir uma TIR <i>ex-ante</i> e deixar em aberto para cada concorrente otimizar a engenharia com base em parâmetros claros e bem definidos pelo governo, além de competidores proporem o valor do pedágio e o intervalo entre as praças.





Setor	Proposta
Ferrovias: Introduzir o direito de passagem e o transportador independente na renegociação das concessões	<ul style="list-style-type: none"> - Renegociar e ampliar os contratos de concessão garantindo maior integração entre as malhas e diferentes modais, além da redução de barreiras à entrada de terceiros – por meio de melhor regulação e fiscalização do direito de passagem e transportador independente. - Conceder a FNS: obrigações para término de obras já iniciadas (a exemplo do trecho Anápolis-Estrela D'Oeste) e novos ramais. - Definir para a FIOCRUZ um modelo de concessão por trechos e iniciar pelo mais viável. - Considerar a extinção da VALEC e suas atribuições e ativos transferidos: <ul style="list-style-type: none"> i) No caso de estudos e projetos, seu acervo poderia ser deslocado para a Empresa de Planejamento e Logística (EPL) que, de forma articulada com o Ministério dos Transportes e ANTT, daria continuidade aos trabalhos relevantes; ii) Quanto aos ativos ferroviários, a primeira opção seria a concessão de trechos economicamente viáveis (no caso da Norte-Sul) e a disposição econômica dos demais.
Aeroportos: privatização em blocos da Infraero, precedida da nova configuração do sistema aeroportuário no País	<ul style="list-style-type: none"> - Definir a configuração futura do sistema aeroportuário e o papel e destino da Infraero. - Em relação à Infraero, privatizar em blocos, combinando aeroportos mais e menos rentáveis, incluindo os de caráter regional e ampliando a competição no setor.
Hidroviás: Modelar a outorga do setor e considerar a introdução de PPPs administrativas	<ul style="list-style-type: none"> - Ampliar a participação privada, com a definição de uma modelagem, uma agenda e cronograma de outorgas para os próximos anos. Os investimentos privados devem ser realizados de forma complementar aos públicos, a partir de concessões administrativas. - Elaborar estudos de cada via navegável para estabelecer o melhor modelo de participação privada em cada caso.
Energia Elétrica: avançar na privatização dos ativos da Eletrobrás e empresas estaduais	<ul style="list-style-type: none"> - Vender os ativos da Eletrobrás: <ul style="list-style-type: none"> i) Vender distribuidoras. ii) Reavaliar SPEs, assegurar direitos da Eletrobrás e organizar processo de venda e/ou liquidação. iii) Vender participações em usinas e linhas de transmissão já contratadas e em estágio de operação que tenham poucas sinergias com os demais ativos da Eletrobrás. - Facilitar a privatização das empresas estaduais é decisão dos estados caso detenham o controle decisório.
Gás Natural: Planejamento e regulação eficaz voltado ao interesse público como pré-requisito para privatização dos ativos de transporte da Petrobrás, além da venda das participações nas distribuidoras	<ul style="list-style-type: none"> - Definir uma política de longo prazo, objetivando a competitividade e a de atração de investimento privado. - Estimular o aumento da oferta de gás natural por meio do livre acesso à malha de transporte, dutos de escoamento e unidades de regaseificação. - Criar um ente coordenador da operação da malha de transporte, sem vinculação com a comercialização ou produção de gás. - Reforçar o quadro regulatório que iniba comportamento anticompetitivo dos possíveis adquirentes dos ativos da Petrobras, especialmente em relação ao transporte de gás e sua participação nas distribuidoras estaduais. - Vender as participações diretas e indiretas da Petrobras nas distribuidoras de gás a diversos compradores.

Fonte: CNI, 2016.



1 INTRODUÇÃO

Foto: Shutterstock

O Brasil se caracteriza por uma infraestrutura deficiente, que afeta a produtividade da economia e o bem-estar da população. A razão é que se investe pouco em infraestrutura no País, inclusive pelas restrições fiscais que os governos enfrentam já há alguns anos, além das dificuldades em redirecionar recursos do orçamento absorvidos pelos gastos correntes e obrigatórios¹. Ademais, nem sempre os investimentos dos governos são realizados de forma eficiente. A razão é que a *capacidade de execução* do Estado é limitada – no sentido de planejar, elaborar e escolher os projetos com maior relação benefício-custo, contratar sua execução, fiscalizar e assegurar o adequado comissionamento do ativo.

O Estado também enfrenta dificuldades de operar adequadamente seus ativos, inclusive aqueles voltados para oferta de serviços de infraestrutura (a exemplo de energia, transporte e saneamento). Por vezes faltam recursos às empresas e autarquias cujo mandato é oferecer esses serviços, pois se veem contaminadas pela crise fiscal do Estado. Frequentemente lhes falta capacidade de gestão. Mas, possivelmente, a questão mais crítica seja a governança das entidades de Esta-

1. Ver CNI. *Por que o Brasil investe pouco em infraestrutura? Brasília: CNI, 2015.*

do – empresas e autarquias –, que necessitam de efetiva autonomia decisória para prover de forma eficiente serviços de boa qualidade à sociedade, não sendo incomum enfrentarem o problema da captura por interesses que desvirtuam sua missão.

Neste trabalho se propõe a privatização como instrumento para enfrentar o desafio de modernizar a infraestrutura do País. Esse processo deve lançar mão de diferentes mecanismos – venda de empresas, transferência de ativos, concessões plenas e parcerias público-privadas, “patrocinadas” ou “administrativas”.

A seção 2 deste trabalho discute a lógica da privatização – com ênfase em infraestrutura – e quais os ganhos para a sociedade. A experiência demonstra que esses ganhos dependem de um quadro de referência, com regras e instituições que deem estabilidade ao ambiente em que as empresas operam. De forma sintética: são necessárias normas que provenham segurança jurídica e integridade aos contratos; que estes possibilitem o compartilhamento equilibrado de risco entre o Estado e o ente privado; e um marco regulatório que estabeleça as regras e dê previsibilidade à ação do Estado.

Contrato e regulação necessitam ser vistos como complementares, na medida em que não se podem prever contratualmente todas as contingências (ou os “estados da natureza”), assegurando por meio de compromissos críveis o cumprimento das obrigações. O regulador necessita sempre mirar o interesse público, e o contrato espelhar um equilíbrio entre os objetivos privados e as necessidades da sociedade.

As seções 3, 4 e 5 estabelecem o potencial de abertura ao setor privado e o foco estratégico do processo de privatização – e de concessões – para os setores de saneamento, transporte nos seus diferentes modais, energia elétrica e gás natural. A ênfase na importância de uma estratégia bem definida ou delineada é consistente não apenas com a experiência internacional, mas igualmente com as experiências bem-sucedidas no país em privatizações. A estratégia – que defi-

ne o que e como privatizar ou conceder – necessita ser acompanhada dos meios que irão viabilizá-la: o quadro legal e regulatório; o conjunto de instituições e normas; e os mecanismos licitatórios (e eventualmente de financiamento). Finalmente, a seção 6 reúne de forma sintética o conteúdo de uma agenda de reformas e as principais propostas para cada setor analisado.



Foto: Shutterstock

2 CONSIDERAÇÕES SOBRE O PROCESSO DE PRIVATIZAÇÃO

Ainda que para muitos a privatização seja possivelmente a única opção que resta ao Estado para ampliar de forma sustentada a oferta de serviços de infraestrutura no país, é importante explicitar quais são de fato seus ganhos. A razão é que historicamente, o processo de privatização no Brasil ora foi visto como uma forma de aliviar a pressão fiscal sobre o Estado, ora como forma de melhorar a eficiência na alocação e uso de capital, e assim impulsionar a produtividade e crescimento da economia.

Por que privatizar? *Primeiro*, cabe ao Estado prover direta ou indiretamente os bens públicos essenciais: segurança, um monopólio do Estado em todas as sociedades organizadas; além de saúde e educação, dadas as grandes externalidades associadas ao “consumo” desses serviços. Uma população saudável e bem-educada é mais produtiva; e um ambiente seguro reduz os custos de transação de uma economia. Combinados, têm um impacto direto e mensurável na produtividade. Porém, igualmente importante: investimentos em educação, saúde e segurança conduzidos de forma eficiente são instrumentais do ponto de vista da justiça distributiva, ao garantirem maior equidade na sociedade. Ao mesmo tempo, o Estado enfrenta no Brasil – e em muitos outros

países –, fortes restrições fiscais. Cabe assim ao Estado criar as condições para que outros bens e serviços coletivos sejam providos em bases eficientes – a exemplo de infraestrutura –, sem necessariamente assumir os custos associados, ou, ao fazê-lo, compartilhar a responsabilidade com o setor privado.

Segundo, globalmente, há um *excesso de poupança* que se traduz em baixas taxas de retorno ou de juros, estes frequentemente negativos. Domesticamente, há um *excesso de demanda de investimentos* em infraestrutura. Assim, em contraposição à crise fiscal do Estado, há recursos excedentes que podem ser destinados para suprir uma brecha que se estima em cerca de 3-4% do PIB de investimentos adicionais necessários para promover a modernização do setor. Em síntese, há um grande volume de recursos privados que podem ser mobilizados para o investimento.

É importante que se entenda a magnitude do desafio: o País investe em torno de 2% do PIB em infraestrutura, pouco menos da metade executado pelo setor público e o restante pelo setor privado, ainda que o financiamento seja preponderantemente público. Modernizar a infraestrutura do País é um esforço de duas décadas com um investimento em torno de 5,5% do PIB ao ano, de modo que o estoque de capital no setor se aproxime de 70-75% do PIB.

Terceiro, o setor privado geralmente se caracteriza pela maior eficiência no uso dos recursos. Essa não é uma regra absoluta: há empresas estatais eficientes globalmente (casos como a Statoil, da Noruega, ou a ISA, da Colômbia, são paradigmáticos) e no Brasil (a exemplo da SABESP em saneamento). Mas o processo seletivo de mercado aliado à flexibilidade do setor privado, tanto na mobilização quanto na alocação de recursos, possibilitam ganhos de eficiência difíceis de serem emulados pelo setor público. No País, empresas e autarquias estão submetidas a regras que frequentemente restringem suas ações e dificultam a resposta de forma rápida e flexível aos desafios do mercado. Ademais, mesmo quando funcionam de forma precária, essas entidades sobrevivem por longos períodos, absorvendo recur-

sos escassos e impedindo que organizações mais eficientes possam substituí-las. O histórico no País sugere que o setor público enfrenta elevada rigidez quando confrontado com a necessidade de retirar suas empresas na provisão de serviços.

No caso específico de infraestrutura, há um desafio adicional: assegurar a perenidade e qualidade das atividades ou serviços consumidos pela população. Nesse sentido, não é apenas fundamental que as empresas mais eficientes sejam contratadas em bases competitivas, tipicamente por meio de mecanismos de leilão que, se bem desenhados, tendem a escolher as empresas mais aptas ou mais capazes de entregar os serviços contratados. São igualmente essenciais contratos robustos e adequada supervisão regulatória que deem sustentabilidade ao investimento e/ou à operação, possibilitando inclusive a eventual saída e substituição do provedor de modo que a população não fique desassistida.

Nessa perspectiva, somente uma agenda que contemple o médio e longo prazo e tenha natureza sistêmica poderá responder às demandas crescentes da sociedade brasileira. Essa agenda poderia ser assim sintetizada:

- *Primeiro*, e como alicerce de projetos que tenham consistência entre si e aderência à demanda, é essencial o planejamento de médio e longo prazo, que torne inteligível para governo, agentes e sociedade os investimentos anunciados, inclusive aqueles realizados e/ou financiados pelo governo. Não há mais espaço para anúncios ad-hoc e listas de projetos descontextualizados.
- *Segundo*, a realização de obras públicas ou aquelas financiadas pelo setor público têm certos pré-requisitos que devem ser rigorosamente obedecidos: um projeto conceitual, que gere os termos necessários para a elaboração de um projeto básico. Este deve estar acompanhado de uma licença ambiental e ser detalhado o suficiente para que empresas em uma licitação possam competir na engenharia – isto é, otimizando o projeto básico e apresentando projetos executivos inovadores.

- *Terceiro*, é imprescindível reduzir o risco regulatório no País, assegurando às agências autonomia decisória e financeira, e, em hipótese alguma, permitir que sejam usadas (como o foram no passado) como objeto de ação política. As agências são organismos de Estado.
- *Quarto*, a redução do risco regulatório, o retorno à normalidade macroeconômica e a conformação de um ambiente caracterizado pela estabilidade, previsibilidade e segurança jurídica são elementos críticos para o sucesso das futuras licitações, no âmbito das concessões, privatizações ou PPPs. Um ambiente licitatório competitivo possibilita a não definição de uma taxa interna de retorno (TIR) máxima ex-ante, assim como outros elementos que venham a engessar o processo.
- Finalmente, deve-se fazer um esforço para inserir os bancos comerciais e o mercado de capitais no financiamento aos investimentos em infraestrutura, para a volta à normalidade macroeconômica, que possibilitará uma redução sustentável dos juros.²

A privatização não é uma panaceia. Deve, portanto, ser acompanhada de um conjunto de iniciativas que estabeleçam as bases para a melhoria da qualidade do investimento público – **que continuará sendo necessário** – e um ganho discricionário na quantidade e qualidade da participação do setor privado. Este deverá assumir maior responsabilidade pelos investimentos, operações e financiamento dos ativos de infraestrutura.

Ao Estado cabe confrontar de forma pragmática o paradoxo da privatização: como assegurar contratualmente e do ponto de vista regulatório que a provisão privada de serviços eminentemente públicos – muitos dos quais providos em caráter de monopólio natural – atendam ao interesse da população? Em outras palavras, como atrair o setor privado para investir e prover esses serviços, evitando os extremos da expropriação regulatória, por um lado, e dos lucros de monopólio, por outro? Como garantir uma distribuição equilibrada dos ris-

² Ver a esse respeito CNI. *O financiamento do investimento em infraestrutura no Brasil: uma agenda para sua expansão sustentada*. Brasília: CNI, 2016.

cos entre as partes? Em síntese, como incentivar via contrato e regulação a entrega eficiente dos serviços para a população alvo?

Nesse sentido, o processo de privatização abrange duas tarefas distintas, porém interligadas: reduzir o esforço fiscal do Estado e maximizar o preço da transferência de empresas, ativos e serviços ao setor privado, sujeito, contudo, a um compromisso crível de prover serviços de qualidade em bases sustentáveis ao conjunto da população. Ou seja, ao assegurar um processo transparente, sob um marco regulatório estável e consistente com o interesse público, miram-se não apenas as necessidades fiscais do Estado, mas a universalização dos serviços em bases competitivas e equitativas.

No âmbito da infraestrutura, o processo de privatização consiste na transferência de responsabilidade dos investimentos e/ou da provisão de determinados serviços do Estado para entes privados. Geralmente a atribuição privada abrange ambos – investimento e operação –, e se dá necessariamente sob a fiscalização do Estado. A delegação ao setor privado pode ocorrer de diversas formas.

Geralmente associada ao termo “privatização” está a venda de empresas estatais, ou de participações do Estado em empresas, ou ainda em Sociedades de Propósito Específico (SPEs). Em infraestrutura, na medida em que é obrigação formal do Estado prover o serviço, ou ao Estado pertence o recurso ou ativo subjacente à provisão do serviço, a transferência de responsabilidade mais comumente se dá sob a forma de uma concessão com horizonte de tempo especificado. Porém nem sempre é possível conferir à iniciativa privada os serviços por meio de concessões “plenas”, por força de um retorno insuficiente. Daí a inovação das parcerias público-privadas (PPPs), cujas principais “modalidades” são a PPP administrativa e a patrocinada.

Na forma administrativa, o Governo é o usuário direto ou indireto e a concessionária é remunerada com recursos públicos pelo Poder Concedente. Assim, a remuneração da parte privada ocorre apenas mediante a contraprestação pública, pela dificuldade (ou impossibi-

lidade) do usuário final pagar diretamente ao ente privado pelos serviços prestados. Em uma PPP patrocinada, o usuário compartilha da remuneração da operação – inclusive eventualmente dos investimentos realizados – por meio do pagamento de tarifas. São PPPs dessa natureza as mais frequentes.

A forma mais usual de concessão no Brasil é do tipo BOT (*build, operate and transfer*), na qual o consórcio vencedor fica responsável pela construção, manutenção e operação do empreendimento por um período predeterminado, devendo arcar com a maior parte dos riscos e investimentos. Ao longo do período de operação, a concessionária usufrui do direito de exploração com a cobrança de tarifas dos usuários. Com o término do contrato, é possível renovar a concessão ou os ativos voltarem para o controle público, que pode ou não religar os serviços.

Os resultados desses arranjos dependem fundamentalmente da natureza do contrato, da qualidade da regulação e de um compartilhamento equilibrado dos riscos. Esses elementos são essenciais para incentivar o ator privado a prover os serviços de forma eficiente e consistente com o interesse público.

- Os contratos devem estabelecer de forma não ambígua os termos e condições de prestação dos serviços, prevendo contingências e formas de responder aos diferentes estados da natureza. Para se sustentarem, devem incentivar a cooperação, reduzindo a inerente assimetria de informação entre as partes no momento da negociação, que não infrequentemente gera conflitos a posteriori. Um aspecto central é acertar uma “matriz de riscos” de modo que estes sejam alocados para a parte que melhor os gerencia.
- Como nem sempre todos os estados da natureza podem ser previstos em contrato, é geralmente essencial a presença de uma agência reguladora independente, que estabeleça de forma transparente regras e normas de operação, sua fiscalização e as bases de uma eventual repactuação. A estabilidade regula-

tória é um bem público; inversamente, o risco regulatório cobra um prêmio que se reflete na exigência de maiores retornos.

Uma crítica relevante à conveniência da prestação de serviços de infraestrutura por parte do ente privado diz respeito ao acesso por consumidores de menor renda. O argumento é que, ao perseguir a maximização do lucro, o provedor do serviço não atenderia àqueles que teriam dificuldade de pagar pelo seu custo. Esse problema pode ser resolvido com a definição de uma “tarifa social”. O problema é a maneira como financiar a diferença entre os custos do concessionário e o valor da tarifa: via subsídios cruzados ou por subsídios aprovados na Lei Orçamentária.

De modo geral, é preferível que qualquer subsídio do Estado seja estabelecido de forma transparente, contemplado no orçamento e aprovado no Congresso. Fica assim claro que a sociedade fez uma escolha consciente de subsidiar um determinado serviço e/ou uma determinada classe de consumidores, o que comumente não é o caso em esquemas de subsídio cruzado. Estes estão “escondidos” nas tarifas, e pagos na maior parte dos casos sem saber exatamente quais os componentes da tarifa, o que remuneram ou para o que são alocados.

Alguns fatores são determinantes para atração do capital privado. Investidores privados em última instância decidem com base na equação risco-retorno, isto é, na expectativa de retorno ajustada ao risco percebido. Quanto maior o risco, maior a exigência de retorno. Assim, o retorno total do projeto – ou seja, sua taxa interna de retorno (TIR) – deve ser suficientemente elevado para compensar o custo de capital (de equity) do investidor ponderado pelo custo da dívida e somado ao risco percebido ou calculado.

Há riscos de natureza macroeconômica – fundamentalmente a volatilidade no crescimento, inflação e câmbio, e entre as variáveis essenciais – capturados nos indicadores de “risco país”. Porém, possivelmente ainda mais importantes – pela dificuldade de avaliar e estabelecer uma magnitude – são os riscos legais, contratuais, regulatórios

e relativos ao ambiente de negócios. A esses riscos é que os investidores privados no País estão cada vez mais atentos, pelo histórico nem sempre positivo dos anos recentes. Assim, um quadro legal que dê segurança jurídica aos entrantes; instituições (a exemplo de agências), regras e práticas que mitiguem o risco regulatório com base na transparência e previsibilidade; e um ambiente de negócios que gere confiança na estabilidade das regras do jogo são elementos essenciais de atratividade aos investidores³ (Quadro 2).

Quadro 2 - Critérios de atratividade do setor privado

Retorno Total Esperado	Retorno intrínseco do investimento ou do projeto	Maior ou igual ao custo de capital do investidor ("custo de equity"), ponderado pelo custo da dívida.
	Ajustado ao risco microeconômico (mais além do prêmio de risco país)	Jurídico: contratos que determinam as condições de prestação dos serviços sejam executáveis, e conflitos resolvidos no curso do devido processo legal.
		Regulatório: estabelecimento de normas capazes de proporcionar um ambiente estável, transparente e previsível dentro do possível.
		Ambiente de Negócios: regras do jogo são claras e aplicáveis a todos; e complexidade de se efetivar transações.

Fonte: CNI, 2016.

A importância da mitigação do risco microeconômico pode ser ilustrada pelo que foi possivelmente a privatização mais bem-sucedida no País: telecomunicações. Vale lembrar que o Brasil foi marcado historicamente por uma forte presença do Estado, que se acentua no século 20, que teve início com a modernização institucional empreendida com o regime que nasce em 1930. Durante cerca de cinco décadas o escopo de atuação do Estado cresceu de forma ininterrupta – inclusive com a criação de empresas estatais –, e a primeira inflexão ocorreu já ao final dos anos 1980, com o início do processo de privatização, motivado pela crise da dívida externa.

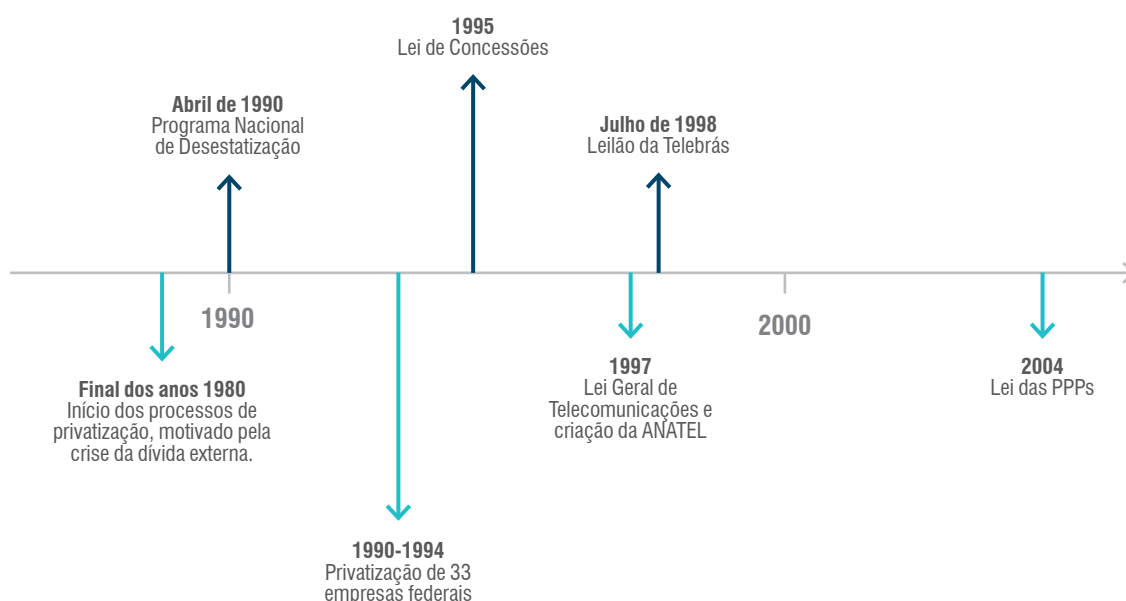
3. Ainda que cada setor tenha particularidades (a exemplo das falhas regulatórias possivelmente mais acentuadas no caso de saneamento), de maneira geral os critérios de atratividade descritos são comuns para investimentos em qualquer segmento de infraestrutura. Dentre os critérios, há inclusive um elemento de forte subjetividade, que são as expectativas de futuro do país e a percepção da importância pelo investidor de estar presente ou posicionado, ainda que as circunstâncias atuais possam ser mais ou menos atraentes.

Com a instituição do Programa Nacional de Desestatização (abril de 1990), as privatizações passaram a ser parte das reformas econômicas propostas pelo governo, levando à privatização de empresas dos setores aeronáutico, petroquímico e siderúrgico. No período 1990-1994, 33 empresas federais foram desestatizadas por US\$ 8,6 bilhões, além de US\$ 3,3 bilhões em dívida repassados, dos quais 53% por investidores estrangeiros.⁴

Com base na Lei de Concessões de 1995, o novo governo deu prioridade então às privatizações no setor elétrico, transportes, saneamento e telecomunicações, além da venda de bancos estaduais. Uma década depois, em 2004, foi aprovada a Lei das PPPs, cujo impacto se fez mais sentido nos estados e alguns municípios.

No caso do setor de **telecomunicações** estabeleceu-se a Lei Geral de Telecomunicações (1997) que estipula o Estado como responsável pela regulação e não mais pela provisão de serviços. Além disso, foi criada a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), agência independente responsável pela regulação do setor.

Quadro 3 - Linha Histórica dos principais marcos da participação privada na infraestrutura brasileira



Fonte: CNI, 2016.

4. Ver PINHEIRO, A. A economia brasileira nos anos 90: privatizações no Brasil: por que: até onde? até quando? [S.l.]: BNDES, 1999.

As tarifas do setor deixaram de ser determinadas pelo Ministério das Comunicações e passaram a ser responsabilidade da Anatel a fim de garantir um ambiente competitivo. Foram realizados esforços para melhorar a produtividade da Telebrás, que se dividiu em 12 holdings, de modo que os participantes do leilão só poderiam comprar uma empresa de cada holding como forma de impedir o retorno ao monopólio. O leilão transcorreu com sucesso em julho de 1998, fazendo com que o segmento de telecomunicações fosse o primeiro na área de infraestrutura a ser dominado por agentes privados no País.

Um fator determinante para o sucesso da privatização do segmento no Brasil foi a organização e consolidação de uma agência reguladora antes da abertura ao capital privado. Assim, foi possível o estabelecimento de normas que deveriam ser seguidas pelas novas empresas entrantes no setor de forma clara, garantindo a competitividade e eficiência dos serviços. Mais tarde, foram criados o Plano Geral de Outorgas (2008) e o Plano Geral de Universalização do Serviço Telefônico Fixo (2011), ocasionando o desenvolvimento do segmento em bases razoavelmente sustentáveis nas duas últimas décadas.

Um segundo fator de grande relevância foi **a qualidade da governança do programa de desestatização e a centralização no BNDES de sua operacionalização.** Esse elemento possibilitou a transferência em bases competitivas e em tempo hábil de um grande número de empresas e ativos e levou a ganhos significativos não apenas de eficiência para os setores e a economia, mas a própria sobrevivência e posterior expansão de empresas- símbolo, como a Embraer, privatizada no governo Itamar Franco.

Desde as privatizações e concessões dos anos 1990 houve avanços e alguns recuos. Obstáculos de duas naturezas distintas impediram um avanço maior da participação privada em bases eficientes e sustentáveis. *Primeiro*, uma possível falta de compreensão da importância de agências independentes, não sujeitas a interferências políticas, e marcos regulatórios estáveis. *Segundo*, a fragmentação de visões nos governos quanto à relevância do setor privado e seu papel – protagôni-

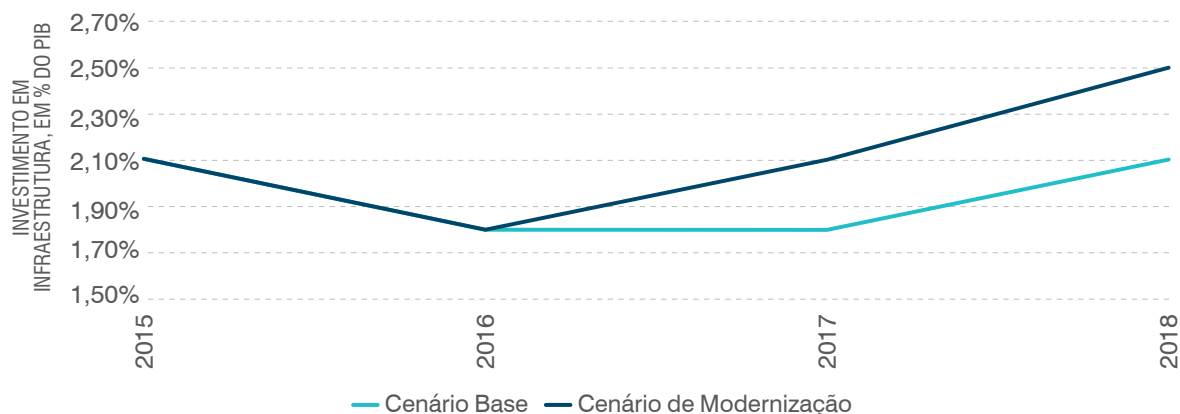
co ou acessório. Muitas vezes o setor foi visto como “um mal necessário”, que não se submeteria aos objetivos de governo (como grandes estatais se submeteram a um enorme custo). O objetivo de assegurar a “modicidade tarifária” passou a ser apoiada por generosos subsídios financeiros e ratificada pelo controle ex-ante das taxas de retorno, a um custo fiscal considerável. E projetos e modelos insustentáveis (a exemplo de ferrovias *greenfield*) foram anunciados e perseguidos sem resultados relevantes após gastos significativos. Mesmo algumas iniciativas que fazem sentido – a exemplo das concessões aeroportuárias – foram estruturadas colocando em risco empresas e recursos públicos, sem outro objetivo que não de natureza puramente política – pela ambiguidade diante do que foi uma privatização.

O Programa de Parcerias em Investimentos (PPI), lançado em setembro de 2016, rompe com práticas dessa natureza e estabelece as bases de uma nova relação entre o setor público e privado. Talvez a diferença fundamental seja a não ambiguidade no governo quanto ao papel do setor privado, com uma visão mais construtiva e menos fragmentada, o que anteriormente gerava insegurança quando não paralisação dos projetos ou uma interlocução público-privada que facilitava a estruturação de modelos, projetos e iniciativas mais aderentes aos objetivos e limites do setor privado. Ao mesmo tempo, o governo sinalizou uma mudança de comportamento em relação às agências reguladoras, apoiando uma efetiva autonomia decisória e financeira, e a não ingerência política.

Essa conjuntura vem gradativamente aumentando a credibilidade do programa, que deverá ter um impacto efetivo para o investimento em infraestrutura a partir de 2017, e acelerando em 2018. Na realidade, é possível o País ser mais ambicioso e antecipar os ganhos do programa, ao acelerar a partir de 2017 as iniciativas no âmbito das concessões e privatizações (Quadro 3). Enquanto em um cenário base, somente em 2018 voltaríamos a investir 2% do PIB, um programa com uma governança eficaz – principalmente no âmbito das privatizações – poderia responder de forma mais tempestiva ao desafio da modernização da infraestrutura no País. Em particular, teria condi-

ções de antecipar o investimento de 2018 para 2017 e dar um salto no ano subsequente para 2,5% do PIB, aproximadamente o mínimo necessário para compensar a depreciação do capital fixo per capita.

Quadro 4 - Trajetória de Investimento em Infraestrutura: 2015 (estimado) e 2016-18 (projetado)



Fonte: CNI, 2016.

Neste sentido, deveria se contemplar a possibilidade de centralizar o programa de privatização de empresas e ativos de infraestrutura no BNDES. O Banco no passado já desempenhou adequadamente essa função e poderia voltar a fazê-lo dados os recursos técnicos e financeiros de que dispõe,

As seções seguintes definem o espaço potencial para concessões e privatizações em infraestrutura de saneamento, transportes, energia e gás natural ao longo de duas dimensões: a escolha do que privatizar e – talvez mais importante – o modo como fazê-lo de maneira consistente com o interesse público. Qual modelo de privatização de empresas, ativos e operações de infraestrutura garantiria resultados eficientes ao longo do tempo, respeitando a necessidade de contribuir com as contas públicas? Como não há uma única solução ou abordagem possível, o ponto de partida é a definição de uma estratégia que possa contemplar um ou mais modelos de participação privada em infraestrutura.

O PROGRAMA DE PARCERIAS EM INVESTIMENTO (PPI)

Como parte do Projeto Crescer, do Governo Federal, o Programa de Parcerias em Investimentos (PPI) pretende ampliar a participação privada na infraestrutura brasileira, buscando corrigir as imperfeições dos programas de investimentos anteriores com base em uma nova relação público-privada.

As iniciativas listadas abaixo são uma resposta a certas fragilidades que os processos anteriores enfrentaram.

- Tempos dos projetos. Todos os tipos de outorga (permissão, concessão, PPP, arrendamento) e privatizações são candidatos a fazer parte do PPI, exigindo-se, contudo, que a licitação dos empreendimentos seja condicionada à expedição da Licença Prévia ou das diretrizes para o licenciamento ambiental, dotando a execução do projeto de maior celeridade.
- Qualidade dos projetos. O PPI dará suporte – em caráter oneroso – à estruturação de projetos de infraestrutura e elaboração de estudos para empreendimentos no âmbito do PPI, por meio de um Fundo de Apoio à Estruturação de Parcerias (FAEP), gerido pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Vale lembrar que muitos projetos no passado não passariam pelo crivo de uma análise custo-benefício nem mesmo por um exame superficial de viabilidade econômico-financeira.
- Competição pelo ativo. No âmbito das licitações, o PPI respeitará os tempos do setor privado, de modo que gere maior competição e conseqüentemente melhores propostas, sujeitas ao crivo da factibilidade, inclusive e particularmente pelas instituições financeiras. Ao mesmo tempo, o PPI sofrerá menor intervenção na definição dos retornos financeiros (a taxa interna de retorno – TIR), elemento que atrai um número maior de interessados e adiciona racionalidade e qualidade às propostas.





3 POTENCIAL DE ABERTURA AO INVESTIMENTO PRIVADO EM SANEAMENTO

Foto: Shutterstock

Em 2013 foi lançado o Plano Nacional de Saneamento Básico, com metas de curto, médio e longo prazo para os serviços de abastecimento e esgotamento sanitário no Brasil. O objetivo estabelecido no Plano é a universalização do abastecimento de água em áreas urbanas até 2023 e a captação de esgotos em 93% das áreas urbanas até 2033.

O Plano estimou a necessidade de um investimento anual médio de cerca de R\$ 16 bilhões durante duas décadas, enquanto a média anual observada em 2014-15 foi de R\$ 10,9 bilhões. O avanço na cobertura dos serviços de saneamento tem ocorrido lentamente, de forma que, mantendo-se a expansão atual dos serviços, as metas do PLANSAB só serão atingidas a partir de 2054 conforme estudo elaborado pela CNI,⁵ duas décadas após a meta estabelecida pelo Plano Nacional de Saneamento Básico. Nesse sentido, e dadas as restrições fiscais enfrentadas por estados e municípios, se tornou essencial mobilizar recursos privados.

5. *Burocracias e entraves ao setor de Saneamento, CNI.*

Os investimentos realizados no setor nos últimos anos foram predominantemente realizados por empresas estaduais e, em menor medida, autarquias municipais (Quadro 5). As empresas estaduais detêm a maior fatia do mercado no País (aproximadamente 84%) e atuam enquanto concessionárias dos municípios, que, por lei, têm a titularidade do serviço.

Quadro 5 - Investimentos em saneamento por instância (R\$ bilhões)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Saneamento	8,8	8,4	9,8	10,4	10,7	11,0
Público	8,1	7,6	8,3	8,8	9,8	10,1
Privado	0,7	0,8	1,5	1,7	0,9	0,9

Fonte: SNIS

Já as concessionárias privadas demonstram maior eficiência operacional em média quando comparada às de empresas (e autarquias) públicas, assim como maior capacidade de investimento – e impacto correspondente – relativo a seu faturamento.

De fato, as concessionárias privadas de serviços de saneamento, por meio de concessões e parcerias público-privadas (PPPs), em 2014, foram responsáveis por 16,4% dos investimentos no País, apesar de representarem apenas 6,5% do faturamento no setor, sinalizando uma capacidade de investimento 2,52 vezes maior do que a das empresas e autarquias públicas em faturamento. Além disso, as companhias privadas foram responsáveis por 10% do total de novas ligações de água e de 12% das novas ligações de esgoto construídas em 2013 e 2014 de acordo com dados da Associação Brasileira das Concessionárias Privadas de Serviços Públicos de Água e Esgoto (ABCON).

Se as empresas estaduais de saneamento têm papel dominante nos investimentos do setor, muitas enfrentam problemas de governança e gestão e operam em um contexto de frágil supervisão regulatória, o que inibe o investimento e a eficiência operacional.

AS OPERAÇÕES PÚBLICAS E PRIVADAS DE SANEAMENTO NO RIO DE JANEIRO

No Rio de Janeiro, como nos demais estados, a principal prestadora dos serviços de água e esgotamento sanitário é uma empresa pública estadual – a Companhia Estadual de Água e Esgoto (CEDAE), que atende a 64¹ municípios. Há ainda 12 concessionárias privadas que respondem parcial ou integralmente por 18 municípios e 7 autarquias municipais atuando no setor.

Como se comparam a CEDAE e as operadoras privadas no setor? O Quadro 5 é elucidativo a esse respeito, ao mostrar a evolução da cobertura de atendimento de água, coleta e tratamento de esgoto entre 2006 e 2014. De acordo com o SNIS, nas áreas da CEDAE, houve um ganho no atendimento de água, estagnação na coleta e involução nos índices de tratamento de esgoto. A média deste último indicador entre 2002-2009 foi de 82%, contraindo para 63% no período subsequente (2010-2014). Essa mudança reflete o fato de que, a partir de 2010, os “volumes de atendimento social em favelas” passaram a ser computados como parte do volume de água consumido e consequentemente do volume de esgoto coletado (mas não tratado), levando a uma queda nos índices de tratamento.

No caso das concessionárias privadas, foram particularmente relevantes os ganhos observados entre os índices de coleta e tratamento de esgoto, como visto em segmentos historicamente negligenciados. Vale sublinhar que os índices de tratamento das concessionárias sofreram uma aparente queda no período – fruto na realidade do início da operação em 2012 da FAB Zona Oeste, cujo índice de tratamento na partida era de apenas 8%. Desconsiderando essa empresa, o índice de tratamento das concessionárias privadas atinge 91,56% do esgoto que coletam.



1. A CEDAE não necessariamente presta os serviços de água e esgoto nos 64 municípios em que atua. Ela é responsável pelo abastecimento de água em 63 municípios e pelo serviço de esgoto em 29, fornecendo ambos em 28 cidades.

Quadro 6 - Índices de Cobertura - CEDAE e Operadoras Privadas (em %)

CEDAE			
Serviço	2006	2010	2014
Atendimento de água ¹	79,39	86,36	86,41
Coleta de esgoto ²	52,15	51,92	48,54
Tratamento de esgoto ³	81,36	63,69	63,37
Concessionárias Privadas			
Serviço	2006	2010	2014
Atendimento de água	87,91	89,13	90,60
Coleta de esgoto	71,42	89,79	91,22
Tratamento de esgoto	69,30	85,72	91,56/60,65 ⁴

Fonte: SNIS e cálculos próprios.

Notas: ¹ Percentual da população dos municípios atendido com abastecimento d' água; ² Percentual do volume de água consumido que é coletado sob a forma de esgoto; ³ Índice resultante da razão entre o volume de esgoto tratado e o volume coletado (ver texto sobre CEDAE); ⁴ O valor de 91,56 desconsidera o índice de cobertura da concessionária FAB Zona Oeste, responsável desde 2012 pela coleta e tratamento de esgoto da zona Oeste do Rio de Janeiro, uma região extremamente problemática e com índices reduzidos quando a FAB Zona Oeste assumiu os serviços.

Em grande medida, a qualidade dos serviços prestados é um reflexo do investimento das empresas, mais além da capacidade de gestão, e por força das obrigações contratuais assumidas pelas concessionárias e fiscalização do regulador. No caso da CEDAE, foi somente em 2015 que passou a ser regulada pela Agência Reguladora de Energia e Saneamento Básico do Estado do Rio de Janeiro (Agenssa). Os Quadros 7 e 8 discriminam os investimentos em água e esgoto executados pela CEDAE e pelos concessionários privados no período recente (2012-14) em que o SNIS disponibiliza dados assim como a média do período. Fica patente que a média dos investimentos da CEDAE e dos concessionários em termos absolutos não se diferencia muito; já em bases per capita – o mais relevante – há uma brecha significativa. Enquanto a estatal gastou, em média, R\$15,60 por pessoa no período, as concessionárias investiram R\$64,20, ou seja, uma diferença de mais de quatro vezes.



Quadro 7 - Investimentos em Água e Esgoto da CEDAE (2012-2014)

CEDAE	2012	2013	2014	Média 2012-14
Investimento (R\$ milhões)	89,02	54,12	424,85	189,33
Água	3,95	35,97	97,95	45,96

CEDAE	2012	2013	2014	Média 2012-14
Esgoto	85,08	18,16	326,90	143,38
Municípios				
Água	63	63	63	63
Esgoto	29	29	29	29
População atendida				
Água	12.938.447	13.043.103	13.112.006	13.031.185
Esgoto	11.748.156	11.831.169	11.883.408	11.820.911
Investimento per capita (R\$)	7,55	4,29	34,98	15,61
Água	0,30	2,76	7,47	3,51
Esgoto	7,24	1,53	27,51	12,09

Fonte: SNIS e cálculos próprios.

Finalmente, deve-se sublinhar a forte volatilidade nos investimentos da CEDAE, possivelmente por conta de restrições financeiras, o que com toda a probabilidade dificulta – e mesmo encarece – os investimentos. Tipicamente, esse fato é menos presente no caso das concessionárias privadas, cuja trajetória de investimento não apenas aponta para ganhos significativos no período, como uma trajetória ascendente consistente ao longo do tempo (Quadro 8).



Quadro 8 - Investimentos em Água e Esgoto dos Concessionários Privados

Privado	2012	2013	2014	Média 2012-14
Investimento (R\$ milhão)	122,98	143,86	258,58	175,14
Água	66,11	88,04	124,37	92,84
Esgoto	56,87	55,82	134,21	82,3
Municípios				
Água	14	14	14	14
Esgoto	13	13	13	13
População atendida				
Água	2.191.766	2.191.766	2.191.766	2.191.766
Esgoto	3.768.302	3.768.302	3.768.302	3.768.302
Investimento per capita (R\$)	45,25	54,98	92,36	64,20
Água	30,16	40,17	56,74	42,35
Esgoto	15,09	14,81	35,62	21,84

Fonte: SNIS e cálculos próprios

O processo de privatização em saneamento deve ter por foco as empresas estaduais, tanto por sua relevância, quanto pelos obstáculos que enfrentam para responder à demanda da população por cobertura e melhoria dos serviços. Mas quais empresas? As melhores posicionadas? As mais frágeis?

O Quadro 9 lista as empresas estaduais e respectivas agências reguladoras, além de indicar a natureza ou intensidade da relação com o setor privado: as empresas mais bem governadas no setor têm capital aberto e em bolsa ou celebraram acordos de PPP, com apoio do setor privado em suas operações (Quadro 10). Inversamente, algumas não atraíram potenciais parceiros privados, seja pela dificuldade de negociação e gestão de contratos com a complexidade de uma PPP, seja pelas restrições significativas de recursos de contrapartida, fato agravado em alguns casos pelo estresse hídrico e queda de renda das famílias.

Quadro 9 - Companhias Estaduais de Saneamento

Empresa	Estado	Agência reguladora	Capital aberto	Ações em Bolsa	Acordos de PPPs
SABESP	SP	ARSESP	Sim	Sim	Sim
COPASA	MG	ARSAE-MG	Sim	Sim	Sim
EMBASA	BA	AGERSA	Não	Não	Sim
CASAL	AL	ARSAL	Não	Não	Sim
COMPESA	PE	ARPE	Não	Não	Sim
CESAN	ES	ARSI	Não	Não	Sim
CEDAE	RJ	AGENERSA	Não	Não	Não
CASAN	SC	AGESAN	Sim	Sim	Não
CAGECE	CE	ARCE	Não	Não	Não
SANEPAR	PR	Instituto Águas do Paraná	Sim	Sim	Não
CAESB	DF	ADASA	Não	Não	Não
CAGEPA	PB	ARPB	Não	Não	Não
CAERN	RN	ARSEP	Não	Não	Não
CORSAN	RS	AGERGS	Não	Não	Não
SANACRE	AC	AGEAC	Não	Não	Não

Empresa	Estado	Agência reguladora	Capital aberto	Ações em Bolsa	Acordos de PPPs
CAESA	AP	ARSAP	Não	Não	Não
COSAMA	AM	ARSAM	Não	Não	Não
SANEAGO	GO	AGR	Não	Não	Não
CAEMA	MA	ARSEMA	Não	Não	Não
SANESUL	MS	AGEPAN	Não	Não	Não
COSANPA	PA	ARCON	Não	Não	Não
AGESPISA	PI	AGRESPI	Não	Não	Não
CAERD	RO	AGERO	Não	Não	Não
CAER	RR	n/d	Não	Não	Não
DESO	SE	ASES	Não	Não	Não

Fonte: Site das respectivas companhias e governos estaduais; CNI, 2016.

Quadro 10 - PPPs das Companhias Estaduais de Saneamento

Empresa	Modalidade	Cidade	Duração (anos)	Início	Investimento (R\$ milhões)
SABESP	Água	Barueri	15	2013	30
	Água	Sistema do Alto Tietê	15	2008	383
COPASA	Esgoto	Divinópolis	26	2015	420
	Água	Sistema Rio Manso	15	2013	500
CASAL	Água	Sistema do Agreste	30	2012	207
	Esgoto	Maceió	30	2014	158
EMBASA	Esgoto	Salvador/ Lauro de Freitas	21	2006	21
COMPESA	Esgoto	Região Metropolitana de Pernambuco	35	2013	35
CESAN	Esgoto	Serra	30	2013	30

Fonte: Empresas estaduais, prefeituras e notícias sobre o setor. Elaboração própria.

Na realidade, no caso das empresas estaduais, a decisão de privatização é dos estados. Estando no âmbito do PPI, o processo deve possivelmente ocorrer de forma coordenada com o Governo Federal, de modo que conte com o apoio técnico do BNDES e – eventualmente – de financiamento.

Do ponto de vista econômico, haveria dois possíveis critérios para incluir uma empresa estadual no processo de desestatização:

1. A necessidade de mobilizar recursos para reduzir os passivos do estado;
2. O imperativo de ampliar os investimentos e melhorar a eficiência das operações.

Pelo primeiro critério, escolher-se-iam as empresas mais bem geridas e cujo valor pudesse ser efetivamente reconhecido pelo mercado, enquanto pelo segundo as empresas mais distantes da fronteira de eficiência, cobertura e qualidade dos serviços seriam priorizadas.

Há uma questão adicional: uma vez decidida a privatização, qual seria o prazo e o formato. Se o processo necessita ser concluído em um período relativamente curto, a venda deveria ser realizada no estado em que a empresa se encontra, ou seja, não se tomam medidas de caráter estrutural ou de “saneamento” nas empresas. Deve-se assegurar a fidedignidade dos números e a integridade do quadro legal e regulatório em que a empresa privatizada irá operar. **Em particular, é essencial estabelecer metas de cobertura e qualidade de serviços, assim como a exigência de ações de despoluição de rios e bacias na área de atuação e influência da concessionária.**

Agenda de ampliação da cobertura e modernização do setor de saneamento: um chamado à participação privada

1. Privatização das empresas estaduais com um horizonte definido

Nesse caso, a privatização estaria de acordo com as restrições fiscais enfrentadas pelos governos estaduais e a necessidade e possibilidade de ampliação da cobertura pelas Companhias.

A privatização das empresas estaduais estaria alicerçada em um processo transparente; uma modelagem consistente com os objetivos de universalizar os serviços em um horizonte predeterminado; e uma

comunicação eficaz com a sociedade – os consumidores dos serviços – do rationale da privatização e do que esperar dos seus resultados.

À medida que o Governo Federal tiver, com toda a probabilidade, um papel relevante no processo, será útil desenhar modelos alternativos em resposta à demanda dos estados. Um processo dessa natureza não deverá durar menos do que um ano, inclusive pela complexidade legal e normativa, com a possível repactuação da nova instância de supervisão regulatória e a necessidade de fazer os interesses do estado e dos municípios diretamente envolvidos convergirem. Dar partida seria assim prioritário, de modo que as primeiras privatizações se tornem operacionais – e já possam trazer resultados – no próximo biênio.

2. Preparação de empresas estaduais para privatização no curto prazo

Parte considerável das empresas estaduais deve ser preparada para venda, melhorando substancialmente sua governança e gestão e estabelecendo um período de 12-24 meses para efetivar a transferência. O pressuposto no caso é que dessa forma se agregaria mais valor e se venderia por um preço “mais justo”. Há, contudo, um conjunto menor de empresas nas quais o processo deve ser acelerado não apenas pelo desempenho altamente insatisfatório, mas também pelo fato de que quanto mais tempo o processo levar, maiores serão as resistências políticas e corporativas de interesses incrustados na empresa.

3. Celebração de contratos de PPPs para serviços específicos

Cabe aos governos estaduais a decisão de privatizar ou não a empresa estadual de saneamento. A celebração de contratos de PPPs voltados para a prestação dos serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário ou ambos, pode ser uma opção, sob a premissa de que o ente privado é capaz de mobilizar os recursos a um custo menos elevado e/ou gerir o ativo de forma mais eficiente. Na realidade, poucas empresas públicas são capazes de acessar os mercados de capitais

ou mesmo os recursos oferecidos pela CEF para o setor, em uma escala que permita ampliar rapidamente os índices de cobertura. Ademais, as limitações de gestão implicam baixos níveis de eficiência operacional, razão do imperativo de parcerias público-privadas.

Vale lembrar, contudo, que a contratação e gestão de uma PPP não é trivial; são contratos complexos para se negociar e fiscalizar sua execução. E ao adotar essa modalidade, a empresa por vezes não se desobriga integralmente de investir e/ou de pagar em bases correntes de um serviço gerado por um investimento privado. Por isso, para a maioria das empresas estaduais e dos estados onde atuam com finanças fragilizadas, a privatização é de fato a alternativa consistente com a necessidade de dar um salto na cobertura e qualidade de serviços de saneamento.

4. Formação de consórcios municipais

Há espaço significativo de privatização nos municípios que são atendidos por entes públicos do próprio município – tipicamente autarquias. Um problema é que por vezes esses são municípios pequenos e de baixa atratividade para investimentos privados em saneamento.

Uma maneira de transferir a prestação de serviços para agentes privados seria por meio da formação de consórcio de municípios que, por sua vez passariam a ser atendidos por uma mesma concessionária.⁶ Além do elemento de contiguidade territorial, o consórcio poderia ser definido de acordo com as bacias de cada região. Assim, municípios abastecidos pela mesma bacia seriam atendidos por uma única concessionária.⁷ Independentemente do critério é importante lembrar que há um grande número de municípios que concederam os serviços às empresas estaduais, e, conseqüentemente, não poderiam privatizá-los, a menos que houvesse uma repactuação.

6. Um exemplo é a Região dos Lagos do estado do Rio de Janeiro, onde, em 1998, a agência reguladora do estado separou os municípios em dois blocos, atualmente sob os serviços das concessionárias Águas de Juturaiba (Araruama, Saquarema e Silva Jardim); e Prolagos (Iguaba Grande, São Pedro da Aldeia, Arraial do Cabo, Cabo Frio e Armação de Búzios).

7. O Consórcio Pro-Sinos é um exemplo. O consórcio atende 26 municípios localizados na bacia Hidrográfica do Rio dos Sinos, no estado no Rio Grande do Sul.

Contudo, além dos entraves políticos que podem surgir por meio desse tipo de instrumento, há também aspectos legais que limitam os consórcios públicos, quando os municípios no seu conjunto se propõem a operar o sistema de saneamento. Um exemplo é a imposição das exigências de regularidade previdenciária e fiscal ao consórcio e não aos estados e municípios que o constituem. Essa imposição aumenta o risco jurídico e econômico de eventuais consórcios, o que acaba limitando a expansão dos serviços no setor. Finalmente, inexistem sanções aos municípios que queiram eventualmente abandonar o consórcio.

Um constrangimento à privatização dos serviços é a obrigação legal da presença de uma agência reguladora nos municípios ou sua delegação para os estados regularem, como muitos o fazem. Porém tanto no plano estadual, e mais ainda no âmbito municipal, falta capacidade técnica e há conflitos políticos entre os entes subnacionais, aumentando a insegurança jurídica.

Uma solução seria possibilitar que a regulação dos serviços fosse realizada no âmbito federal, como forma de reforçar a supervisão regulatória e uniformizar regras e critérios de avaliação, além de dar maior transparência e segurança jurídica às privatizações e PPPs, tanto no âmbito municipal quanto estadual. A regulação do setor por meio de um órgão federal teria por objetivo diminuir incertezas, organizar melhor o ambiente de negócios e possibilitar o avanço dos investimentos, desde que delegada pelos municípios e/ou estados.



4 POTENCIAL DE ABERTURA AO INVESTIMENTO PRIVADO EM TRANSPORTE

Foto: Shutterstock

O setor de transportes é composto de seis diferentes segmentos, dos quais cinco de infraestrutura logística (rodovias, ferrovias, aeroportos, portos e hidrovias) e mobilidade urbana. Cada um possui características particulares, tanto em relação à composição do investimento, quanto à qualidade e disponibilidade dos serviços prestados.

O Quadro 11 indica os investimentos em transporte de acordo com as instâncias pública (governo federal, empresas estatais federais, empresas estaduais e autarquias) e privada em 2010-15. Em rodovias, por exemplo, o setor público permanece sendo o ator dominante; em portos e ferrovias, a participação privada é consistentemente majoritária; e há outros em que a transição foi recente, como no caso de aeroportos.

Quadro 11 - Investimento em transporte por instância (R\$ bilhões)

Setor	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Rodovia	22,7	20,1	18,7	25,1	26,1	17,9
Público	19,2	16,2	14,1	18,2	19,2	11,2
Privado	3,5	3,9	4,6	6,9	6,9	6,7
Ferrovia	5,6	6,4	6,2	8,0	9,0	7,4
Público	2,5	1,8	1,1	2,7	2,7	2,2
Privado	3,1	4,6	5,1	5,3	6,3	5,2
Hidrovia	0,3	0,1	0,1	0,4	0,3	0,9
Público	0,3	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Privado	0,0	0,0	0,0	0,3	0,2	0,8
Portos	4,7	3,7	7,1	4,6	3,8	4,3
Público	1,2	0,5	0,2	0,4	0,5	0,4
Privado	3,5	3,2	6,9	4,2	3,3	3,9
Aeroportos	0,6	1,1	2,5	5,5	4,5	2,3
Público	0,6	1,1	1,7	2,3	1,7	1,1
Privado	0,0	0,0	0,8	3,2	2,8	1,2
Total	33,9	31,4	34,6	43,6	43,7	32,8
Público	23,8	19,7	17,2	23,7	24,2	15,0
Privado	10,1	11,7	17,4	19,9	19,5	17,8

Fonte: Inter.B.

Em todos os segmentos, contudo, há espaço para ampliar a participação do setor privado, transferir ativos e operações ainda comandadas pelo governo – empresas e autarquias fundamentalmente – e nesse processo ampliar os investimentos e melhorar a qualidade dos serviços. Ao ampliar os investimentos, o desafio adicional é dotar o País de um sistema mais equilibrado, de modo que diminua os custos logísticos.

De fato, o sistema logístico brasileiro se apoia de forma desproporcional nas rodovias, levando em consideração a massa territorial e as distâncias percorridas pela carga. Em 2015, as rodovias foram responsáveis por cerca de dois terços (65,4%) do volume de carga transportado, seguido pelo das ferrovias (19,7%), transporte aquaviário (11,6%) e dutoviário (3,3%), conforme evidenciado pela matriz de transporte do País (Quadro 12). Esta reflete a participação dos modais no volume de carga transportada, ponderado pela distância

percorrida, e indica que o viés rodoviarista não se alterou fundamentalmente nos últimos anos.

Quadro 12 - Evolução da Matriz de Transportes no Brasil (participação dos modais em % de TKU)

Modal	2004	2006	2008	2010	2012	2014	2015
Rodoviário	67,6	64,8	64,9	65,6	66,6	67,2	65,4
Ferroviário	18,4	20,3	19,9	19,5	18,6	18,3	19,7
Aquaviário	10,5	11,1	11,6	11,4	11,7	11,3	11,6
Dutoviário	3,5	3,8	3,5	3,4	3,1	3,2	3,3

Fonte: ILOS.

Nota: TKU (tonelada quilômetro-útil)

Reequilibrar esse padrão levará alguns anos e se impõe por conta do imperativo da competitividade do País, que é fragilizada pelos elevados custos logísticos. Estima-se que esses perfaçam de 12-13% do PIB, em contraposição a 8% do PIB nos EUA, por exemplo.⁸

Portos. A promulgação da Lei dos Portos em 1993, aliada à Lei das Concessões em 1995, promoveu um surto de investimentos nos terminais, principalmente de contêineres, mas também de carga geral e granel, cujos contratos de arrendamento foram assinados ao abrigo da nova legislação (Ver Quadro 11). A Lei de 1993 foi um instrumento modernizante, mas falhou ao não oferecer mecanismos para a atualização das administrações portuárias dos portos públicos. A Lei dos Portos de 2013, por sua vez, teve o mérito de simplificar o processo de autorização de terminais privados fora das “poligonais” dos portos públicos, os TUPs. De acordo com trabalho desenvolvido pela CNI sobre a burocracia nos portos, há uma série de críticas sobre a centralização do processo decisório do setor na União. Na legislação anterior, os portos administrados por estados tinham autonomia para elaborar as licitações. A Nova Lei dos Portos prevê que o poder concedente poderá determinar a transferência das competências de elaboração do edital e a realização dos procedimentos licitatórios à Administração do Porto. Assim, caso haja interesse e probabilidade de ganhos maiores com a realização da licitação pela autoridade local, tal pleito poderá ser realizado ao Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil.

8. Ver ARMSTRONG & ASSOCIATES. *Global 3PL Market size estimates*. Disponível em: <<http://www.3plogistics.com/3pl-market-information/global-3pl-market-size-estimates/>>. Acesso em: 6 fev. 2017.

Essa alteração é relevante já que a gestão descentralizada dos portos não promoveu a eficiência esperada no processo de licitação e expansão das áreas dos portos. Nos anos 2000 (anterior à publicação da Lei nº 12.815/2013), menos de dez novos terminais de cargas foram arrendados, não acompanhando as necessidades para modernização do setor. A centralização permite a padronização e agilização do processo, mas as competências e estrutura dos agentes envolvidos precisam acompanhar o novo modelo.

De modo geral, as companhias Docas, subordinadas ao Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil (Quadro 13), continuam sendo administradas de maneira precária, marcadas pela falta de planejamento, limitada alçada decisória e recursos insuficientes. Ainda que possuam um orçamento separado do orçamento fiscal, as administrações se apoiam majoritariamente em repasses do Governo Federal, afetadas diretamente por injunções políticas e restrições fiscais, o que limita sua capacidade de investimento.

Quadro 13 - Companhias Docas por instância Federal e Estadual

Cia. Docas	Estado	Instância	Capital aberto	Passivo/Ativo (2015, em %)
Cia. Docas do Rio de Janeiro (CDRJ)	RJ	Federal	Não	280
Cia. Docas da Bahia (CODEBA)	BA	Federal	Não	84,5
Cia. Docas do Rio Grande do Norte (CODERN)	RN	Federal	Não	245*
Cia. Docas do Espírito Santo (CODESA)	ES	Federal	Não	128
Cia. Docas do Pará (CDP)	PA	Federal	Não	65
Cia. Docas do Ceará (CDC)	CE	Federal	Não	267
Cia. Docas de São Paulo (CODESP)	SP	Federal	Não	118
Cia. Docas do Maranhão (CODOMAR)	MA	Federal	Não	141
Cia. Docas Da Paraíba (Docas – PB)	PB	Estadual	Sim	153*
Cia. Docas de São Sebastião	SP	Estadual	Sim	93
Cia. Docas de Santana	AP	Estadual	Não	23

Fonte: Ministério do Planejamento e demonstrações contábeis das empresas. Elaboração própria.

Nota: *Dados referentes ao ano de 2014.

Apesar da Lei de 2013 determinar que as Cias. Docas elaborassem, em conjunto com a Secretaria de Portos, metas de desempenho empresarial, não houve de fato resultados significativos. As dificuldades das administrações dos portos públicos acabam por se refletir tanto no desempenho de seus “condôminos” – os terminais portuários – como na própria capacidade de o País avançar nos mercados globais. A regulamentação econômica do setor, assim como em hidrovias, é de responsabilidade da Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ), mas a capacidade da Agência em promover a modernização das administrações portuárias é muito limitada, de modo que não se vislumbra alternativa para a modernização das Cias. Docas que não sua privatização.

Aqui se propõe a transferência das administrações portuárias ao setor privado. Esse movimento poderia ser precedido de uma reestruturação das Cias. Docas, com a separação dos passivos trabalhistas e outros, para dar factibilidade ao processo. Em um primeiro momento, o governo poderia realizar a privatização em caráter piloto em dois portos públicos; posteriormente a estenderia aos demais portos do País. Para reduzir eventuais resistências patrimonialistas e corporativistas, sugere-se não iniciar pelos maiores (Quadro 14), mas escolher portos de porte médio com forte potencial de ganhos em investimento e gestão das operações, além de apoio das lideranças estaduais e locais. Sugere-se que o formato dominante de ente privado como gestor portuário seja uma empresa voltada para resultados e submetida a um contrato de concessão, com metas a serem cumpridas e tarifas sujeitas à regulação federal.

Quadro 14 - Receita Operacional Líquida das Companhias Docas – Valores Correntes (R\$ milhões)

Cia. Docas	2010	2011	2012	2013	2014	2015
CDRJ	240,9	275,9	301,2	339,1	393,1	291,9
CODEBA	82,9	99,7	95,2	101,6	115,1	126,0
CODERN	31,5	35,5	33,4	34,9	39,2	n/d
CODESA	75,1	101,7	98,1	98,9	115,8	118,3
CDP	71,9	83,9	100,1	107,8	118,0	126,5
CDC	28,4	35,0	34,9	39,1	35,9	34,6
CODESP	603,9	626,2	671,4	758,8	744,1	810,7
CODOMAR	23,5	37,5	44,9	57,8	116,6	n/d
Docas-PB	n/d	n/d	n/d	13,6	11,2	n/d
Docas-São Sebastião	8,9	11,8	19,2	22,9	19,2	17,5
Docas-Santana	7,7	8,4	10,6	13,3	13,5	7,7

Fonte: Demonstrações contábeis das empresas.

A LEI DOS PORTOS DE 1993: MODERNIZAÇÃO DOS TERMINAIS COM BASE NOS INVESTIMENTOS PRIVADOS

Anteriormente à Lei dos Portos de 1993 e à Lei das Concessões de 1995, as Companhias Docas vinham enfrentando uma governança frágil, gestão sofrível e recursos extremamente limitados para investimento. No caso dos terminais de contêineres (TECONs), sua privatização se dá em 1997/98, e os indicadores apontam para ganhos significativos ao longo de parâmetros considerados críticos na indústria (Quadro 15).

Quadro 15 - Indicadores pré e pós-privatização dos terminais de contêineres no Brasil



Indicador	1998	2010
Extensão do Cais (metros)	3.313	9.105
Retroárea (metros quadrados)	940.141	3.743.000
Portainers e MHCs (número)	11	103
Empregos Diretos	1.602	10.402
Produtividade (MPH)	22,7	48
Capacidade de Movimentação*	1,5	10,8

Fonte: ABRATEC. MPH: movimentação de containers por hora por navio. (*) em milhões de containers/ano - estimativa

Um caso ilustrativo é o do Terminal de contêineres do Rio Grande. Privatizado em 1997, o operador investiu no segundo berço de atracação, ampliando o cais em 300m e na



aquisição de novos equipamentos, o que possibilitou já em 1999/2000 dobrar a movimentação de contêineres. Em 2008 investiu-se no terceiro berço, além de novos guindastes Post-Panamax, complementado em 2011/12 por mais obras civis, retroárea e novos equipamentos (*portainers* e RTGs). A ampliação dos berços para 900m de extensão e a modernização das operações com base em um investimento total de US\$ 182 milhões entre 1997 e 2011/12 possibilitou multiplicar por sete o número de contêineres movimentados (de 90 mil para 635 mil TEUs), elevar a produtividade de 10 para 49 contêineres por hora e reduzir o tempo de espera de atracação de 16 para 3,9 horas. Já o número de colaboradores diretos saltou de 180 para 835 no período.

Em síntese, a privatização dos terminais foi a melhor resposta ao esgotamento da capacidade de investimento das Companhias Docas, que sofriam há anos com as intervenções políticas visando acomodar interesses particulares, impedindo uma gestão moderna e visando ao objetivo-fim de prestar bons serviços. Sem a privatização teria sido impossível os portos responderem ao considerável aumento do fluxo de comércio nesses anos (ao saltar de US\$ 101 bilhões em 1996-2011 para US\$ 482 bilhões).

Rodovias. Historicamente o governo federal (por meio do Ministério dos Transportes) e governos estaduais foram responsáveis por construir e manter a malha rodoviária do País. Ainda que a participação privada tenha ganhado densidade a partir de meados dos anos 1990 por meio da concessão de componentes da malha, os atores públicos permaneceram com papel dominante na contratação e fiscalização dos investimentos, além da regulação do setor.⁹

Nas duas últimas décadas, pouco menos de 10.000km de rodovias federais foram concedidas – cerca de 15% da malha rodoviária federal pavimentada (Quadro 16). Esse processo foi fortemente impulsionado em anos mais recentes por dois fatores: projeções agressivamente otimistas do fluxo de veículos e financiamento subsidiado pelo BNDES. Ambos possibilitaram a oferta nos leilões de tarifas fre-

9. O Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) é uma autarquia federal vinculada ao Ministério dos Transportes que tem por objetivo a operação, manutenção e restauração das vias federais, incluindo ferrovias e hidrovias. Na esfera subnacional, cada estado possui um Departamento de Estradas e Rodagens (DER) responsável pela gestão das respectivas rodovias estaduais. O órgão responsável pela regulação no âmbito federal é a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), criada em 2001, e que atua em modais de transporte terrestre, incluindo, além das rodovias, as ferrovias. Entre as funções da agência estão a coordenação de leilões e determinação de regras das concessões, tais como as tarifas que poderão ser cobradas.

quentemente com elevados deságios, consistentes com o objetivo do governo de “modicidade tarifária”. Já os termos de financiamento do BNDES facultaram uma dissonância nos retornos – relativamente modestos para o projeto (não alavancado) e mais elevados para o componente de equity.

Quadro 16 - Histórico do Programa de Concessões de Rodovias Federais

Período	Extensão (km)	% do total
1994-1998	1.492,6	15%
2008-2009	3.281,4	34%
2013-2014	4.872,8	51%
Total	9.646,8	100%

Fonte: CNI, 2016.

Esse modelo gerou distorções sob a forma de um significativo passivo fiscal para o Tesouro, fruto de crédito subsidiado, e tarifas por vezes inconsistentes com a sustentabilidade da concessão. Nesse sentido, é necessário rediscutir a forma como as rodovias são concedidas e as obrigações assumidas pelos concessionários, de modo que o programa avance nos próximos anos.

Não resta dúvida que as concessões rodoviárias foram um instrumento de modernização da malha, tendo se concentrado nas primeiras fases nos ativos com maior volume de tráfego, o que é esperado. A combinação de menor atratividade dos ativos restantes, restrições fiscais que impedem a replicação de financiamento subsidiado em escala e condições macroeconômicas adversas sugerem a necessidade de repensar as bases do programa.

A expansão do número de rodovias controladas por concessionárias privadas é essencial dado que o DNIT, assim como a maioria dos governos estaduais, não possui capacidade de investimento suficiente para suprir os entraves no setor, inclusive a manutenção de rodovias de menor tráfego. Assim, ampliar a participação privada na oferta dos serviços rodoviários irá requerer compromissos de investimento possivelmente menores e mais espaçados no tempo, e congruentes

com a extensão e complexidade dos serviços esperados e o volume de tráfego observado.

A própria natureza da concessão poderá mudar, passando a ser mais voltada para promover investimentos em melhorias nas condições das rodovias e sua pavimentação (se for o caso), e somente em poucos casos na ampliação do número de faixas nos primeiros cinco anos. De forma complementar, o processo de concessão deverá abarcar a manutenção das estradas, uma vez que parte considerável do orçamento do DNIT é para essa atividade essencial. Concessões menores ou voltadas para manutenção de estradas seriam também capazes de atrair empresas regionais de porte médio, e fazer o usuário pagar pelos serviços é consistente com o interesse público.

Essa seria uma resposta à disposição mais modesta do setor privado em participar de concessões associadas a trechos de grande extensão, investimentos elevados, e riscos regulatórios e legais que surgiram em anos recentes. Além disso, as condições dos empréstimos concedidos pelo BNDES deverão, com toda a probabilidade, ser menos generosas que no passado, não havendo mais espaço para subsídios, a menos em casos de externalidades significativas e comprováveis.

O governo vem reagindo às novas circunstâncias com alterações nas regras anteriores de concessão, principalmente no que diz respeito às obrigações de investimento independentemente do fluxo nos anos iniciais, além da definição de uma TIR máxima ex-ante com base em premissas que vêm se demonstrando *a posteriori* errôneas. Permanece em aberto se essas mudanças serão suficientes ou se o próprio modelo deverá ser reestruturado. Argumenta-se que mesmo no caso de um dos projetos considerados anteriormente mais atraentes – a “Rodovia do Frango” – não seria suficiente ampliar o prazo de duplicação do trajeto de cinco para sete anos.

RODOVIAS PÚBLICAS E CONCESSIONADAS: UMA COMPARAÇÃO DE DESEMPENHO

O processo de concessão das rodovias federais e estaduais teve início em 1996. Após 20 anos, cerca de 20.000km haviam sido concessionados para o setor privado. Os dados da Pesquisa Rodoviária Anual da CNT sugerem que as rodovias sob a administração privada no País apresentam um estado superior àqueles geridos pelos governos (Quadros 17 e 18). De fato, enquanto 88,3% das rodovias concessionadas estão em estado ótimo ou bom, somente 34,1% das públicas tiveram avaliação igual. Para as duas piores classificações, a situação se inverte com 27,2% das estradas administradas pelo Governo avaliadas nesse nível, vis-à-vis, 2,5% das concessionadas.

Quadro 17 - Estado geral das rodovias – Extensão pública

Ano	Extensão Total Pesquisada	Ótimo	Bom	Regular	Ruim	Péssimo
2010	76.393	7,1%	25,3%	37,6%	20,5%	9,5%
2011	77.373	5,6%	28,2%	34,2%	21,5%	10,5%
2012	80.315	3,2%	24,6%	37,6%	23,8%	10,8%
2013	80.841	2,7%	24,0%	38,4%	25,3%	9,6%
2014	79.515	3,6%	25,7%	42,1%	20,2%	8,4%
2015	80.959	6,5%	27,6%	38,7%	19,4%	7,8%

Fonte: Confederação Nacional dos Transportes – CNT

Quadro 18 - Estado geral das rodovias – Extensão concessionada

Ano	Extensão Total Pesquisada	Ótimo	Bom	Regular	Ruim	Péssimo
2010	14.552	54,7%	32,6%	11,3%	1,3%	0,1%
2011	15.374	48,0%	38,9%	12,0%	1,1%	0,0%
2012	15.392	44,7%	42,0%	11,5%	1,7%	0,1%
2013	15.873	48,5%	35,9%	14,3%	1,2%	0,01%
2014	18.960	37,4%	36,7%	21,8%	3,5%	0,6%
2015	19.804	37,4%	40,9%	19,2%	2,5%	0%

Fonte: Confederação Nacional dos Transportes – CNT

Além de representar um entrave na infraestrutura logística do País, a má gestão das rodovias é também uma ameaça à segurança daqueles que trafegam a via. Um caso relevante é a concessão da Rodovia Dutra. Construída na década de 1950, a estrada

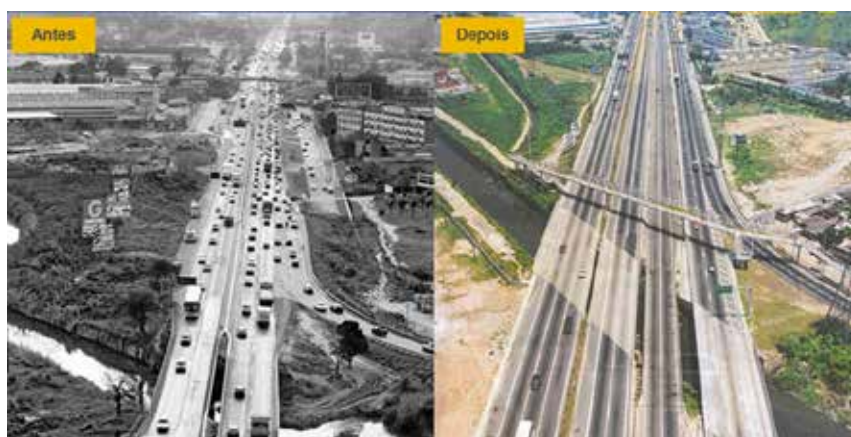


foi historicamente uma das mais importantes do País, por conectar as cidades do Rio de Janeiro e São Paulo. Porém, quando foi concedida, em 1996, a estrada apresentava pavimentação inadequada, sinalização confusa e pontos de travessia para pedestres sem a segurança necessária. Tais condições levaram a uma média de 520 acidentes fatais por ano.

Após duas décadas, o número de fatalidades foi reduzido de forma drástica para 140 em 2015, apesar do volume de tráfego ter aumentado em 70%. Nesse período (1996-2016), a concessionária responsável pela via investiu cerca de R\$ 14 bilhões, em termos nominais, em 33 pontes, 48 passarelas, 58km de marginais, entre outras melhorias que possibilitaram maior segurança na estrada (ver Quadro 19, que ilustra graficamente a transformação nessas duas décadas em um trecho específico).



Quadro 19 - Trecho da Rodovia Dutra na década de 90 e em 2016



Fonte: Concessionária CCR Nova Dutra.

Qual, portanto, seria uma **estratégia viável para um programa de concessões plenas**? Primeiro, redimensionar a ambição do atual programa e dos ativos individuais que serão concessionados, de modo que seja possível a entrada de empresas de porte médio, individualmente ou consorciadas. A extensão do lote e os requisitos de investimento devem ser significativamente menores do que foram anteriormente. Segundo, ampliar o escopo do programa para incluir concessões voltadas somente para manutenção da malha, de forma que se evite sua deterioração em função de restrições enfrentadas pelo DNIT. Terceiro, não definir uma TIR ex-ante e deixar em aberto

para cada concorrente otimizar a engenharia com base em parâmetros claros e bem definidos pelo governo, além de propor o valor do pedágio e o intervalo entre as praças. Para lidar adequadamente com o risco de demanda, o governo poderia migrar para o “modelo chileno”, em que cada contendor oferece um valor presente líquido (VPL), vencendo o menor, considerando o tempo de concessão a variável de ajuste a mudanças não previstas no fluxo.

Ferrovias. Em 1996-98 a Rede Ferroviária Federal (RFFSA) foi privatizada, seguida da Ferrovia Paulista S.A. (FEPASA). A União concedeu as malhas regionais por 30 anos e arrendou, por igual prazo, os ativos operacionais da RFFSA. Paralelamente, investidores privados construíram a Ferronorte, projeto greenfield, que conectou os trilhos da “malha paulista” com o Centro-Oeste. Após um processo de consolidação, as principais concessionárias que atuam no setor são a Rumo Logística, a VLI e a MRS. Finalmente, a VALEC é a empresa do governo federal com mandato de construção da Ferrovia Norte-Sul (FNS) e da Ferrovia de Integração Oeste Leste (FIOL) (Quadro 20).

Quadro 20 - Trechos ferroviários sob responsabilidade da VALEC

Ferrovia	Trecho	Status	
Ferrovia Norte Sul (FNS); 4.787km	Estrela D-Oeste (SP -Ouro Verde de Goiás (GO)	Em Construção	
	Ouro Verde de Goiás (GO)-Figueirópolis(TO)	Construído, mas ainda não operacional	
	Gurupi (TO)-Porto Nacional (TO)	Construído, mas ainda não operacional	
	Porto Nacional (TO) -Açailândia (MA)	Construído e em Operação	
	Pelotas (RS) -Estrela D'Oeste (SP)	EVTEA Concluído	
	Quirinópolis (GO) -Itumbiara (GO)		
	Ouro Verde de Goiás (GO)-Brasília (DF)		
	Açailândia (MA)-Barcarena (PA)		
	Estreito (MA) -Eliseu Martins (PI)		
	Dionísio Cerqueira (SC)-Chapecó (SC)		
	Ferrovia de Integração Oeste Leste (FIOL) 1.527km	Chapecó (SC)-Herval Doeste (SC)	EVTAE em Progresso
		Herval Doeste (SC)-Itajaí (SC)	
		Herval Doeste (SC) -Anitápolis (SC)	
Figueirópolis (TO)-Barreiras (BA)		EVTEA Concluído	
Barreira (BA)-Ilhéus (BA)		Em Construção	

Ferrovia	Trecho	Status
Ferrovia de Integração Centro-Oeste (FICO) 4.768km	Porto Velho (RO) - Vilhena (RO)	EVTEA em Licitação
	Vilhena (RO)-Lucas do Rio Verde (MT)	EVTEA Concluído
	Uruaçu (GO)-Campos dos Goytacazes (RJ)	Estudos Futuros
Ferrovia do Pantanal 734km	Porto Murtinho (MS)-Maracaju (MS)	EVTEA Concluído
Transnordestina (EF- 232) 620km	Estreito (MA)-Eliseu Martins (PI)	EVTEA Concluído

Fonte: VALEC. Elaboração própria. Inter.B.

Em anos recentes, o governo federal atuou em várias frentes com poucos resultados. Primeiro, propôs em 2011 uma mudança no modelo de concessão ferroviária, com a separação da infraestrutura – a ser operada por um ente concessionário – do transporte em si, a cargo de uma ou mais operadoras ferroviárias independentes (OFIs). Esse conceito de desverticalização não se mostrou viável. Segundo, transferiu recursos substanciais para a Valec avançar com os projetos da Norte-Sul¹⁰ e da FIOL.¹¹

A Valec demonstrou não ser capaz de executar no prazo projetos dessa complexidade, inclusive pela sua captura por interesses não legítimos. Da mesma forma, a Transnordestina – ainda que seja uma concessão plena – é basicamente uma obra financiada pelo governo, com execução caracterizada por atrasos e sobrecustos significativos.

Terceiro, o governo propôs no âmbito do PIL 2 a concessão de 2 trechos da Ferrovia Norte-Sul (Barcarena/PA-Açailândia/MA e Anápolis/GO-Estrela D'Oeste/SP-Três Lagoas/MS); a construção da Ferrovia Bioceânica (iniciando pelo trecho Lucas do Rio Verde-Campinorte); e a Ferrovia Rio de Janeiro/RJ-Vitória/ES, além de Lucas do Rio Verde/MT-Miritituba/PA, também conhecida como Ferrogrão.¹² São projetos que demandam elevados investimentos e que não se

10. A Ferrovia Norte-Sul (FNS) possui dois trechos prontos (operados por entidades públicas e privadas), um com obras avançadas, sob responsabilidade da Valec, e dois novos trechos (extensão norte e sul) a serem licitados. A ideia seria que a concessionária que ficar encarregada de realizar investimentos no trecho em obras pela Valec (Anápolis/GO-Estrela D'Oeste/SP) assumiria obras do eixo sul (Estrela D'Oeste/SP-Três Lagoas/MS). Da mesma forma, a empresa que viesse a operar o trecho pronto, hoje administrado pela Valec (Palmas/TO-Anápolis/GO), se encarregaria de construir o eixo norte (Barcarena/PA-Açailândia/MA). No entanto essas propostas não devem avançar por conta de falta de recursos da Valec, oriundos integralmente do Tesouro.

11. Inicialmente prevista para 2012, a FIOL serviria, principalmente, para transportar carga do interior da Bahia – alicerçada no transporte de minério de ferro da Bamin - até um novo porto que seria construído no litoral no estado. O colapso de preços do minério inviabilizou o projeto da Bamin, tendo as obras do novo porto sido adiadas sine die pelo governo do estado. A ferrovia perdeu assim sentido.

12. A ferrovia que ligaria a região Centro-Oeste aos principais portos do Arco Norte, teve seus estudos de viabilidade aprovados em Fevereiro de 2016. A ideia é a Ferrogrão ser uma alternativa às rodovias para o escoamento de grãos (soja em especial), cuja produção está concentrada no Mato Grosso, até o Pará, onde é estruturado um importante polo logístico no norte do país. Uma nova opção de transporte, além de diminuir os custos logísticos, compensaria em parte os persistentes atrasos nas obras de duplicação da BR-163, rodovia responsável pelo transporte de grãos nesse trajeto atualmente.

sustentam como concessão plena, a menos que haja uma contrapartida do governo da ordem de 70-80%.

Em síntese: as iniciativas do governo nos últimos anos levaram a um grande desperdício de recursos públicos e ganhos extremamente limitados, inclusive pelo anúncio de projetos greenfield complexos, que demandavam pesados investimentos e sem viabilidade econômica, a menos que houvesse uma contrapartida muito elevada do governo. Já as obras públicas – FNS e FIOL – revelaram, mais uma vez, a dificuldade de execução de projetos complexos pela Valec.

Desde o final de 2015, o governo federal discute com os principais grupos privados – Rumo, VLI e MRS – formas de impulsionar os investimentos em melhorias nas malhas existentes e na expansão do modal de forma localizada. Da parte das operadoras, há interesse em renegociar a extensão dos contratos de concessão contra investimentos para modernização e melhorias operacionais.

A PRIVATIZAÇÃO DA RFFSA

Em 1957, as ferrovias estatais, operando em 37 mil km, foram unificadas na Rede Ferroviária Federal (RFFSA). Apesar da criação da nova instituição, as estradas de ferro foram prejudicadas pela relativa primazia das rodovias e, frequentemente, forçadas a ajustar suas tarifas abaixo da inflação. A consequência foi o “sucateamento” da rede, por conta de subinvestimento e ausência de autonomia (e interferências) na gestão.



Relegado ao segundo plano durante quase todo o século passado, o modal ferroviário conseguiu se reerguer com a privatização da RFFSA em 1996. A estatal teve sua malha dividida em seis lotes concedidos separadamente por um período de 30 anos. Optou-se por um modelo no qual a concessionária teria mais liberdade para definir sua política de investimentos, em vez de serem estabelecidas metas para tais valores, enquanto níveis de produtividade e segurança seriam as obrigações contratuais. Dessa forma, as empresas podem decidir qual a melhor maneira de alocar seus recursos, tornando o sistema ferroviário mais flexível e eficiente.

Os resultados mostraram-se significativos (Quadro 21): entre 1997 e 2015, o volume transportado expandiu a uma média de 8% a.a, enquanto o número de acidentes contraiu em 9,6% a.a. Esses resultados foram possíveis com uma combinação de pesados investimentos na modernização da infraestrutura e das operações, que cresceram no período a uma taxa média de 17,6%, e melhoras na gestão dos ativos. O desafio dos próximos anos é a expansão da malha e seu uso de forma mais eficiente pelas operadoras, com uma supervisão regulatória que garanta o direito de passagem e o tráfego mútuo em bases eficazes.



Quadro 21 - Indicadores do sistema ferroviário brasileiro

Indicador	1997	2001	2015	Crescimento médio anual (%)
Volume Transportado (bilhões de TKU)	123	162	491	7,99
Acidentes (nº de acidentes/milhão trem.km)	80	49,1	13	- 9,6
Investimentos (R\$ bilhões)	0,35	0,81	5,00	13,3

Fonte: ANTT e Fleury (2012); cálculos próprios.

A estratégia de privatização deve avançar em 3 frentes. Primeiro, renegociar e ampliar os contratos de concessão dos principais operadores, garantindo maior integração entre as malhas e diferentes modais,¹³ além da redução de barreiras à entrada de terceiros – por meio de melhor definição, regulação e fiscalização do direito de passagem e do transportador independente. *Segundo,* adotar uma posição realista para a concessão da FNS, com obrigações para o término de obras já iniciadas (a exemplo do trecho Anápolis-Estrela D’Oeste) e novos ramais. Da mesma forma, definir para a FIOL um modelo de concessão por trechos e iniciar pelo mais viável, *mothballing*, os demais. *Terceiro,* apoiar os estados de São Paulo e Paraná na estruturação dos projetos público-privados do Trem Inter Cidades¹⁴ e da Ferrovia Pé Vermelho,¹⁵ à medida que se demonstrem economica-

13. Nesse contexto, um projeto relevante é o que contorna a cidade de São Paulo – o Ferroanel – interconectando as malhas ao porto de Santos. Dos três trechos, seriam prioritários os Norte e Sul, a custo estimado de R\$ 2 bilhões.

14. Consiste de um sistema de média velocidade para ligar os municípios de Americana-Santos e Taubaté-Sorocaba, com duas linhas que se cruzariam na cidade de São Paulo.

15. Projeto de interligação do trecho Londrina-Maringá. O trajeto terá 150km, passando por 13 cidades, e investimentos previstos em R\$ 672 milhões.

mente viáveis. São projetos pioneiros em combinar o tráfego de carga e passageiros, unindo cidades de porte médio.

No que concerne à Valec, entre as principais atribuições da estatal estão o desenvolvimento de estudos e projetos de obras de infraestrutura no setor e a realização de investimentos na expansão e manutenção da malha ferroviária brasileira. Em princípio, **não há razão objetiva de manter a VALEC, logo, esta deveria ser liquidada**, e suas atribuições e ativos, transferidos. No caso dos estudos e projetos, seu acervo poderia ser deslocado para a Empresa de Planejamento e Logística (EPL) que, de forma articulada com o Ministério dos Transportes e ANTT, daria continuidade aos trabalhos relevantes. Quanto aos ativos ferroviários, a primeira opção seria a concessão de trechos economicamente viáveis (no caso da Norte-Sul), e a disposição econômica dos demais.

Aeroportos. A Infraero foi concebida e criada como empresa estatal voltada para a administração dos aeroportos brasileiros, à exceção daqueles de caráter regional e campos de pouso para uso privado. Em 2005, criou-se a Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), órgão regulador que atua no setor, vinculada ao Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil. Cabe à Agência a autorização de novas concessões, além da fiscalização dos serviços prestados. Cinco aeroportos (Guarulhos, Brasília, Galeão, Confins e Campinas) possuem administração privada e a Infraero tem uma participação de 49% no controle acionário da operadora (Quadro 22). São Gonçalo do Amarante no Rio Grande do Norte é um aeroporto integralmente privado e concentra os voos comerciais de Natal. Apesar dos problemas no desenho do modelo de privatização dos aeroportos, os resultados do ponto de vista dos usuários foram positivos e se refletem em maiores índices de satisfação quando comparados com os aeroportos que permaneceram com a Infraero.

Quadro 22 - Concessões de aeroportos no Brasil – Realizadas e Previstas

Administração	Aeroporto	Concessionária responsável	Passageiros 2015 (milhões)
Concedido	Guarulhos	Grupo Invepar, AirportsCompany South Africa (ACSA) e Infraero	39,0
	Brasília	Corporación America e Infraero	19,8
	Galeão	Odebrecht Transport, Changi Airports International (CAI) e Infraero	16,9
	Confins	Grupo CCR, Zürich Airport e Infraero	10,8
	Campinas	Triunfo Participações e Investimentos, UTC Participações, Egis Airport Operation e Infraero	10,3
	Natal	Corporación America	2,6
Infraero – concessões previstas para 2016	Salvador	Vinci Airports	9,0
	Porto Alegre	Fraport AG Frankfurt Airport Services	8,4
	Fortaleza	Fraport AG Frankfurt Airport Services	6,3
	Florianópolis	Zurich Airport International AG	3,7
Total			211,8

Fonte: Infraero e respectivas concessionárias. Elaboração própria. Nota: Em todas as concessionárias, com exceção de Natal, a participação da Infraero é de 49%.

O MODELO DE PRIVATIZAÇÃO DE AEROPORTOS

Em 2012 e 2013, os cinco principais aeroportos do País foram privatizados: para cada aeroporto, uma empresa operadora sob controle privado, constituída pela associação do consórcio ganhador do leilão e a Infraero, estará gerindo esses ativos pelos próximos 20-35 anos. Apesar de muitos considerarem que finalmente o governo acertou com essas novas concessões, o modelo está reconhecidamente equivocado.



O problema fundamental certamente não foi a demora ou hesitação do governo em privatizar os aeroportos. Afinal são operações complexas, e o fato de o governo assegurar que um novo operador seja capaz de trazer uma melhora substancial em termos de gestão e qualidade de serviços em si nada tem de errado. É verdade que por algum tempo havia no setor público a esperança de que a Infraero permanecesse no controle; a falta de interessados deu cabo a essa hipótese. E os serviços melhoram significativamente, já sob uma gestão privada, e sob a fiscalização da ANAC (Quadro 23).

Quadro 23 - Índice de Satisfação Geral dos Aeroportos Brasileiros (Escala de 1 a 5)

Aeroportos Privatizados	1º T 2013	2º T 2016	Δ (%)
Guarulhos	3,7	4,40	18,9
Viracopos	3,8	4,34	14,2
Brasília	3,6	4,11	14,2
Galeão	3,5	3,91	11,7
Confins	3,5	4,20	20,0
Média dos cinco	3,62	4,19	15,8
Média Geral *	3,86	4,16	7,8

Fonte: ANAC. Elaboração: Inter.B.

* 15 Aeroportos responsáveis por 80% do total de movimentação de passageiros em aeroportos do País.

O que há de errado então com o modelo? Primeiro, colocou-se a Infraero – apesar de sua fragilidade financeira – numa situação bastante inusitada: é responsável por 49% dos aportes (investimentos e ainda os pagamentos anuais da outorga), mas é um sócio na prática passivo e, no mais, silencioso. O conceito de um leilão com base no maior ágio sobre o valor mínimo de outorga está correto, porém o ágio a ser determinado privadamente e a Infraero (que não participou da decisão de quanto pagar) se ver obrigada a acompanhar o vencedor é algo que escapa à razão.



Ainda que no acordo de acionistas a estatal tenha poder de veto sobre determinadas matérias, inclusive em relação a transações com partes relacionadas (para garantir, por exemplo, que obras e outros serviços serão contratados em bases competitivas), nada assegura que ela o vá exercer judiciosamente – afinal seu histórico como gestor nas próprias operações não é bom. Além disso, nada indica que será melhor em projetos conduzidos por terceiros e na posição de minoritária.

A privatização dos aeroportos tem um problema adicional. Como nas demais concessões, o governo à época dispôs do BNDES para financiar as operadoras a custos extremamente competitivos. A questão é: por que recursos públicos deveriam ser usados para o financiamento desses investimentos quando os bancos privados e o mercado de capitais tivessem capacidade de fazê-lo? Em que medida o interesse público está sendo servido?

E ambos os casos – os aportes da Infraero e o financiamento do BNDES – irão criar obrigações adicionais para o Tesouro, e desnecessariamente. Afinal, aeroportos tais como os que foram privatizados não deveriam depender de recursos públicos. E esses

recursos escassos deveriam ser destinados para áreas prioritárias para o bem-estar da população.



Em conclusão: Houve mal uso de recursos públicos. O governo Dilma, no afã de garantir o sucesso das privatizações aeroportuárias – e ágios elevados –, errou no modelo e na medida. Exagerou nos subsídios implícitos do Tesouro (repassados via Infraero e BNDES, além de operações com recursos do BNDESPar e o FI-FGTS), se esquecendo de que esse tipo de privatização não necessita da mão (financeira) bem visível do Estado.

Qual a questão central do ponto de vista da estratégia de privatização do sistema aeroportuário no País? Definir em simultâneo sua configuração futura e o papel da Infraero e assim avançar com a transferência dos aeroportos para administrações privadas com capacidade de investir e modernizar os equipamentos.

Havendo convergência quanto ao desenho do sistema aeroportuário, seria fundamental definir o papel futuro da Infraero, da disposição dos seus ativos (incluindo suas participações nos 5 aeroportos privatizados entre 2012-13) e do modelo de sua eventual privatização.¹⁶ O passo inicial é “estancar a sangria” e estabelecer uma nova governança e gestão para a empresa, da mesma forma como foi feito com a Petrobras e mais recentemente com a Eletrobrás. **Essa seria uma ação imediata.**

Na sequência, a nova Infraero seria preparada para privatização com base em um modelo que fundamentalmente tem dois desenhos possíveis: por atividade ou por blocos. Na primeira alternativa, seria celebrada uma parceria com o setor privado de forma que a parte operacional permanecesse com a estatal e a parte comercial fosse transferida. No modelo de blocos, todos os 54 aeroportos comerciais operados e explorados pela Infraero, incluindo aeroportos regionais, (Quadro 24), seriam agrupados em torno dos aeroportos lucrativos

16. Ver, por exemplo, LIMA, E.; OLIVEIRA, A. Modelos de privatização, investimento e financiamento de aeroportos: viabilidade de expansão de infraestrutura. Revista de engenharia e tecnologia, v. 7, n. 3, ago. 2015.

(Congonhas, Santos Dumont, Manaus, Curitiba, Recife, Goiânia e Cuiabá) e privatizados. A ideia seria introjetar competição entre aeroportos ao tornar cada bloco suficientemente atrativo e capaz de sustentar um programa de investimentos consistente com o planejamento aeroportuário do País.

Quadro 24 - Aeroportos sob responsabilidade da INFRAERO

Aeroporto	UF
Aeroporto Campo de Marte	SP
Aeroporto de Altamira	PA
Aeroporto de Aracaju	SE
Aeroporto de Bacacheri	PR
Aeroporto de Belém/Brigadeiro Protásio de Oliveira	PA
Aeroporto de Belo Horizonte-Carlos Prates	MG
Aeroporto de Belo Horizonte-Pampulha	MG
Aeroporto de Campina Grande	PB
Aeroporto de Campos dos Goytacazes	RJ
Aeroporto de Congonhas	SP
Aeroporto de Goiânia	GO
Aeroporto de Ilhéus	BA
Aeroporto de Imperatriz	MA
Aeroporto de Jacarepaguá	RJ
Aeroporto de Joinville	SC
Aeroporto de Juazeiro do Norte	CE
Aeroporto de Londrina	PR
Aeroporto de Macaé	RJ
Aeroporto de Marabá	PA
Aeroporto de Montes Claros	MG
Aeroporto de Palmas	TO
Aeroporto de Paulo Afonso	BA
Aeroporto de Petrolina	PE
Aeroporto de São José dos Campos	SP
Aeroporto de Teresina	PI
Aeroporto de Uberaba	MG
Aeroporto de Uberlândia	MG
Aeroporto de Vitória	ES
Aeroporto Diomício Freitas	SC
Aeroporto Internacional de Bagé	RS

Aeroporto	UF
Aeroporto Internacional de Belém – Val de Cans	PA
Aeroporto Internacional de Boa Vista	RR
Aeroporto Internacional de Campo Grande	MS
Aeroporto Internacional de Corumbá	MS
Aeroporto Internacional de Cruzeiro do Sul	AC/AM
Aeroporto Internacional de Curitiba	PR
Aeroporto Internacional de Foz do Iguaçu	PR
Aeroporto Internacional de João Pessoa-Bayeux	PB
Aeroporto Internacional de Macapá	AP
Aeroporto Internacional de Manaus	AM
Aeroporto Internacional de Navegantes	SC
Aeroporto Internacional de Parnaíba	PI
Aeroporto Internacional de Pelotas	RS
Aeroporto Internacional de Ponta Porã	MS
Aeroporto Internacional de Porto Velho	RO
Aeroporto Internacional de Rio Branco	AC
Aeroporto Internacional de Santarém	PA
Aeroporto Internacional de São Luís	MA
Aeroporto Internacional de Tabatinga	AM
Aeroporto Internacional Marechal Rondon	MT
Aeroporto Internacional Rubem Berta	RS
Aeroporto Internacional Zumbi dos Palmares	AL
Aeroporto Regional de Tefé	AM
Aeroporto Santos Dumont	RJ

Fonte: Infraero.

Em síntese: parece ser imprescindível a privatização da Infraero para garantir a continuidade dos investimentos no setor, e a modernização dos ativos aeroportuários. Uma *privatização em blocos* parece ser a opção mais adequada, para que a atividade aeroportuária se mantenha íntegra, e o novo operador possa decidir ou não terceirizar serviços que não fazem parte do seu *core business*.

Hidrovias

O Brasil possui cerca de 27.500km de vias fluviais utilizadas para navegação, o que representa apenas 61% do potencial total navegável (cerca de 45.000km). Os recursos de navegação ainda são limitados e concentrados na região Norte e Centro-Oeste do País (Quadro 25).

Quadro 25 - Principais linhas de navegação interior no Brasil

Linhas de navegação (Origem-Destino)	
Rio Madeira	Porto Velho/RO-Itacoatiara/AM
	Porto Velho/RO-Santarém/PA
Rio Tapajós	Itaituba/PA-Barbarena/PA
Paraná-Tietê	São Simão-Pederneiras
	São Simão-Anhembi
	São Simão-Santa Maria da Serra
Rio São Francisco	Pirapora/MG-Juazeiro/BA
Rio Paraguai	Corumbá/MS-Exterior
	Ladário/MS-Exterior

Fonte: SDP

A ANTAQ é a agência reguladora responsável pelo setor e pela elaboração do Plano Nacional de Integração Hidroviária (PNIH). Lançado no início de 2013, o PNIH tem por objetivo delinear o status do segmento e estudar alternativas para maximizar o potencial de utilização do modal. Já o Plano Hidroviário Estratégico (PHE), desenvolvido pelo Ministério dos Transportes, estabelece bases para a participação privada nas hidrovias, além de ressaltar a relevância da coordenação dos investimentos públicos e privados visando maior eficiência na execução desses. Em contraposição, as diretrizes da Política Nacional de Transporte Hidroviário, elaboradas com base no Plano Nacional de Logística e Transporte (PNLT), não mencionam explicitamente a expansão da participação privada.

Com um investimento médio de R\$ 0,54 bilhão entre 2010-2015, valor extremamente baixo quando comparado aos demais modais de logística, os gastos em transporte fluvial foram majoritariamente públicos e realizados pelo DNIT (autarquia federal). Mais recentemente, a partir de 2013, os investimentos privados passaram a ter papel mais relevante no segmento, ainda que incapazes de reequili-

brar a participação do modal na matriz de transportes. Nesse sentido, em função da sua presença reduzida no sistema logístico nacional e as restrições fiscais dos próximos anos, seria necessária a ampliação da participação privada, com a definição de **uma modelagem, uma agenda e um cronograma de concessões para os próximos anos.**

O passo inicial seria definir **uma orientação estratégica para o setor** e mitigar a falta de clareza do papel do setor privado no desenvolvimento das hidrovias do País. Como sugere o PHE, os investimentos privados devem ser realizados de forma complementar aos investimentos públicos. Ademais, no que tange ao planejamento, deve haver um diálogo entre os agentes como forma de garantir que a demanda pelos serviços de navegação seja atendida, ou seja, a participação privada deve se estender para além dos investimentos em infraestrutura física.

Além de ser um segmento com potencial de exploração elevado, do ponto de vista do investidor privado, o setor hidroviário pode ser rentável. Manter as vias fluviais navegáveis, com profundidade adequada ao longo do ano, bem sinalizadas, e com prestação de serviços ancilares essenciais ao transporte seguro de carga e passageiros, seria o objeto de eventual exploração pelo setor privado. Seria essencial que cada via navegável fosse objeto de um estudo específico para estabelecer o melhor modelo de participação privada – concessão plena, PPP patrocinada ou administrativa. Dada a importância crescente do rio Tapajós para o transporte de grãos do Centro-Oeste para a Ásia principalmente, o governo deveria examinar a possibilidade de este ser um alvo inicial de política hidroviária de modernização na navegação interior no que diz respeito a uma participação estruturada do setor privado.¹⁷

No aspecto administrativo, é necessário rever a decisão de vincular todas as administrações hidroviárias do País à Companhia Docas do Maranhão (Codomar). Assim como as outras Companhias Docas, conforme discutido anteriormente, a Codomar carece de uma administração mais eficiente e chegou a apresentar investimento nulo entre 2013 e 2015.

17. *Estima-se que na próxima safra, o corredor fluvial Miritituba-Barcarena escoará 10 milhões de toneladas de grãos. Ver Valor, 08/09/2016, "Escoamento de grãos pelo Norte terá forte expansão em 2016/17".*



5 POTENCIAL DE ABERTURA AO INVESTIMENTO PRIVADO EM ELETRICIDADE

Foto: Shutterstock

Depois de telecomunicações, o setor elétrico foi o que teve mais ativos transferidos para a iniciativa privada ao longo da década de 1990. O processo de desestatização teve início com a venda da Espírito Santo Centrais Elétricas (Escelsa), empresa responsável pelos serviços de geração, transmissão e distribuição de energia elétrica do estado, seguido pela privatização de diversas outras empresas, como a Light e a Gerasul. Após esse ciclo de privatizações no setor, sua estrutura de propriedade se cristalizou até recentemente, permanecendo a Eletrobrás como empresa *holding* dominante e sócia (por intermédio de suas subsidiárias) das iniciativas mais relevantes no âmbito de projetos de geração e transmissão. Já a distribuição de energia se encontra em grande medida no setor privado, as exceções mais relevantes são as estaduais Cemig, Copel e Celesc.

Nos últimos cinco anos o investimento em infraestrutura no setor, incluindo empreendimentos contratados em leilão em anos anteriores, foi compartilhado entre empresas públicas e privadas, com uma leve predominância destas últimas (Quadro 26). Quanto aos investimentos públicos, estes são distribuídos por companhias estaduais (Quadro 27) e pela Eletrobrás, que presta serviços de geração, transmissão e distribuição de energia por meio de suas subsidiárias (Quadro 28).

Quadro 26 - Investimentos em energia elétrica por instância (R\$ bilhões)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Público	13,5	15,8	16,0	18,2	16,7	20,8
Privado	13,2	15,5	18,0	18,6	20,3	19,8
Energia Elétrica	26,7	31,3	34,0	36,8	37,0	40,6

Fonte: Eletrobrás, empresas estaduais e empresas privadas de capital aberto.

Quadro 27 - Companhias estaduais de energia elétrica

Empresa	Estado	Segmento	Capital aberto	PPPs
CEMIG	MG	Geração, Transmissão e Distribuição	Sim	Não
COPEL	PR	Geração, Transmissão e Distribuição	Sim	Sim*
CELESC	SC	Geração e Distribuição	Sim	Não
CEEE	RS	Geração, Transmissão e Distribuição	Sim	Não
CEB	DF	Geração e Transmissão	Sim	Não
CESP	SP	Geração	Sim	Não

Fonte: Elaboração própria, com base nas informações disponíveis no site das empresas.

Nota: *As PPPs da COPEL são no setor de Telecomunicações. ** Eletrobrás detém 51% das ações da Celg Distribuição, que deverá ser privatizada até final de 2016.

Quadro 28 - Subsidiárias da Eletrobrás (participação mais relevante)

Empresa	Segmento	Participação (%)
Amazonas Energia D	Distribuição	100
Amazonas Energia GT	Geração e Transmissão	100
Distribuição Roraima (Boa Vista Energia)	Distribuição	100
Distribuição Alagoas (CEAL)	Distribuição	100
CEB Lajeado	Geração	40,1
CEEE D	Distribuição	32,6
CEEE GT	Geração e Distribuição	32,6
CEMAR	Distribuição	33,5
Distribuição Piauí (CEPISA)	Distribuição	100
Distribuição Rondônia (CERON)	Distribuição	100
CGTEE	Geração	99,9
CHESF	Geração e Transmissão	99,6
CTEEP (Transmissão Paulista)	Transmissão	35,4
Distribuição Acre (Eletroacre)	Distribuição	96,7
Eletronorte	Geração e Transmissão	99,5
Eletronuclear	Geração	99,9
Eletrosul	Geração e Transmissão	99,8
EMAE	Geração	39
Energisa MT	Distribuição	27,5
Furnas	Geração e Transmissão	99,6

Empresa	Segmento	Participação (%)
INAMBARI (SPE-PE)	Geração	29,4
Itaipu	Geração	50
Lajeado Energia	-	40,1
Mangue Seco 2 (SPE-BR)	Geração	49
Paulista Lajeado	-	40,1
Rouar (SPE-UR)	Geração	50
Tamarin (CHC) (SPE-NI)	Geração	50

Fonte: Eletrobrás.

Ainda que as companhias estaduais sejam relevantes, a Eletrobrás é predominante nos investimentos em energia elétrica no País. Em 2015, a empresa (identificada como empresa estatal federal no Quadro 29) foi responsável por 73% dos investimentos públicos no setor, enquanto as companhias estaduais alocaram 27% do total. Os problemas financeiros do setor público – em particular a maciça destruição de valor da Eletrobrás por conta das perdas das suas distribuidoras, da MP 579 e de Angra 3, entre outras razões, e estimadas em cerca de R\$ 90 bilhões –, impõem uma dificuldade objetiva ao crescimento do setor. Não se vislumbram nos próximos anos a Eletrobrás e as empresas estaduais se tornarem responsáveis pela ampliação dos investimentos no setor, por conta de sua fragilidade financeira. Também no setor elétrico é imprescindível a ampliação da participação privada.

Quadro 29 - Investimentos públicos em energia elétrica (R\$ bilhões)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Empresa Estatal Federal	7,6	10,4	10,4	12,1	11,6	15,2
Empresas Estaduais e Autarquias	5,9	5,4	5,6	6,1	5,1	5,7
Setor Público	13,5	15,8	16,0	18,2	16,7	20,9

Fonte: Eletrobrás e empresas estaduais.

A expansão da participação privada no setor deve estar centrada na venda de ativos da Eletrobrás, porta de entrada para a modernização do setor em bases sustentáveis. A privatização deve ser entendida como medida essencial para assegurar a continuidade

dos investimentos de manutenção, modernização, além da constituição de novos ativos. De fato, políticas setoriais de governo em anos recentes e a ampliação desmedida do escopo de atuação da Eletrobrás – incapaz de se defender por força de uma péssima governança – levaram a uma fragilização sem precedentes da empresa, que não é mais capaz de direcionar os investimentos no setor.

A privatização pode se defrontar com obstáculos de duas naturezas, além da resistência no âmbito político e corporativo. *Primeiro*, a venda de ativos da Eletrobrás irá competir por recursos escassos com os leilões de contratação de serviços de geração e principalmente transmissão.¹⁸ No caso das linhas de transmissão (LTs), a ANEEL ofereceu em abril de 2016, 24 lotes, somando 6,5 mil km de linhas de transmissão (LT), dos quais foram arrematados 14 lotes e 3.322,1km, com um deságio médio de 2,96% e valor de investimentos esperado de R\$ 6,87 bilhões. No segundo leilão realizado em outubro de 2016, foram concessionados 21 dos 24 lotes ofertados e 6.126 dos 6.800km, demandando R\$ 11,6 bilhões em investimentos. Por conta do interesse limitado revelado no primeiro leilão e das mudanças nas condições de financiamento do BNDES, que corretamente decidiu não oferecer financiamento subsidiado, a ANEEL elevou a receita das linhas (em 10,2%) e especificou um período maior (42 a 60 meses) para as novas concessionárias as concluírem. Apesar da ausência da Eletrobrás, o leilão foi bem sucedido por conta da consistência do modelo e da previsibilidade regulatória.

Segundo, a Eletrobrás – e o governo enquanto controlador – irá se defrontar com o fato de que seus ativos de distribuição têm valor residual ou mesmo negativo. A Celg D – o melhor ativo – foi vendida na segunda tentativa em 30 novembro de 2016.¹⁹ As demais distribuidoras da Eletrobrás (Amazonas Energia, Eletroacre, Ceal, Cepisa,

18. Ainda que seus ativos operacionais apresentem uma vantagem comparativa, há de se diferenciar entre esses ativos e aqueles que ainda necessitam ser constituídos. O investidor irá olhar para as oportunidades na perspectiva da equação de risco-retorno. Dados os riscos de construção no País, a tendência é que prêmios maiores sejam exigidos para essa classe de ativos (projetos greenfield), em contraposição àqueles em operação e gerando caixa. Nesse sentido, a Eletrobrás capturaria mais valor com a venda de ativos em operação, principalmente os de melhor qualidade.

19. As condições foram ajustadas e o preço reduzido para R\$ 1,79 bilhão o que viabilizou a venda, que acabou ocorrendo com um ágio de 28%.

Ceron e Boa Vista Energia) – fragilizadas financeiramente – deverão ser vendidas até dezembro de 2017,²⁰ dada a decisão da estatal em não renovar as respectivas concessões. Para capturar sinergias possíveis entre distribuidoras territorialmente contíguas, a venda deverá ser em blocos. Não será uma venda trivial, pois todas tiveram em 2015 um Ebitda negativo, além de elevado endividamento (Quadro 30).

Quadro 30 - Indicadores financeiros e operacionais das distribuidoras da Eletrobrás (2015)

Indicadores	Amazonas	Acre	Alagoas	Piauí	Rondônia	Roraima
RAB Líquida (R\$ milhões)	257	224	444	318	372	142
Nº de consumidores	898	245	1.045	1.155	589	106
Consumo cativo (MWh)	6.993	1.004	3.561	3.444	3.163	863
Perdas (%)	35	22	24	28	25	11
Ebitda (R\$ milhões)	(732)	(100)	(118)	(383)	(219)	(189)

Fonte: Balanço da Eletrobrás.

De qualquer forma, a venda é um imperativo, pois a própria empresa não tem vocação para atuar no negócio de distribuição e se vê compelida a suprir o caixa das distribuidoras com seguidos empréstimos.

DISTRIBUIDORAS DA ELETROBRÁS: BARREIRAS À SAÍDA DO SETOR PÚBLICO



Desde o final da década de 1990, a Eletrobrás detém controle acionário de seis distribuidoras de energia. A empresa tem no seu “core business” a geração e transmissão de energia, e não distribuição. Nesta perspectiva, essas distribuidoras há muito deveriam ter sido vendidas, mas enfrentaram barreiras vinculantes de natureza política, financeira e de gestão que impediram sua saída do setor público há duas décadas.

20. Antes de iniciar o processo de privatização dessas distribuidoras, a estatal quer “sanear” as mesmas como forma de aumentar os valores obtidos com a venda. Entre as mudanças necessárias incluem-se a aproximação de parâmetros regulatórios e revisões tarifárias. No caso da Amazonas Energia, é provável a cisão da mesma, culminando com duas novas subsidiárias: Amazonas Distribuição e Amazonas Geração e Transmissão. Entre os principais interessados, estão investidores domésticos (Equatorial e Energisa) que já operam na região.

A captura dessas empresas por interesses estranhos à Eletrobrás foi associada à fragilidade na gestão, elevados níveis de perda de energia (com exceção da Boa Vista Energia), baixa eficiência operacional e perdas elevadíssimas que vêm sendo absorvidos pela Eletrobrás. De fato, *todas* as distribuidoras apresentavam *Ebitda* negativo em 2015, e estima-se que ao final daquele ano o prejuízo acumulado das seis empresas tenha atingido R\$ 6 bilhões. Ademais, sua dívida com a holding somava R\$ 4,85 bilhões, além de um endividamento de mais de R\$ 6 bilhões com terceiros (Quadro 31). Essa situação calamitosa que perdura há anos vai claramente contra o interesse público.

Quadro 31 - Distribuidoras da Eletrobrás - Desempenho

Distribuidora	Estado	Assunção do controle	Perdas na distribuição (2015)	Ebitda (R\$ M)	Dívida com a Eletrobrás Holding	Dívida com Terceiros (R\$)
Amazonas Energia	Amazonas	1997	35%	(732)	R\$ 1,3 B	5,5B (Petrobrás)
Eletoacre	Acre	1998	22%	(100)	R\$ 0,3 B	58M
Ceal	Alagoas	1997	24%	(118)	R\$ 1,2 B	n.d.
Cepisa	Piauí	1997	28%	(383)	R\$ 1,3 B	50M
Ceron	Rondônia	1997	25%	(219)	R\$ 0,7 B	0,4B (Petrobrás)
Boa Vista Energia	Roraima	1997	11%	(189)	R\$ 45 MM	17 M

Fonte: Eletrobrás.

Em contraposição à rigidez do setor público de dispor de ativos que geram perdas sistêmicas, pode-se ilustrar a flexibilidade privada no âmbito da reorganização empresarial a partir do caso do Grupo Rede¹. O Grupo Rede Energia, fundado em 1903 e com foco na distribuição de energia, sofreu intervenção da ANEEL em 2012 após o pedido de recuperação judicial em fevereiro de 2012, por conta de um endividamento insustentável e deterioração nos serviços das nove distribuidoras. No caso da CELPA, seu controle foi transferido para a Equatorial Energia em setembro de 2012, enquanto as demais se mantiveram sob intervenção da ANEEL até 2014, quando foram compradas pela Energisa, que ofereceu aos credores as melhores condições.

1. Outro exemplo ilustrativo é o caso da CEMAR. Privatizada em 2000, a adquirente - Pennsylvania Power and Light Co. - desistiu do empreendimento em 2002, ficando dois anos sob intervenção da ANEEL. Em 2006, o processo foi concluído com a compra da CEMAR pela Equatorial Energia, e atualmente é referência no setor.

Quadro 32 - Processo de Transferência de Controle do Grupo Rede

Distribuidora	Evento Inicial	Evento Conclusivo	Novo controlador
CELPA		Controle transferido em setembro de 2012	Equatorial Energia
Cemat	Data de intervenção da ANEEL 31 Ago /2012	Fim da intervenção 8 Abr 2014	Energisa
Celtins			
Enersul			
CFLO			
EEB	Data de intervenção da ANEEL 31 Ago /2012	Fim da intervenção 8 Abr 2014	Energisa
CNEE			
Vale do Parapanema			

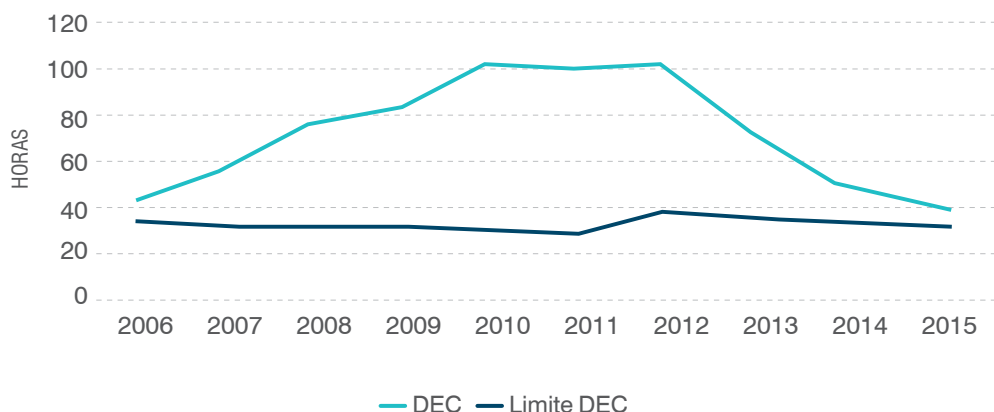
Fonte: Elaboração própria.



Assim em menos de dois anos, o interesse público foi preservado por uma ação célere da Justiça e da ANEEL que possibilitou a resolução de uma questão que no âmbito da Eletrobrás ainda não se conseguiu uma solução em duas décadas.

Um elemento adicional de grande relevância diz respeito à recuperação das distribuidoras, já sob a égide do novo controlador. O caso da CELPA é ilustrativo nesse sentido. No período anterior à recuperação judicial, a qualidade dos serviços prestados estava se deteriorando, inclusive por conta da fragilidade financeira do Grupo Rede. No período 2006-12, a CELPA apresentou indicadores de DEC (Duração Equivalente de Interrupção por Unidade Consumidora) e FEC (Frequência Equivalente de Interrupção por Unidade Consumidora), sistematicamente acima dos limites estipulados pela ANEEL (Quadros 33 e 34). Com a mudança no controle acionário, a trajetória desses indicadores de qualidade sofreu uma inflexão, apresentando melhoras sistemáticas no período pós-mudança de controle.

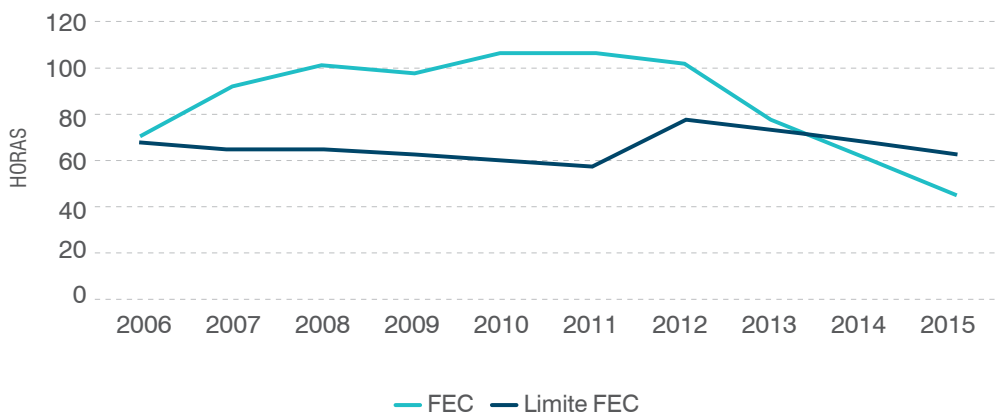
Quadro 33 - DEC anual: CELPA



Fonte: ANEEL



Quadro 34 - FEC anual: CELPA



Fonte: ANEEL

A Eletrobrás participa ainda de 179 Sociedades de Propósito Específico (SPEs), das quais 138 no negócio de geração e as demais em transmissão, um número que por si só demandaria grande capacidade de supervisão e fiscalização. Por conta de falhas na governança e controle das SPEs, muitas estão fragilizadas e apresentam valor abaixo do capital investido. Estima-se que, juntas, as SPEs tenham valor de equity para a Eletrobrás entre R\$ 8 bilhões e R\$ 9 bilhões, com destaque para as 10 listadas no Quadro 35, que representam cerca de 70% desse valor. A venda da participação da estatal nessas SPEs possibilitaria uma redução no endividamento da estatal, o que deve ocorrer de forma gradual e de acordo com oportunidades e conjuntura favorável.

Quadro 35 - SPEs da Eletrobrás com maior valor estimado de equity

Geração	Transmissão
Madeira Energia	IE Madeira
Foz de Chapecó	IE Garanhuns
Enerpeixe	Norte Brasil Transmissora
Energia Águas da Pedra	
Serra do Falcão	
ESBR Participações	
Tele Pires Participações	

Fonte: 3G Radar.

Nesse caso, e **como parte do processo de reorganização da Eletrobrás, é necessário que as SPEs sejam avaliadas do ponto de vista econômico; os direitos da estatal assegurados – e renegociados se for o caso; e – com poucas exceções – vendidas ou liquidadas.** Dependendo do estágio e localização do projeto, haveria interessados: os próprios sócios e terceiros desenvolvedores.

Mais além das distribuidoras e das SPEs, a Eletrobrás conta com participações em usinas e linhas de transmissão já contratadas e em fase avançada de construção ou já operacional, cuja venda deve ser considerada caso tenham poucas sinergias com os demais ativos da estatal. Um exemplo é a hidrelétrica de Santo Antônio, dado o potencial interesse tanto de grandes empresas de geração (a exemplo da CTG) como de fundos que investem no setor.

A disposição de suas grandes subsidiárias – Furnas, Eletronorte, CHESF e Eletrosul – deveria ser objeto de estudo específico, porque nesse caso as alternativas são menos claras: vender seus ativos em bloco ou separado; abrir seu capital; ou vender uma ou mais subsidiárias na integralidade. De qualquer forma, há um valor significativo a ser capturado pelo governo e sociedade com as mudanças na qualidade da governança e gestão na Eletrobrás^{21 22}, assim como com a venda de seus ativos. Nesta perspectiva, não haveria porque uma nova Eletrobrás obter ganhos semelhantes aos propiciados pela privatização da Gerasul em 1998 (atual Engie Energia Brasil).

21. Ver INSTITUTO ACENDE BRASIL. *Gestão estatal (parte 1): despolíticação e meritocracia*. São Paulo: White Paper 10, 2012.

22. Ver INSTITUTO ACENDE BRASIL. *Gestão estatal (parte 2): governança corporativa*. São Paulo: White Paper 11, 2013.

O CASO DA GERASUL

A Gerasul foi constituída com os ativos de geração da Eletrosul (que prestava serviços em quatro estados: Paraná, Santa Catarina, Rio Grande do Sul e Mato Grosso do Sul), tendo sido vendida em 1998 para o grupo belga Engie. A Gerasul valia então cerca de R\$ 800 milhões, o equivalente a 5,5% do valor total pelo qual a Eletrobrás era avaliada na época (R\$ 14,5 bilhões). Atualmente, sob o nome de Engie Energia Brasil (até recentemente conhecida como Tractebel), é a segunda empresa brasileira de energia em termos de valor de mercado, avaliada em R\$ 26 bilhões, enquanto a Eletrobrás é valorizada em R\$ 31 bilhões. Assim houve um ganho de valor 15 vezes maior do que o da Eletrobrás. Quanto ao pagamento de dividendos, o diferencial foi ainda mais acentuado: entre 2000 e 2015, se os dividendos de ambas as empresas fossem investidos em CDI, a Gerasul teria um retorno acumulado de 3.996% versus 189% no caso da Eletrobrás, ou seja, 21 vezes superior. Esses diferenciais refletem o custo de oportunidade para o País da frágil governança e dos problemas de gestão que a Eletrobrás enfrentou nos últimos anos.



Finalmente, no que diz respeito às empresas estaduais, a decisão de venda é dos respectivos estados – no caso de virem a deter o controle decisório – e deve ser facilitada pelo governo federal, a exemplo da Celg que, como já visto, possuía o governo do estado de Goiás e a Eletrobrás como acionistas controladores, e possivelmente a CEEE, ainda do Estado do Rio Grande do Sul.

Outras possuem planos para a venda de ativos, como a CESP (SP), incluída no programa estadual de desestatização, e a Cemig (MG). Esta última estuda a venda de participação na Light, Taesa, Gasmig, e nas hidrelétricas de Belo Monte e Santo Antônio, devido à necessidade de redução do elevado endividamento. Algumas companhias já manifestaram interesse nos ativos da Cemig, incluindo a Equatorial, Enel (Itália), State Grid (China) e outras não divulgadas (EUA, Japão e Europa). A conclusão das operações é esperada para o final de 2017.



6 POTENCIAL DE ABERTURA AO INVESTIMENTO PRIVADO EM GÁS NATURAL

Foto: Shutterstock

Historicamente, a Petrobras desempenha um papel dominante na indústria de gás natural. É praticamente a única ofertante de gás no mercado nacional, além de participar direta ou indiretamente (por meio da Gaspetro ou da BR) de um número elevado de distribuidoras nos estados.

Em anos recentes, a empresa enfrentou uma fase adversa por conta dos escândalos de corrupção nos quais esteve envolvida, decisões errôneas de investimento, controle artificial do preço de combustíveis, e – já há três anos – queda acentuada no preço do petróleo. O resultado foi um endividamento elevado, perdas sequenciais na classificação de risco pelas agências de rating, além do imperativo de poupar caixa e vender ativos. Assim estão planejados US\$ 15,1 bilhões em desinvestimentos entre 2015-2016, além de US\$ 19,5 bilhões entre 2017-2018, incluindo seus ativos de gás natural.

Transporte. A Petrobras exerce controle operacional sobre a maior parte da rede de gasodutos do País (Quadro 36). Este fato limita o acesso de outras empresas ao mercado e impõe uma barreira vinculante à competição.

A promoção do livre acesso à infraestrutura de transporte a outros produtores ou importadores de gás natural é fundamental em uma estratégia de aumento de competição na oferta nacional de gás natural.

A venda dos ativos de transporte traz em si o risco de o mercado ser dominado por poucas grandes operadoras privadas capazes de exercer o poder de oligopólio e dificultar a diversificação de oferta no setor. Nesta perspectiva, é imprescindível um quadro regulatório que iniba o eventual comportamento anticompetitivo dos possíveis adquirentes dos ativos da Petrobras.

Para que a estratégia de aumento de oferta tenha sucesso, algumas mudanças precisam acontecer simultaneamente:

- Venda dos ativos de transporte a investidores que não tenham participação nas atividades de produção, importação ou distribuição de gás natural;
- Incentivos governamentais à revisão dos contratos de utilização do sistema de transporte de gás natural vigentes, visando à disponibilização de capacidade de transporte ociosa a outros carregadores (produtores e importadores de gás natural);
- Criação de um ente coordenador do sistema nacional de transporte de gás nacional, capaz de garantir a segurança operacional e a utilização otimizada da infraestrutura disponível. Esse operador não deve deter a propriedade do ativo de transporte ou ter qualquer vinculação com a comercialização ou produção de gás.

Quadro 36 - Transportadoras e gasodutos operados pela Petrobras

Transportadora		Gasodutos	Composição Acionária
TAG	NTS	São Paulo, Vitória, Lagoa Parada, REDUC, Cabiúnas, Rio de Janeiro e Betim	10% Petrobras; 90% Consórcio (Brookfield; China Investment Corporation (CIC); Government of Singapore Investment Corporation (GIC); Canadian Plan Investment Board)
	NTN	Salvador, Aracaju, Atalaia, Maceió, Recife, Natal, Guamaré, Fortaleza, Pecém, Uruçu-Coari-Manaus e João Pessoa	100% Petrobras
TBG		Trecho Sul e Trecho Norte	51% Petrobras; 29% BBPP Holding; 12% YPFB Transporte do Brasil Holding; 8% GTB-TBG Holding

Fonte: Petrobras.

A Petrobras anunciou a venda da Nova Transportadora do Sudeste (NTS), responsável pela malha de gasoduto na região.²³ A subsidiária foi criada em 2015, com a cisão da Transportadora Associada de Gás (TAG), principal empresa de gás no Brasil, em duas novas companhias, a NTS e a Nova Transportadora do Nordeste (NTN).²⁴ Vale lembrar que a operacionalização da NTS continua a cargo da Petrobras.

Além da TAG, outra empresa relevante no segmento é a Transportadora Brasileira de Gasoduto Bolívia-Brasil (TBG), da qual a Petrobras possui maioria acionária. A subsidiária opera no Brasil o Gasoduto Bolívia-Brasil, responsável pelo transporte de gás natural da Bolívia para o Mato Grosso do Sul, São Paulo, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul. A transportadora está incluída no programa de desinvestimentos da estatal, porém ainda não há uma data para sua venda. Com o fim do acordo de compra de gás boliviano em 2019, é provável que a Petrobras não participe das negociações de renovação, abrindo espaço para novas empresas operarem o gasoduto brasileiro e, posteriormente, viabilizando a venda da participação da estatal na TBG.

Distribuição. Tipicamente, as distribuidoras são empresas cujo território de comercialização do gás é o estado, estando entre os acionistas o governo do estado, a Petrobras (ou alguma de suas subsidiárias), e um ou mais entes privados (Quadro 37). Em uma indústria

23. A conclusão da venda de 90% da NTS foi anunciada em 23/09/2016. A canadense Brookfield detém participação controladora no consórcio vencedor, que inclui também os fundos CIC Capital Corp (China), GIC Private (Cingapura) e o fundo de pensões de British Columbia (Canadá).

24. Negociações de venda em curso, com expectativa de conclusão em 2017. Além das transportadoras, já foram divulgadas pela estatal a venda de 49% da Gaspetro, da Petrobras Argentina e da Petrobras Chile.

de gás recente e pouco madura, como a brasileira, é comum a participação de uma mesma empresa (Petrobras) em todas as etapas da cadeia produtiva.

As experiências internacionais de promoção da competitividade do gás apontam a necessidade de desverticalização da indústria. É preciso que empresas distintas sejam responsáveis pela produção e comercialização de gás natural.

Segundo informações do próprio Governo Federal, a Petrobras indica os diretores comerciais de 20 distribuidoras, por meio da Gás Petro e BR Distribuidora.²⁵ Esse fato dá à Petrobras um grande poder de decidir de quem comprar gás. Soma-se a isso o fato que a empresa já detém o controle sobre a produção e o transporte de gás. Neste cenário é praticamente inviável a entrada de novos fornecedores de gás natural.

A venda das participações diretas e indiretas da Petrobras na distribuição deveria acontecer ao maior número possível de agentes, evitando assim a potencial formação de oligopsonia na compra de gás. Este processo de venda pulverizada poderia ser acompanhado de eventual abertura de capital dessas empresas como forma de mobilizar recursos adicionais para novos investimentos.

A distribuição de gás encanado tem aspectos de monopólio natural, o que justifica a presença de uma empresa por estado ou território. A constituição Federal prevê que a regulação e fiscalização também aconteçam no âmbito dos estados, por ente independente e tecnicamente capaz. Infelizmente isso não é uma realidade.

As regulações estaduais são bastante heterogêneas e por vezes controversas. Esse fato aumenta a percepção de risco por parte do investidor, o que reduz a atratividade e aumenta o custo dos investimentos: Segundo documento do Governo Federal,²⁶ as principais deficiências nas regulações estaduais são:

25. Documento em consulta pública no sítio do MME – Gás para Crescer – anexo 1 – Comercialização de Gás Natural.

26. Documento em consulta pública no sítio do MME – Gás para Crescer – anexo 4 – Estimulo ao Desenvolvimento do Mercado à Harmonização entre as regulações estaduais e federal.

- Ausência de agências reguladoras nos Estados;
- Ausência de sinais econômicos que estimulem o aumento da produtividade e a expansão da malha de distribuição;
- Inexistência de audiência pública para realização de revisões tarifárias;
- Atraso nos processos de revisão tarifário das distribuidoras, prejudicando os consumidores;
- Existência de conflito de interesses, uma vez que o estado tem elevada participação nas distribuidoras.

Reconhece-se que os estados são soberanos na regulação da atividade de distribuição de gás natural encanado em seus territórios. Isso torna a capacidade de atuação do Governo Federal na promoção da competitividade na distribuição muito limitada e dependente de cooperação. Assim sendo, sugerimos:

- A elaboração de Diretivas Nacionais, por meio da ANP, para orientar a regulação de gás natural nos estados e obter maior homogeneidade;
- A disponibilização permanente de cursos de formação, treinamento e aperfeiçoamento pela ANP, visando à capacitação de corpo técnico das agências reguladoras estaduais;
- O estímulo à revisão dos atuais contratos de concessão de distribuição de gás natural encanado, para:
 - » Comprovação de prudência nos investimentos realizados e reconhecidos na tarifa de distribuição;
 - » Transparência na metodologia de formação das tarifas de distribuição;
 - » Determinação de percentual mínimo do mercado de gás natural que deverá ser exercido por consumidor livre, executando-se termelétricas;
 - » Inibição de práticas abusivas da empresa detentora do monopólio de distribuição;

- » Realização de audiências públicas periódicas de revisão das tarifas de transporte;
- » Estudo sobre a venda da participação dos estados nas empresas de distribuição como elemento de reestruturação da dívida dos estados com a União.

Quadro 37 - Companhias estaduais de gás

Empresa	Atuação	Capital Aberto	Acionária
CEG	RJ	Sim	GasNatural Fenosa (54%); BNDES (34%)
Comgas	Região Metropolitana de São Paulo, a Região Administrativa de Campinas, a Baixada Santista e o Vale do Paraíba.	Sim	Cosan (61%); Integral Investments (11%); Outros (11%)
CEG Rio	Focada no interior do RJ	Não	GasNatural Fenosa (60%); GasPetro (37%)
Copergás	PE	Não	Gov. PE (51%); GasPetro (24,5%); Mitsui (24,5%)
Gamar	MA	Não	Gov. MA (51%); Gaspetro (21%); Termogás (28%)
BahiaGas	BA	Não	Gov. BA (51%); GasPetro (24,5%); Mitsui(24,5%)
Cigás	AM	Não	Manausgás(49%); Gov. AM (51%)
Petrobras Distribuidora	ES*	Não	Petrobras (100%)
GásMig	MG	Não	CEMIG
MTgás	MT	Não	Gov. MT (99%)
COMPAGAS	PR	Não	Copel(51%); GasPetro (24,5%); Mitsui(24,5%)
Sulgas	RS	Não	Gov. RS (51%); Gaspetro (49%)
CEgás	CE	Não	Gov. CE (51%); GasPetro(24,5%); Mitsui(24,5%)
SCGás	SC	Não	Celesc (51%), Gaspetro (23%); Mitsui.(23%)
GasNatural Fenosa SP	Sul do Estado de SP	Não	GasNatural Fenosa (100%)
GasBrasileiro	SP	Não	Petrobras (100%)
Álgas	AL	Não	Gov. AL (51%), GasPetro(24,5%); Mitsui(24,5%)
PBGAS	PB	Não	Gov. PB (51%), Gaspetro(24,5%); Mitsui(24,5%)
Potigás	RN	Não	Gov. RN (51%); Gaspetro (49%)
Sergás	SE	Não	Gov. SE (51%); Gaspetro (24,5%); Mitsui (24,5%)
CEBGAS	DF	Não	CEB (51%), Gaspetro(21%) e Termogas(28%)
GoiasGas	GO	Não	Gov. GO (51%); Gasgoiano(29,5%); Gaspetro(19,5%)
MSgás	MS	Não	Gov. MS(51%); Gaspetro(49%)

Empresa	Atuação	Capital Aberto	Acionária
Gás do Pará	PA	Não	Gov. PA(54%); Termogas(46%)
GasPisa	PI	Não	Gov. PI (51%); Gaspetro(24,5%); Termogas(24,5%)
Rongás	RO	Não	Gov. RO (51%); Gaspetro (24,5%); Termogas (24,5%)

Fonte: Empresas estaduais; Elaboração própria.

Nota: * No ES, em 1993, a BR distribuidora foi escolhida concessionária sem licitação. No final de 2015, foi aprovada uma Lei para anulação do contrato, mediante pagamento de indenização e um prazo de dois anos para licitar a concessão ou assumir o serviço mediante constituição de empresa estatal. Atualmente, o governo do estado e a BR Distribuidora estudam a criação de uma empresa estatal, na qual ambos seriam sócios, para serem responsáveis pelos serviços de distribuição de gás no estado.

A privatização dos ativos de gás natural²⁷ deveria **considerar a definição de uma política de longo prazo e uma regulação eficaz, capaz de atrair novos investidores**. O planejamento integrado é imprescindível para o desenvolvimento do setor. Os investidores privados interessados no segmento de gás visam a projetos de longo horizonte, de forma que um ambiente estável e previsível é fundamental. Da mesma forma, a regulação adequada pode proporcionar uma oferta diversificada e competitiva de gás natural. Assim, o aumento da concorrência deve se dar com a diminuição de barreiras à entrada de novos players, além de estímulos à produção doméstica e revisão das regras de tributação.

Em síntese: transporte e distribuição de gás natural é uma das muitas áreas em que o Estado – por meio de seus entes e empresas – tem participação relevante do ponto de vista empresarial, sem que haja uma forte razão econômica, ou no âmbito mais geral do interesse público.

Mesmo sem interferência política explícita, essas atividades geralmente absorvem recursos escassos – gerenciais e financeiros – que teriam usos alternativos mais relevantes.

A busca por um setor de gás natural competitivo em todos os elos da cadeia exigirá uma reestruturação do mercado de gás natural. Uma mudança dessa complexidade demandará discussões aprofundadas e dispêndio de capital político para enfrentar um desafio cuja resolução mais do que compensaria os potenciais benefícios de um mercado de gás natural a custos competitivos.

27. Ver CNI. *Visão de futuro da indústria de gás no Brasil*. Brasília: CNI, 2016.



7 AGENDA DE REFORMAS E CONJUNTO DE PROPOSTAS

Foto: Shutterstock

A lógica para a maior participação do setor privado no setor de infraestrutura é clara: os recursos fiscais do Estado são limitados e permanecerão escassos nos próximos anos, portanto devem ser alocados aos setores com maiores externalidades, a exemplo de saúde, educação e segurança pública. Projetos em infraestrutura poderão vir a ser financiados, porém sempre de forma parcimoniosa, após passarem pelo crivo de uma análise custo-benefício e privilegiarem setores com o potencial de maiores ganhos de bem-estar, a exemplo de saneamento e mobilidade urbana.

Há, contudo uma justificativa adicional. As empresas e autarquias do Estado têm sido historicamente objeto de captura por interesses políticos, corporativistas e cartoriais, o que atingiu uma situação de paroxismo em anos recentes. Uma das implicações foi uma dramática redução da capacidade de execução do governo, como demonstrado nos PACs 1 e 2. Na melhor das hipóteses, serão muitos anos de melhorias consistentes na governança e gestão das estatais antes que elas voltem a ganhar sua capacidade de cumprir com suas missões e objetivos.

Tanto por limitações fiscais, quanto pela importância do Estado de desempenhar adequadamente suas funções básicas se tornou essencial um envolvimento em escala substancialmente maior do setor privado em infraestrutura. Contudo, por ter características distintas, esse movimento se desdobraria de acordo com as especificidades de cada segmento de infraestrutura – saneamento, transporte em suas diferentes dimensões, energia elétrica e gás natural. As principais propostas deste trabalho estão resumidas nos Quadros 38, 39, 40 e 41.

Quadro 38 - Síntese de propostas para Saneamento

Setor	Proposta
Saneamento: privatização de serviços como prioridade	<ul style="list-style-type: none"> - Aumentar a participação do setor privado nas empresas estaduais tanto pela sua relevância, quanto pelos obstáculos que enfrentam para responder à demanda da população por cobertura e melhoria dos serviços. - Considerar a celebração de contratos de PPPs voltados para a prestação dos serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário ou ambos seria uma opção, ainda que a privatização seja a solução mais indicada. - Formar consórcios municipais como meio de viabilizar a privatização dos serviços nos casos dos municípios atendidos por entes públicos (empresas estaduais ou autarquias municipais).

Fonte: CNI, 2016.

Quadro 39 - Síntese de propostas para os segmentos de transporte

Setor	Propostas
Portos: privatização das Cias. Docas	<ul style="list-style-type: none"> - Transferir as administrações portuárias ao setor privado, isso precedido de uma reestruturação das Cias. Docas. - Adotar uma estratégia de privatização: projeto-piloto em dois portos públicos, preferencialmente de porte médio e com forte potencial de ganhos para evitar eventuais resistências corporativistas e posteriormente se estender para os demais portos públicos.
Rodovias: readequar e ampliar programa de concessões	<ul style="list-style-type: none"> - Redimensionar o atual programa de concessões possibilitando a entrada de empresas de porte médio. A extensão dos lotes e os requisitos de investimentos devem ser significativamente menores do que foram anteriormente. - Incluir concessões voltadas somente para manutenção da malha, evitando deterioração em função das limitações do DNIT. - Evitar definir uma TIR <i>ex-ante</i> e deixar em aberto para cada concorrente otimizar a engenharia com base em parâmetros claros e bem definidos pelo governo, além de competidores proporem o valor do pedágio e o intervalo entre as praças.

Setor	Propostas
Ferrovias: Introduzir o direito de passagem e o transportador independente na renegociação das concessões	<ul style="list-style-type: none"> - Renegociar e ampliar os contratos de concessão garantindo maior integração entre as malhas e diferentes modais, além da redução de barreiras à entrada de terceiros – por meio de melhor regulação e fiscalização do direito de passagem transportador independente. - Conceder a FNS: obrigações voltadas para o término de obras já iniciadas (a exemplo do trecho Anápolis-Estrela D'Oeste) e novos ramais. - Definir para a FIOEL um modelo de concessão por trechos e iniciar pelo mais viável. - Considerar a extinção da VALEC e suas atribuições e ativos transferidos: <ul style="list-style-type: none"> i) No caso de estudos e projetos, seu acervo poderia ser deslocado para a Empresa de Planejamento e Logística (EPL), que de forma articulada com o Ministério dos Transportes e ANTT, daria continuidade aos trabalhos relevantes; ii) Quanto aos ativos ferroviários, a primeira opção seria a concessão de trechos economicamente viáveis (no caso da Norte-Sul), e a disposição econômica dos demais.
Aeroportos: privatização em blocos da Infraero, precedida da nova configuração do sistema aeroportuário no País	<ul style="list-style-type: none"> - Definir a configuração futura do sistema aeroportuário e o papel e destino da Infraero. - Em relação à Infraero, privatizar em blocos, combinando aeroportos mais e menos rentáveis, incluindo os de caráter regional e ampliando a competição no setor.
Hidroviás: Modelar a outorga do setor e considerar a introdução de PPPs administrativas	<ul style="list-style-type: none"> - Ampliar a participação privada, com a definição de uma modelagem, uma agenda e um cronograma de outorgas para os próximos anos. Os investimentos privados devem ser realizados de forma complementar aos públicos, com base em concessões administrativas. - Elaborar estudos de cada via navegável para estabelecer o melhor modelo de participação privada em cada caso.

Fonte: CNI, 2016.

Quadro 40 - Síntese de propostas para os setores de energia elétrica

Setor	Proposta
Energia Elétrica: avançar na privatização dos ativos da Eletrobrás e empresas estaduais	<ul style="list-style-type: none"> - Vender os ativos da Eletrobrás: <ul style="list-style-type: none"> i) Vender distribuidoras. ii) Reavaliar as SPes, segurança dos direitos da Eletrobrás e organização do processo de venda e/ou liquidação. iii) Vender participações em usinas e linhas de transmissão já contratadas e em estágio de operação que tenham poucas sinergias com os demais ativos da Eletrobrás. - Facilitar a privatização das empresas estaduais é decisão dos estados caso detenham o controle decisório.

Fonte: CNI, 2016.

Quadro 41 - Síntese de propostas para os setores de gás natural

Setor	Proposta
Gás Natural: Planejamento e regulação eficaz voltados para o interesse público como pré-requisito para privatização dos ativos de transporte da Petrobras, além da venda das participações nas distribuidoras.	<ul style="list-style-type: none"> - Definir uma política de longo prazo, objetivando a competitividade e a atração de investimento privado. - Estimular o aumento da oferta de gás natural por meio do livre acesso à malha de transporte, dutos de escoamento e unidades de regaseificação. - Criar um ente coordenador da operação da malha de transporte, sem vinculação com a comercialização ou produção de gás. - Reforçar o quadro regulatório que iniba comportamento anticompetitivo dos possíveis adquirentes dos ativos da Petrobras, especialmente em relação ao transporte de gás e sua participação nas distribuidoras estaduais. - Vender as participações diretas e indiretas da Petrobras nas distribuidoras de gás a diversos compradores.

Fonte: CNI, 2016.



Foto: Shutterstock

REFERÊNCIAS

ABCON. *Panorama da participação privada no saneamento Brasil 2016*. 2016. Disponível em: <<http://abconsindcon.com.br/publicacoes/panorama-da-participacao-privada-no-saneamento/>>. Acesso em: 6 fev. 2017.

ANAC. *4º Relatório de Desempenho Operacional dos Aeroportos*. Disponível em: <<http://www2.anac.gov.br/anac/relatorioaeroporto.asp>>. Acesso em: 6 fev. 2017.

ARMSTRONG & ASSOCIATES. *Global 3PL Market size estimates*. Disponível em: <<http://www.3plogistics.com/3pl-market-info-resources/3pl-market-information/global-3pl-market-size-estimates/>>. Acesso em: 6 fev. 2017.

CATEB, A; GALLO, J. *Breves considerações sobre a teoria dos contratos incompletos*, Latin America and Caribbean Law and Economics Association (ALACDE) Annual Papers, 2007.

CBIB. *O programa de aceleração do crescimento: uma avaliação preliminar do seu desempenho e impacto econômico*. Brasília: CBIB, 2016.

CNI. *As barreiras da burocracia: setor portuário*. Brasília: CNI, 2016.

CNI. *O financiamento do investimento em infraestrutura no Brasil: uma agenda para sua expansão sustentada*. Brasília: CNI, 2016.

CNI. *Por que o Brasil investe pouco em infraestrutura?* Brasília: CNI, 2015.

CNI. *Infraestrutura e regulação: nove propostas para atrair capital privado e aumentar a eficiência*. Brasília: CNI, 2016.

CNI. *Burocracias e entraves ao setor de saneamento*. Brasília: CNI, 2016.

CNI. *Visão de futuro da indústria de gás no Brasil*. Brasília: CNI, 2016.

CNI. *Propostas para o desenvolvimento do setor de gás natural no Brasil e atração de novos investimentos*. Brasília: CNI, [20--?].

CNT. *Pesquisa CNT de rodovias 2015*. Disponível em: <<http://pesquisarodovias.cnt.org.br/>>. Acesso em: 6 fev. 2017.

FLEURY, P. *Evolução do desempenho das ferrovias brasileiras privatizadas – 1997 a 2010*. Disponível em: <<http://www.ilos.com.br/web/evolucao-do-desempenho-das-ferrovias-brasileiras-privatizadas-1997-a-2010-parte-1>>. Acesso em: 6 fev. 2017.

Instituto Acende Brasil. *Gestão estatal* (parte 1): despolitização e meritocracia. São Paulo: White Paper 10, 2012.

Instituto Acende Brasil. *Gestão estatal* (parte 2): governança corporativa. São Paulo: White Paper 11, 2013.

INTER.B. CONSULTORIA INTERNACIONAL DE NEGÓCIOS. O financiamento do investimento em infraestrutura no Brasil. *Carta de Infraestrutura*, v. 3, n. 14, jul. 2016.

INTER.B. CONSULTORIA INTERNACIONAL DE NEGÓCIOS. Infraestrutura e a questão fiscal. *Carta de Infraestrutura*, v. 2, n. 13, dez. 2015.

GRILO, L. et al. A implementação de parcerias público-privadas como alternativa para a provisão de infra-estrutura e serviços públicos no Brasil: visão geral. *Revista Brasil engenharia*, n. 565, p. 78-86, 2004.

LIMA, E.; OLIVEIRA, A. Modelos de privatização, investimento e financiamento de aeroportos: viabilidade de expansão de infraestrutura. *Revista de engenharia e tecnologia*, v. 7, n. 3, ago. 2015.

MAS-COLELL, A.; WHINSTON, M.; GREEN, J. *Microeconomic theory*. New York: Oxford University Press, 1995.

NOVAES, A. *Privatização do setor de telecomunicações no Brasil*. [S.I.]: BNDES, 2000.

OLIVEIRA, G.; CHRYSOSTOMO, L. *Parcerias público-privadas: experiências, desafios e propostas*. Rio de Janeiro: LTC, 2013.

PINHEIRO, A.; FRISCHTAK, C. *Gargalos e soluções na infraestrutura de transportes*. Rio de Janeiro: FGV, 2014.

PINHEIRO, A.; FRISCHTAK, C. *Mobilidade urbana: desafios e perspectivas para as cidades brasileiras*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.

PINHEIRO, A. *A economia brasileira nos anos 90: privatizações no Brasil: por que: até onde? até quando?* [S.I.]: BNDES, 1999.

RIBEIRO, L. Reformando marcos regulatórios de infraestrutura: primeiras notas ao caso das ferrovias. *Revista de direito da procuradoria geral do Rio de Janeiro*, Edição especial: administração pública, risco e segurança jurídica, 2014.

VELLOSO, R. et al. *Infraestrutura: os caminhos para sair do buraco*. Rio de Janeiro: INAE, 2012.

CNI

Robson Braga de Andrade
Presidente

DIRETORIA DE RELAÇÕES INSTITUCIONAIS (DRI)

Mônica Messenberg Guimarães
Diretora de Relações Institucionais

Gerência-Executiva de Infraestrutura (GEINFRA)

Wagner Ferreira Cardoso
Gerente-Executivo de Infraestrutura

Ilana Dalva Ferreira
Matheus Braga de Castro
Roberto Wagner Lima Pereira
Rodrigo Sarmiento Garcia
Equipe Técnica

DIRETORIA DE COMUNICAÇÃO (DIRCOM)

Carlos Alberto Barreiros
Diretor de Comunicação

Gerência-Executiva de Publicidade e Propaganda (GEXPP)

Carla Gonçalves
Gerente-Executiva de Publicidade e Propaganda

Andre Augusto Dias
Produção Editorial

DIRETORIA DE SERVIÇOS CORPORATIVOS (DSC)

Fernando Augusto Trivellato
Diretor de Serviços Corporativos

Área de Administração, Documentação e Informação (ADINF)

Maurício Vasconcelos de Carvalho
Gerente-Executivo de Administração, Documentação e Informação

Alberto Nemoto Yamaguti
Normalização

Claudio Frischtak – InterB Consultoria
João Mourão – InterB Consultoria
Júlia Noronha – InterB Consultoria
Consultores

DUO design
Revisão Gramatical

DUO design
Projeto Gráfico e Diagramação



Confederação Nacional da Indústria

CNI. A FORÇA DO BRASIL INDÚSTRIA



Confederação Nacional da Indústria

CNI. A FORÇA DO BRASIL INDÚSTRIA