

Senado aponta caminhos para acelerar o crescimento do país

Para crescer de forma sustentável, o Brasil precisa investir pesadamente em infra-estrutura, cuja precariedade é considerada o grande gargalo da economia. Mas o Senado entende que a solução está além do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que prevê uma injeção de mais de R\$ 500 bilhões em infra-estrutura: passa pela modernização das regras dos principais setores da economia, facilitando assim

os investimentos privados. Vinculada à Comissão de Assuntos Econômicos, a Subcomissão dos Marcos Regulatórios ouviu especialistas e preparou no ano passado um amplo diagnóstico sobre 14 áreas temáticas. O senador Delcídio Amaral, que presidiu a subcomissão, ressaltou que esse trabalho ajudará na busca de maior eficiência na economia. Veja, neste encarte do **Jornal do Senado**, as sugestões para gerar mais desenvolvimento.

Debate expõe urgência de se investir em transporte

PÁGINAS 9 A 11

Solução energética inclui novas fontes e respeito ao ambiente

PÁGINAS 3 A 5

Produção de energia no Brasil

1,8 milhão barris/dia
produção de petróleo

71.017 megawatts
capacidade instalada de produção de energia em hidrelétricas

48,5 milhões m³/dia
produção de gás natural

3.713 megawatts
capacidade de produção de energia a partir de biomassa

237 megawatts
capacidade de produção de energia eólica

1.415 megawatts
capacidade de produção de energia a partir da queima de carvão mineral

2.007 megawatts
capacidade de produção de energia nuclear

Fonte: ANP (2006)



Subcomissão propõe modelo dinâmico para portos, por onde passam 682 milhões de toneladas anuais. Página 9

Nova lei precisa juntar internet, telefonia e radiodifusão

PÁGINAS 6 E 7

País tem normas adequadas para uso dos recursos hídricos

PÁGINA 13

Mineração espera regras claras do Congresso

PÁGINA 12

Até agências precisam de regulação

O relatório final da Subcomissão Temporária dos Marcos Regulatórios dedicou um capítulo especial à análise da função exercida pelas agências reguladoras.

Na opinião dos senadores, uma definição mais clara do papel que elas exercem é urgente e essencial, mas a proposta do Executivo não atenderia aos interesses da sociedade.



Delcídio Amaral, presidente, e Garibaldi Alves, relator, na Subcomissão dos Marcos Regulatórios: ênfase na definição do papel regulador das agências

JANE ARAÚJO

Papel ainda não é bem compreendido

Para cumprir eficientemente a função de normatizar o mercado, garantindo concorrência e bons serviços nas diversas atividades econômicas, as próprias agências reguladoras precisam ter seu papel mais bem definido em lei. Esse foi o diagnóstico apresentado pela Subcomissão Temporária dos Marcos Regulatórios, no fim de 2007.

O relator Garibaldi Alves Filho (PMDB-RN), agora presidente do Senado, aponta para a ausência de uma legislação adequada, “uma espécie de lei orgânica comum a todas as agências e capaz de assegurar as condições necessárias ao seu bom desempenho”. Segundo o senador, criar essa legislação – com status constitucional – é fundamental para que as agências tenham autonomia e independência, sem

que se prescindia do controle de seus atos.

A sugestão mais polêmica, porém, é justamente a de garantir ao Congresso Nacional poder para fiscalizar e avaliar a atuação das agências reguladoras. Já as causas judiciais referentes a assuntos técnicos, de competência das agências, somente poderiam ser questionadas em tribunais regionais federais, dada a importância e complexidade dos temas.

Garibaldi observa que a função das agências não foi bem compreendida nem pela sociedade, nem pelos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.

– Desde a sua criação, houve dificuldade na compreensão do papel das agências. O Executivo se ressentiu da perda de parte de seu poder. O Legislativo co-

brou ações que dependiam da existência de leis. O Tribunal de Contas da União quase invadiu seu espaço de decisão regulatória. E o Judiciário confrontou de maneira equivocada suas decisões. Já a sociedade queria que as agências se comportassem como órgãos de defesa do consumidor, agindo contra os agentes econômicos de cada setor regulado.

O relator lembrou também o embate ideológico sobre o novo tipo de intervenção que o Estado haveria de impor sobre a economia e a sociedade com a criação das agências. Em vez de um “Estado social”, tutor, incapaz de manter o mesmo grau de planejamento e investimento, entrou em cena um “Estado regulador”, mais integrado às forças do mercado.

Subcomissão sugere mudança geral no projeto do Executivo

Confira as principais emendas propostas pela subcomissão para o PL 3.337/04, do Executivo, que tramita na Câmara e sugere mudanças na legislação das agências reguladoras.

- Regras novas para cargos de direção, com definição de requisitos para indicados; quarentena de diretores e dirigentes de segundo escalão; não coincidência dos mandatos; proibição de recondução; regime de decisão colegiada; regras de substituição de dirigentes em meio ao mandato; exigências maiores para indicação, nomeação e sabatina de diretores e presidentes.

- Garantia de autonomia institucional para as agências, revisando as regras do projeto que transferem a iniciativa de outorga de concessões e permissões aos respectivos ministérios setoriais e as que criam o cha-

mado “contrato de gestão”.

- Autonomia para gestão orçamentária e financeira e proibição de contingenciamento de recursos próprios das agências.

- Liberdade de organização de seus próprios serviços.

- Criação de uma procuradoria própria, já que hoje a das agências é subordinada à Procuradoria Geral da União.

- Realização de audiências e consultas públicas para alteração de regras que afetem direitos de agentes e consumidores/usuários, com aprimoramento de mecanismos para a participação tanto de uns quanto de outros.

- Criação de mecanismos de articulação entre as agências e os órgãos de tutela de interesses gerais.

Sete meses de debates e análises sobre o Brasil

A Subcomissão de Marcos Regulatórios, vinculada à Comissão de Assuntos Econômicos, funcionou entre 17 de abril e 25 de outubro de 2007, ouvindo mais de 50 especialistas em 14 setores da economia, além de discutir a organização das agências reguladoras. O relatório final teve aprovação unânime e apresentou um amplo diagnóstico, de aproximadamente 300 páginas, com sugestões para alterações legais em cada área. “Se adotadas, as medidas servirão para atrair investimentos e aumentar a eficiência econômica em cada setor investigado”, disse o presidente da subcomissão, senador Delcídio Amaral (PT-MS).

O relatório do senador Garibaldi Alves (PMDB-RN) tratou de energia elétrica, abastecimento de derivados de petróleo, gás natural e biocombustíveis, telecomunicações, prospecção e produção de petróleo e gás natural, recursos hídricos, transportes rodoviários, transportes ferroviários, portos, aviação civil, saneamento básico, meio ambiente e resíduos sólidos, mineração, comunicação social e vigilância sanitária.

Integraram a subcomissão, além de Delcídio e Garibaldi, os senadores Inácio Arruda (PCdoB-CE), Valdir Raupp (PMDB-RO), Kátia Abreu (DEM-TO), Eliseu Resende (DEM-MG), Sérgio Guerra (PSDB-PE) e, como suplentes do colegiado, os senadores Tasso Jereissati (PSDB-CE), Francisco Dornelles (PP-RJ), Romero Jucá (PMDB-RR), Valter Pereira (PMDB-MS), José Agripino (DEM-RN), Romeu Tuma (PTB-SP) e Renato Casagrande (PSB-ES).

Fiscalização deve ser tarefa do Congresso

O Congresso Nacional tem o dever de avaliar o trabalho das agências reguladoras. É o que concluiu a Subcomissão dos Marcos Regulatórios. De acordo com proposta de emenda à Constituição (PEC) sugerida no relatório final, a forma de fiscalização das agências pelo Legislativo seria definida posteriormente, em lei complementar. “Fiscalizar a atuação das agências, quanto à implementação das políticas públicas, é função que deve necessariamente integrar as competências do Congresso”, diz sua justificativa.

A PEC estabelece que as funções estatais previstas no artigo 174 da Constituição serão exercidas por agências reguladoras. Esse artigo se refere ao papel do Estado de agente normativo e regulador da atividade econômica, com a incumbência de fiscalizar, incentivar e planejar as iniciativas do setor público, dando assim indicativos à iniciativa privada.

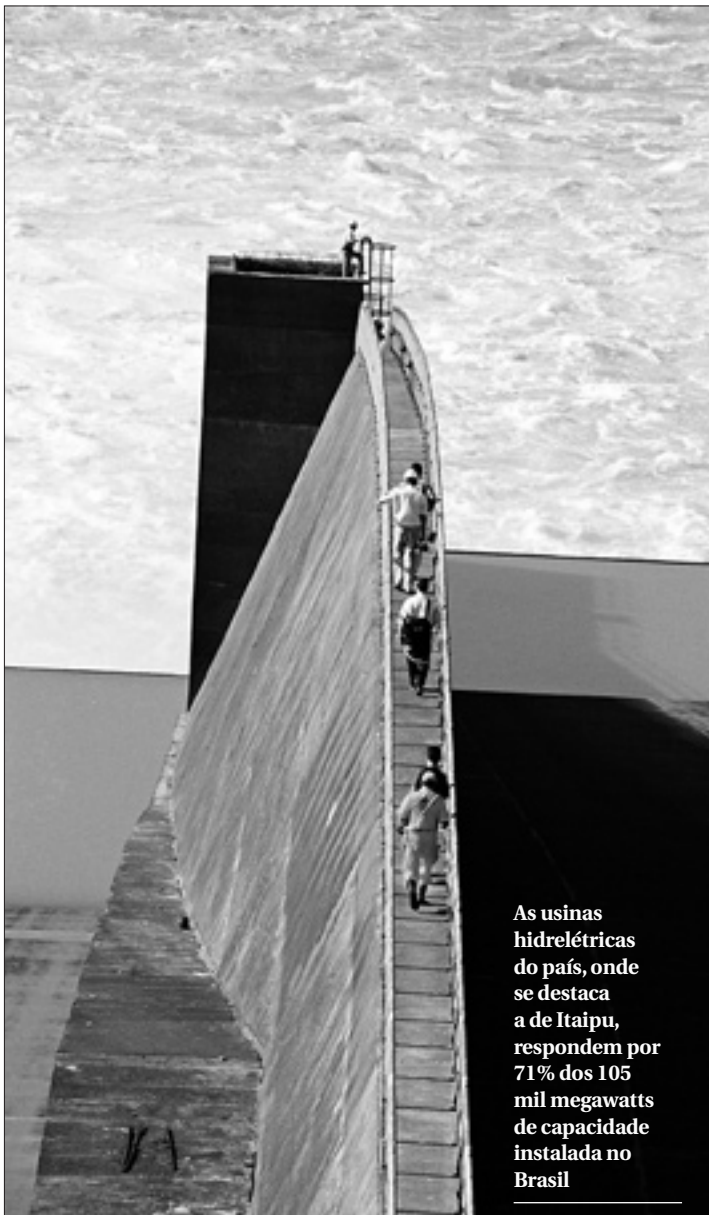
As agências reguladoras, por sua vez, são definidas pela PEC como autarquias de regime especial, com atribuições, organização e funcionamento a serem estabelecidos em lei complementar. Essa legislação definiria também os setores da atividade econômica e os serviços públicos a serem coordenados exclusivamente por agências reguladoras.

Além disso, o relatório sugere a rápida aprovação, pela Câmara dos Deputados, do Projeto de Lei 3.337/04, proposto pelo Executivo. Várias emendas garantiriam a autonomia das agências na regulação das atividades econômicas e na gestão de recursos orçamentários e financeiros, além de proibir o contingenciamento das verbas pelo governo.

Áreas de atuação e atribuições das agências

Aneel Energia elétrica	Regula e fiscaliza a produção, transmissão, distribuição e comercialização de energia
Anatel Telecomunicações	Regula e fiscaliza o setor
ANP Petróleo	Regula, contrata e fiscaliza as atividades vinculadas à exploração de petróleo
Anvisa Vigilância sanitária	Promove a proteção da saúde da população, por meio do controle sanitário em todos os processos relacionados à produção e venda de produtos e serviços submetidos à vigilância sanitária
ANS Saúde suplementar	Regula, normatiza, controla e fiscaliza os planos de assistência à saúde
ANA Águas	Implementa a política nacional de recursos hídricos
Antaq Transportes aquaviários	Regula e supervisiona a prestação de serviços e a exploração da infra-estrutura de transportes aquaviários, além de implementar as políticas formuladas para o setor
ANTT Transportes terrestres	Regula e supervisiona a prestação de serviços e a exploração da infra-estrutura de transportes terrestres, além de implementar as políticas formuladas para o setor
Ancine Cinema	Regula e fiscaliza a indústria cinematográfica e videofonográfica
Anac Aviação civil	Regula e fiscaliza as atividades de aviação civil e de infra-estrutura aeronáutica e aeroportuária

ITAIPU BINACIONAL



As usinas hidrelétricas do país, onde se destaca a de Itaipu, respondem por 71% dos 105 mil megawatts de capacidade instalada no Brasil

Senadores fazem diagnóstico dos gargalos do setor

A redução dos investimentos privados no setor de energia elétrica – em grande parte gerada pelo aumento de percepção de riscos – constitui grande impeditivo para a maior geração energética no Brasil e contribui para aumentar a lista de problemas que ciclicamente atrapalham o desenvolvimento do país, como o racionamento.

Os gargalos do setor foram diagnosticados pela Subcomissão Temporária dos Marcos Regulatórios, que, em maio do ano passado, realizou audiência pública com a participação de representantes da Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), do Departamento de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais da Casa Civil da Presidência da República e do Instituto Acende Brasil.

Empresários se queixam de riscos judiciais e legislativos

O risco judicial para o setor energético estaria ligado a decisões como a imposição de alteração de cláusulas contratuais e concessão de liminares suspendendo a realização das obras. Muitas dessas decisões se relacionam a questões ambientais. Os investidores advertem que o grande rigor de exigências administrativas dos órgãos ambientais e a demora para a concessão de licenças prévias aumentam consideravelmente o custo das obras e reduzem a margem de lucro.

O aumento da carga tributária e dos encargos setoriais – supe-

Com a mudança de governo em 2003, foi alterada a legislação – o que, de pronto, paralisou os investidores privados. Aumentou, então, a percepção de risco, motivada por questões judiciais, ambientais, legislativas e regulatórias (veja matéria abaixo).

Os investidores reclamam de condições desfavoráveis na concorrência com estatais. Na geração de energia elétrica, 60% do mercado estão com empresas públicas, em que o governo federal é o maior acionista. Com relação à distribuição, cerca de 70% estão sob a responsabilidade da iniciativa privada.

– Nenhuma empresa privada aceita investir no mercado que é dominado pelo governo federal no regime de competição – alerta o consultor legislativo do Senado Edmundo Montalvão.

riores aos das tarifas – assinalam o risco legislativo. Segundo os representantes do setor, 43,7% das tarifas compõem-se de tributos e encargos setoriais e trabalhistas.

Diante desse risco, o investidor privado no Brasil cobra uma taxa interna de retorno (TIR) de 15% durante 30 anos nos empreendimentos de geração, enquanto em outros países o percentual fica em 8%.

Há cobrança ainda por maior transparência na expansão da oferta. Os investidores alegam que os preços-teto dos leilões são fixados em valores irrealistas.

Obstáculos geram temor de apagão

Muitas dificuldades põem em risco o fornecimento de eletricidade no país, como nesse início de ano quando houve queda significativa do nível de água dos reservatórios das hidrelétricas, em razão da escassez de chuvas. Os problemas foram tratados com representantes do governo e do setor privado.

Investidor cobra segurança em contratos

Propostas vão desde a redução da concorrência das estatais à nova disciplina para licenciamento ambiental.

- Aperfeiçoamento e aprovação urgente do PL 3.337/04, que institui o marco legal das agências reguladoras. Na visão dos investidores, o texto atual cria condições para o governo distorcer a concorrência, favorecendo as estatais.

- Rápida aprovação da proposta de emenda à Constituição (PEC 81/03) do senador Tasso Jereissati (PSDB-CE) que estabelece os princípios da atividade regulatória.

- Maior segurança na realização dos contratos, em geral com 30 anos ou mais de duração. O temor é que as regras estabelecidas não sejam respeitadas com a mudança dos governantes. Por isso, defendem a realização dos contratos com o Estado e não com o “governo de plantão”.

- Discussão em profundida-

de dos temas de energia pelo Conselho Nacional de Política Energética (CNPE), que também formularia políticas do setor. Para os especialistas, o CNPE dá tratamento superficial às questões do setor.

- Utilização do indicador EVA (em português, Valor Econômico Agregado) na regulação, como instrumento para análise do equilíbrio econômico-financeiro das concessões. Segundo os investidores, em especial os de longo prazo, o EVA dá tranquilidade e segurança para investir pesado.

- Participação das estatais no novo mercado da Bovespa, já que as bolsas impõem governança corporativa (dentro dos padrões internacionais) às empresas que queiram entrar no novo mercado.

- Alteração da Lei 10.848, que trata da comercialização de energia elétrica, visando à obrigatoriedade da divulgação das atas da reunião do Comitê de

Monitoramento do Setor Elétrico (CMSE). Hoje, apenas o governo conhece o teor das discussões do comitê.

- Apresentação de projeto de lei disciplinando o licenciamento ambiental de aproveitamento de potenciais hidráulicos. O objetivo é atribuir ao Executivo a responsabilidade de selecionar obras que produzam suficiente energia, com impacto socioambiental mínimo e prevalência do interesse nacional sobre o local. Atualmente, a licença ambiental para que as empresas participem da licitação tem atrasado a oferta de novos empreendimentos.

- Alteração da Lei 9.605/98, para que o funcionário que outorgar autorização ou permissão em desacordo com as normas ambientais seja punido somente se comprovada a atuação dolosa. O medo da punição de forma genérica faria com que os agentes ambientais atuem de forma conservadora em suas análises.

Oferta energética atual não é suficiente

A possibilidade de novo racionamento de energia elétrica voltou a incomodar. no mês de janeiro. Mais uma vez, a escassez de chuvas colocou em risco a oferta energética, já que as hidrelétricas são responsáveis por 71% dos 105 mil megawatts (MW) de capacidade instalada no Brasil.

Mesmo não admitindo o risco de racionamento, como ocorreu em 2001, o governo teve de lançar mão de um plano B e adotou medidas preventivas para poupar os reservatórios das hidrelétricas. Foram acionadas seis usinas termelétricas movidas a óleo e outras estavam sendo preparadas para entrar em funcionamento.

O risco foi reduzido com o aumento da quantidade de chuvas no mês de fevereiro, o que elevou os índices dos reservatórios. A Petrobras também iniciou estudos para a racionalização do uso de gás em refinarias.

Os custos – projetam especialistas – deverão ser repassados ao consumidor no próximo ano. A energia das térmicas a óleo e a gás é bem mais cara que a das hidrelétricas. Nas térmicas a gás, por exemplo, o valor varia entre R\$ 230 e R\$ 450 o MW/h, enquanto a energia hidrelétrica sai por R\$ 130 o MW/h.

Em janeiro, algumas empresas até cancelaram contratos de venda de eletricidade a preços especiais para as indústrias em horários de pico, das 18h às 21h. Quem pagava R\$ 350 o MW/h passou a desembolsar R\$ 800.

O país precisa de mais energia. Mas o tempo médio entre o projeto e a entrada em funcionamento de uma hidrelétrica é de cinco anos.

As três principais obras de usinas previstas no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) só começam a gerar energia entre 2011 e 2012.

Pouca água em reservatórios levou governo federal a acionar termelétricas

Parque gerador existente em dezembro/2006 no Brasil (MW)

Tipo	Nº de usinas	MW	%
Hidro	638	74.017	71
Gás	Natural	74	9.860
	Processo	27	939
Petróleo	Óleo diesel	546	3.057
	Óleo residual	20	1.408
	Bagaço de cana	226	2.677
	Licor negro	13	785
Biomassa	Madeira	26	224
	Biogás	2	20
	Casca de arroz	2	6
Nuclear	2	2.007	2
Carvão mineral	7	1.415	1
Eólica	15	237	0
Importação	Paraguai	5.650	5
	Argentina	2.250	2
	Venezuela	200	0
	Uruguai	70	0
TOTAL:	1.598	104.822	100

Aceleração depende de transparência

Especialistas do governo e do setor privado que discutiram a prospecção e produção de gás e petróleo ficaram divididos sobre a melhor política nacional para o setor. O monopólio da Petrobras foi um dos assuntos debatidos nas audiências.

Lista de propostas inclui redução de tributos

Os participantes dos debates sobre prospecção e produção de gás e petróleo elaboraram uma série de sugestões para aprimorar a regulamentação do setor. Essa providência, na opinião da consultora legislativa Márcia Fortuna Biato, é importantíssima, já que “42% dos investimentos previstos pelo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) para o setor dependem da iniciativa privada, e esta exige contar com uma legislação apropriada e definitiva”.

Para o Poder Legislativo

- Prever, no arcabouço legal, estímulos ao desenvolvimento de tecnologias de exploração e refino de óleos ultrapesados (com viscosidade e densidade muito altas, o que dificulta sua extração e seu refino).

- Simplificar a legislação e reduzir a carga tributária.

- Unificar a tributação relativa a solvente e gasolina.

- Alterar a Lei de Penalidades (Lei 9.847, de 1999), para garantir maior rigor e celeridade na aplicação de multas.

- Garantir a autonomia financeira das agências reguladoras e sua independência administrativa em relação ao governo.

Para o Poder Executivo

- Garantir reuniões periódicas do Conselho Nacional de Política Energética (CNPE).

- Simplificar a chamada cartilha de conteúdo local anexada aos editais de licitação, que determina a preferência a fornecedores nacionais por parte da empresa vencedora (atribuição da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – ANP).

- Permitir aditivo contratual para a prorrogação de concessão de campos de petróleo (atribuição do Ministério de Minas e Energia).

- Criar formas de tratamento diferenciado para o período de exploração, até a declaração de viabilidade comercial, para óleos ultrapesados.

- Regularizar o pagamento à

Petrobras pelo acervo técnico de informações sobre bacias sedimentares brasileiras cedido à ANP.

- Prever, no arcabouço regulamentar, estímulos ao desenvolvimento de tecnologias de exploração e refino de óleos ultrapesados.

- Simplificar a legislação e reduzir a carga tributária.

- Não contingenciar recursos destinados à ANP.

- Não contingenciar recursos arrecadados com a Cide-Combustíveis.

- Garantir a realização da nona rodada anual de licitações da ANP, bem como das rodadas subsequentes.

- Simplificar o licenciamento ambiental e torná-lo mais previsível.

- Contratar mais profissionais para o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama).

Para o Poder Judiciário

- Pacificar com urgência as questões acerca do poder regulamentar e fiscalizador da ANP.

- Acelerar as decisões sobre as ações diretas de inconstitucionalidade relativas às leis Noel (lei fluminense que prevê a cobrança de ICMS sobre a produção de petróleo) e Valentim (lei carioca que procura taxar em 19% o ICMS, por exemplo, na construção de plataformas de petróleo e gás), sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (Snuc) e sobre a propriedade do petróleo.

- Acelerar a decisão relativa às rodadas de licitação da ANP.



Instalação do gasoduto Brasil-Bolívia: Petrobras tornou-se multinacional com negócios em 21 países

Abertura permite avanço do setor petrolífero

O modelo de exploração do petróleo adotado pelo Brasil em 1997, compartilhado entre o Estado e empresas privadas, permitiu o sucesso que hoje é observado na Petrobras e no setor em geral, disse Haroldo Lima, diretor-geral da Agência Nacional do Petróleo (ANP). Segundo ele, se não houvesse a concorrência por novas áreas de exploração e as obrigações contratuais para produzir petróleo, a Petrobras jamais teria o sucesso a que chegou hoje, com negócios em 21 países.

Em 1997, o setor de petróleo e gás natural correspondia a 2,8%

da economia brasileira. Em 2006, a participação chegou a 10,5%. Antes da flexibilização, só havia a estatal Petrobras no mercado local. Hoje, existem 36 empresas estrangeiras e 28 brasileiras em atividade no país.

Isso contribuiu para que o Brasil se tornasse líder mundial na descoberta de novos campos petrolíferos. Enquanto, nos outros países, o número de novas jazidas tem crescido numa proporção de 1% ao ano, no Brasil esse crescimento é de 4%. “E o cerne desse sucesso está no modelo adotado pelo Brasil: mercado aberto com a presença

de uma estatal forte. Portanto, é preciso cultivar o que está dando certo”, afirmou Lima.

Por outro lado, ele observou que a ausência de rodadas de licitação de áreas de exploração prejudica a Petrobras e o Brasil.

Segundo Haroldo Lima, o país tem apenas 4% das áreas de bacias sedimentares licitadas. Desde 2005, por exemplo, a agência tem todos os elementos para fazer mais uma rodada de licitação. Mas o Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) não se reúne sequer para dar a necessária autorização para a realização da rodada.

Empresa pede incentivo para desenvolver tecnologia

O Brasil tem reservas constituídas principalmente por petróleo ultrapesado, com viscosidade e densidade altas, o que dificulta e encarece sua extração e seu refino. Mas, conforme observou na Subcomissão dos Marcos Regulatórios o diretor de produção da Petrobras, Guilherme Estrella, não existem no país estímulos legais ao desenvolvimento de novas tecnologias e métodos operacionais que permitam a exploração do óleo pesado.

Ainda sobre as dificuldades que poderiam ser objeto de um aprimoramento do marco regulatório, Estrella notou que o prazo de concessão fixado nos contratos afeta o valor internacional das ações da Petrobras e de outras petrolíferas instaladas no país. Isso ocorre porque o cálculo do valor das

ações leva em conta o tempo de concessão e o volume de petróleo que é possível à empresa extrair durante esse tempo de concessão.

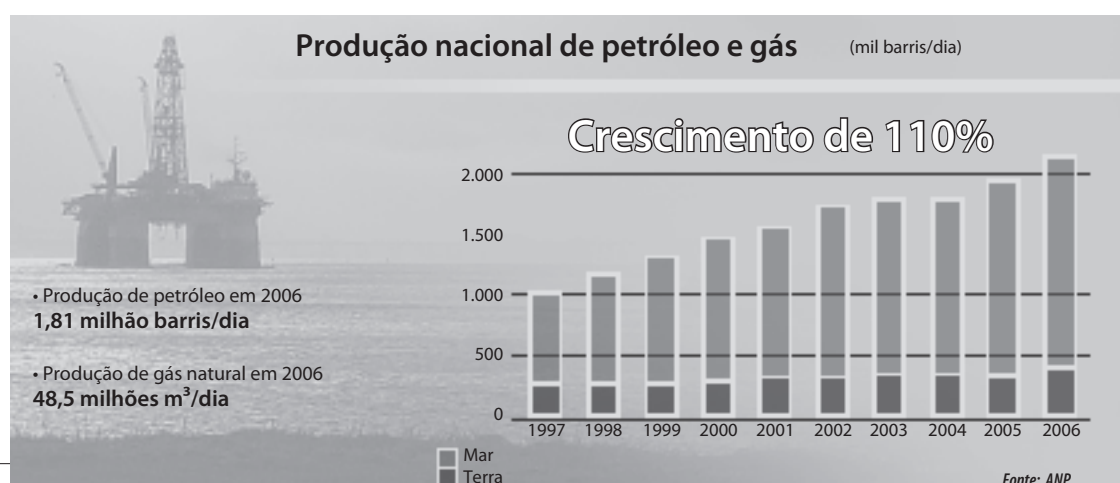
Em face do prazo aparentemente irrevogável das concessões de campos petrolíferos no Brasil (de 27 anos), as ações das empresas petrolíferas que atuam no país são classificadas nos mercados acionários internacionais abaixo do valor que poderiam alcançar. Isso se deve principalmente à falta de clareza da Agência Nacional do Petróleo quanto à hipótese de prorrogação das concessões. Segundo Estrella, é prática internacional que as agências reguladoras sinalizem que, se a petrolífera atender às melhores práticas da indústria, é possível prorrogar a concessão.

Associação de engenheiros defende monopólio

A Associação dos Engenheiros da Petrobras (Aepet) reafirmou na Subcomissão dos Marcos Regulatórios sua posição histórica em defesa do monopólio da Petrobras. Ricardo Maranhão, representante da Aepet e seu ex-presidente, lembrou que a Petrobras levou o Brasil à auto-suficiência e que pode sustentar futuros investimentos, sem a necessidade de outorga de concessões que arranhariam a soberania nacional. Ainda assim, a Aepet defendeu uma flexibilização que preserve o interesse nacional, a soberania do país e o interesse público.

Em relação à chamada Lei do Petróleo (Lei 8.478, de 1997), Maranhão destacou pontos que, na visão da Aepet, deveriam ser corrigidos pelo Congresso.

O artigo 19, por exemplo, subordina a tramitação de alguns projetos de lei a audiências públicas convocadas pela ANP, o que configuraria uma restrição ao poder legislativo do Congresso Nacional. Ricardo Maranhão também considerou inconstitucional o artigo 29 da lei, que admite a transferência do contrato de concessão sem nova licitação.



Investimentos garantem distribuição

Setor tem grandes perspectivas de crescimento nos próximos anos e os investimentos programados pela Petrobras são uma prova disso. Porém, avanço da produção poderá ser mais rápido se a regulação for aperfeiçoada. Subcomissão sugere, em seu relatório final, providências como contratos futuros para o álcool e desoneração tributária para petróleo e gás natural.



Operário dá manutenção em planta da Petrobras: empresa pretende investir US\$ 87,1 bilhões até 2011

Petrobras quer ser empresa de todas as energias

Maior estatal do país, a Petrobras anunciou investimentos totais de US\$ 87,1 bilhões até 2011, segundo o diretor de abastecimento da empresa, Paulo Roberto Costa. Em maio de 2007, ele afirmou à Subcomissão dos Marcos Regulatórios que a estatal deixou de ser uma empresa do setor de petróleo e tornou-se, agora, para a energia como um todo.

Durante os debates na subcomissão, a Petrobras foi contra a proposta de se criar uma estatal

chamada Biocombustíveis S.A., que se encarregaria das exportações brasileiras de combustíveis renováveis e da montagem de uma rede de distribuição mundial. Costa informou que a empresa deverá investir US\$ 700 milhões até 2011 em pesquisa e desenvolvimento na área de combustíveis renováveis, incluindo a viabilização de plantas de biodiesel no volume total de 855 mil m³ por ano.

No entanto, o relatório da sub-

comissão adverte que, como a empresa prefere colocar no mercado derivados do seu produto principal, o petróleo, ela tem retardado, em diversas oportunidades, a expansão da exploração e do uso do gás. Para manter a participação do óleo combustível em um mercado cada vez mais favorável ao uso do gás natural, a Petrobras estimula o consumo do produto pela indústria, apesar de ser altamente poluente, por meio de descontos de até 30%.

Biodiesel dispensa regras, mas precisa se viabilizar

Por ser ainda novo, o setor de biodiesel não padece com leis sobrepostas ou distorcidas. O embaixador Jório Dauster, que preside o Conselho de Administração da Brasil Ecodiesel, maior produtora do país, afirmou que não há necessidade de alteração no marco regulatório. No entanto, segundo o relatório da subcomissão, é preciso garantir a sustentabilidade das operações do setor, tanto do ponto de vista econômico quanto do ambiental e social.

Uma das providências é estimular a entrada de novos agentes para atuar como intermediários entre a produção e a distribuição, diluindo riscos e afastando ameaças de práticas monopolistas. Atualmente, existem poucos produtores. Em cinco leilões realizados pela ANP, a Brasil Ecodiesel arrematou 56% do total de 885 mil m³ de combustível ofertado.

Outra questão importante é promover a regionalização da produção e diversificar as oleaginosas utilizadas, dando preferência às que tenham menor participação no mercado internacional, sejam menos sujeitas a flutuações de preços (a alta da soja provocou prejuízos à Brasil Ecodiesel em 2006 e 2007) e apresentem maior teor de óleo e maior adaptação às condições climáticas e de cultivo próprias de cada região.

Desde julho de 2005, a Ecodiesel possui na sua usina em Crateús (CE) uma unidade de esmagamento para extração de óleo de mamona, de girassol e de pinhão-manso. Falta investir mais em pesquisa para elevar a produtividade dessas matérias-primas.

O programa Selo Combustível Social, segundo Dauster, vem estimulando a produção de biodiesel a partir da agricultura familiar de regiões menos desenvolvidas. A Ecodiesel já trabalha com 57 mil agricultores familiares, que recebem doações de sementes, ferramentas e assistência técnica.

Álcool pede regulação única e contratos futuros

Regulado de forma compartilhada entre o Ministério da Agricultura e a ANP, o setor de álcool reclama uma consolidação das normas. Outra questão importante é a garantia de fornecimento de álcool anidro (adicionado à gasolina), proposta da ANP encampada pela subcomissão. O terceiro e último pleito, da União da Agroindústria Canavieira de São Paulo (Única), é reduzir a volatilidade de preços do álcool na entressafra, com a entrada de novos agentes nesse mercado (existem hoje cerca de 300 produtores e entre 50 e 60 compradores). Para o representante da Única, Francesco Giannetti, com os novos agentes seria possível a entrada na Bolsa de Mercadorias & Futuros (BM&F) e a fixação de preços futuros nas negociações do álcool.

Com uma cadeia produtiva que reúne cerca de 250 mil agricultores e responsável por aproximadamente 33% da produção mundial de etanol, o setor precisa atrair um maior número de agentes e acelerar o melhor aproveitamento energético do bagaço de cana-de-açúcar, cujo potencial é estimado em 10 mil megawatts. Faltam, porém, maiores estímulos à cogeração e à integração dos setores de biocombustíveis e energia elétrica.

Outros desafios são conter os impactos negativos da cultura da cana e melhorar a questão social (a redução da colheita manual melhora as condições de trabalho, mas reduz o número de empregos diretos).

Setor do álcool enfrenta três grandes desafios, avalia a subcomissão

É preciso aperfeiçoar a regulação, não mudar

Na visão da Subcomissão dos Marcos Regulatórios, o abastecimento de derivados de petróleo, gás natural e biocombustíveis, “de interesse vital para o país”, precisa apenas aperfeiçoar a regulação existente. Por isso, o relatório final recomenda três providências.

- Contratos de longo prazo para o fornecimento de álcool anidro – Como a Lei 8.723, de 1993, obriga a mistura do álcool anidro à gasolina, a falta do produto pode comprometer o abastecimento de gasolina. Por essa razão, a Agência Nacional do Petróleo (ANP) propõe desde 2006 resolução que exija de produtores e distribuidores a assinatura de contratos de longo prazo para assegurar o fornecimento de anidro durante toda a safra.

- Suspensão da cobrança de PIS/Pasep e Cofins – Apoio ao pleito da Petrobras a projeto de lei que inclua as propostas para as áreas de petróleo, gás natural, refino, petroquímica, dutos e combustíveis renováveis no Regime Especial de Incentivos ao

Desenvolvimento de Infra-Estrutura (Reidi). Criado em junho de 2007 para estimular o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), o Reidi suspende a incidência das contribuições aos programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS/Pasep) e da Contribuição Social para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) nas vendas de bens e serviços feitas às empresas com projetos habilitados para a implantação de obras de infra-estrutura em vários setores. Só que os setores de petróleo e gás natural não foram mencionados explicitamente na lei.

- Isonomia tributária entre fornecedores da indústria petroquímica – Incluída no projeto de lei defendido pela Petrobras, a medida permite que o petróleo e o condensado obtenham os incentivos fiscais concedidos às matérias-primas da indústria petroquímica, como redução de PIS/Pasep e Cofins, garantindo assim a isonomia com a nafta petroquímica e outros produtos, como etano e butano.

No gás, prioridade é se livrar da dependência boliviana

Com reservas insuficientes para atender à crescente demanda (veja o quadro abaixo), o Brasil ainda busca saídas para reduzir a dependência do gás boliviano, admitiu a Petrobras à Subcomissão dos Marcos Regulatórios. A dificuldade tem sido encontrar novos fornecedores de gás natural liquefeito (GNL), que preferem contratos firmes e não demandas eventuais em função da operação ou não das usinas termoeletricas.

Uma das saídas da empresa tem sido desenvolver tecnologias alternativas para abastecer as termoeletricas, como a turbina a gás com uso de etanol a ser operada experimentalmente na usina Barbosa Lima Sobrinho, em Seropédica (RJ), e a utilização do coque de petróleo.

Outro aspecto é o estímulo à entrada de novos investidores. Para tanto, o marco regulatório para o setor de gás, segundo avaliação da subcomissão, deve

prever uma separação clara entre as atividades tipicamente monopolistas, como transporte e distribuição (os dutos de transporte do gás são operados pela Transpetro, subsidiária da Petrobras), e as concorrenciais, como produção e comercialização.

Essa separação, diz o relatório, deve refletir-se tanto na estrutura tarifária quanto na organização das empresas, para que o mercado saiba distinguir entre o produto gás natural e o serviço de entrega desse produto. Para a subcomissão, falta um órgão que coordene os contratos para atender aos interesses dos consumidores e evitar que alguns agentes sejam beneficiados em detrimento de outros.

A Associação Brasileira das Distribuidoras de Gás Canalizado (Abegás) sugere incentivar a importação de GNL para o abastecimento das termoeletricas e também para casos emergenciais.

Perfil do mercado convencional de gás

	INDUSTRIAL	COMERCIAL	RESIDENCIAL	AUTOMOTIVO
Investimentos	R\$ 12,2 bi	R\$ 252,6 mi	R\$ 310,9 mi	R\$ 4,1 bi
Empregos gerados	75 mil	25 mil	150 mil	279 mil
Número de usuários	2.345	20.703	1.262.499	1,2 milhão

Fonte: Associação Brasileira das Empresas Distribuidoras de Gás Canalizado (Abegás)

Legislação dificulta convergência

A convergência tecnológica entre serviços de comunicação, informática e telecomunicações vem alterando o cenário da comunicação social, o que torna difícil fazer distinções legais entre os serviços prestados pelas diferentes tecnologias utilizadas, que incluem a oferta de conteúdo audiovisual. Diante dessa realidade, a subcomissão enxerga “imensos desafios de política pública” para reestruturar o modelo atual. Veja um resumo do debate sobre o setor nesta página e na próxima.



Ministro das Comunicações, Hélio Costa (C) assina consignação dos canais de TV digital para São Paulo

Propostas de mudanças são discutidas desde 1997

Diante do cenário atual da indústria e da necessidade de atualização do Código Brasileiro de Telecomunicações, de 1962, propostas para uma legislação única e moderna para o setor de comunicação são discutidas pelo menos desde 1997, quando foi quebrado o monopólio das telecomunicações. O Ministério das Comunicações elaborou uma delas, mas não foi adiante.

Em 2001 e em 2004, o Executivo apresentou novas propostas. A última, elaborada pelo

Ministério da Cultura, sugeria a criação da Agência Nacional do Cinema e do Audiovisual (Ancinav), em substituição à Ancine. Houve muita resistência e o governo criou um grupo interministerial para preparar uma Lei de Comunicação Social Eletrônica. Esse grupo até hoje não apresentou resultados.

No Legislativo tramitam várias propostas. A mais abrangente é o PLS 280/07, de Flexa Ribeiro (PSDB-PA), que restringe a produção e a programação do conteúdo audiovisual no país a empresas nacionais.

Conteúdo e programação nas mãos de empresas nacionais

Vantagens da TV digital precisam ser asseguradas

Uma das principais novidades tecnológicas em implantação no Brasil, a TV Digital chega como uma grande promessa, capaz de melhorar a televisão do país, aumentando o número de canais, a qualidade de som e imagem, e permitindo ainda a troca de dados entre o telespectador e o fornecedor da programação. Mais do que isso, a tecnologia garante que o conteúdo seja transmitido diretamente para telefones celulares de terceira geração. Tais características, que também devem ser estendidas ao rádio, alteram também toda a cadeia produtiva do setor, ampliando as oportunidades de negócios.

Com essas inovações, o relatório da Subcomissão de Marcos Regulatórios reforça a necessidade de construção de um novo marco legal para assegurar aos usuários a possibilidade de usufruir da melhor maneira possível das vantagens oferecidas.

Hoje, o Sistema Brasileiro de Televisão Digital (SBTVD) é regido pelo Decreto 4.901/03, que dá ênfase à promoção da inclusão social, da diversidade cultural e da criação de uma rede de educação à distância.

Mas o relatório da subcomissão sugere que uma nova legislação, bem mais completa, assegure que, no caso da TV digital, não ocorram as “disfunções existentes no atual sistema de radiodifusão analógico” e que o interesse público tenha prioridade sobre os interesses privados.

Relator pede que TV pública tenha caráter pluralista

O relatório manifesta apreensão quanto ao modelo de TV pública. Mais tarde, o governo, por meio de medida provisória (MP 398/07, que bloqueia a pauta de votações da Câmara), expressou suas idéias sobre a TV pública. Para a subcomissão, havia grande “expectativa e dúvidas sobre o modelo a ser implantado, o volume de recursos a serem despendidos e, principalmente, a independência do conteúdo a ser veiculado”.

A MP cria a Rede Nacional

de Comunicação Pública, em substituição à Radiobrás, vinculada à Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República.

Segundo o relator da subcomissão, a proposta deve, de fato, contribuir para o aumento da pluralidade e diversidade de fontes de informação, sem reproduzir o modelo de rede “estatal” atualmente em vigor, que tem compromisso com o Estado e com a divulgação de suas ações.

Em busca de regras claras e modernas

“Áudio, texto, imagem e dados transitam em profusão inédita, via cabos e satélites, subvertendo a separação convencional dos serviços e dos produtos de comunicação”, analisa o relatório da Subcomissão dos Marcos Regulatórios. Diante disso, os senadores sugerem, entre outros pontos, a definição de regras claras e modernas para atrair investimentos suficientes para ampliar e melhorar a qualidade dos produtos e serviços de comunicação.

Diagnóstico: é preciso revisar marcos legais da radiodifusão e da telecomunicação

- Compatibilização do Código Brasileiro de Telecomunicações (CBT), de 1962, da Lei Geral de Telecomunicação (LGT), de 1997, do Decreto-Lei 236, de 1967, e da Lei da TV a Cabo, de 1995.

- Alteração do modelo de negócios das empresas de radiodifusão e de telecomunicações. No atual modelo, montado a partir da quebra do monopólio das telecomunicações em 1995, a telefonia e as modalidades de TV paga são reguladas pela LGT (com exceção da TV a

cabo) e pela Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), enquanto a radiodifusão (rádio e TV abertas) é regida pelo CBT e pelo Ministério das Comunicações. Agora, o conteúdo que antes poderia ser transmitido apenas pela TV começou a interessar grupos que outra exploravam telefonia, por exemplo. Da mesma maneira, empresas de TV por assinatura ou de radiodifusão, na era da TV digital, também podem oferecer acesso à internet e à telefonia.

- Regulamentação do artigo 221 da Constituição, que trata da regionalização da produção de conteúdo e do estímulo à produção nacional independente.

- Expansão do atual modelo de telecomunicações, controlado pela Anatel, para a TV por assinatura.

- Aprovação do PLS 103/07, que flexibiliza a aplicação dos recursos do Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (Fust), hoje limitada à telefonia fixa.

Radiodifusão quer exclusividade na produção de conteúdo

A disputa entre operadores de telecomunicações e de radiodifusão sobre a produção e a programação de conteúdo está longe de um consenso.

No Congresso, as emissoras de radiodifusão querem garantir sua exclusividade na produção e programação de conteúdo audiovisual nacional. Para isso, apontam o risco de desnacionalização do conteúdo, caso seja produzido por empresas de capital estrangeiro. Sem vincular

uma coisa à outra, a subcomissão levanta a possibilidade de a legislação prever medidas de proteção ao conteúdo nacional.

A subcomissão defende ainda a regulamentação do artigo 221 da Constituição, sobre a regionalização da produção e o estímulo à produção nacional independente. O relatório sugere a discussão a respeito do estabelecimento de cotas para veiculação obrigatória de realizações de produtores independentes.

Várias leis, serviços similares

Os diversos tipos de tecnologia capazes de distribuir sinais de TV disponíveis hoje têm várias legislações que prevêem ainda limites diferenciados para a participação de capital estrangeiro, levando a tratamentos diferentes para prestadores de serviços análogos.

MODALIDADE TECNOLÓGICA	LEGISLAÇÃO	LIMITE À PARTICIPAÇÃO DE CAPITAL ESTRANGEIRO
Radiodifusão (rádio e TV abertas, inclusive as digitais)	Lei 4.117/62 (Código Brasileiro de Telecomunicações) e Emenda Constitucional 36/02	30%
TV a cabo	Lei 8.977/95	49%
MMDS (via microondas) (Distribuição de Sinais Multiponto Multicanal)		
DTH (Distribuição de Sinais de Televisão e de Áudio via Satélite)	Decreto 2.196/97	Não há
TVA (serviço especial de televisão por assinatura)		



Anatel é bom modelo de agência, diz relatório

O modelo implantado com a quebra do monopólio estatal dos serviços de telecomunicações em 1997 deu bastante dinâmica ao setor, expressa no número de usuários de uma atividade econômica que representa 6% do produto interno bruto (PIB) e é responsável pela arrecadação de 12% de todo o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) pelos estados.

Essa é a opinião expressa no relatório da Subcomissão dos Marcos Regulatórios, que, no entanto, sugere ajustes pontuais, especialmente na área de televisão por assinatura, para expandir a oferta de serviços e ampliar o acesso da população, estimulando ainda mais investimentos.

O setor está regulamentado pela Lei Geral de Telecomunicações (Lei 9.472/97), que inaugurou o modelo das agências reguladoras no Brasil com a criação da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel).

Uma demonstração de que o setor tem uma regulamentação eficiente foi dada em dezembro passado, quando a Anatel leiloou 11 licenças para operação da telefonia celular de terceira geração, chamada de 3G. Além de obter 86,2% de ágio sobre o preço mínimo, arrecadando R\$ 5,33 bilhões, a Anatel projeta para os próximos anos o barateamento da telefonia móvel.

ANA VOLPE



Popularizada, a telefonia celular no Brasil passará por novo avanço tecnológico com a introdução da terceira geração

Sugestão para modernizar as leis

O atual modelo de telecomunicações, controlado pela Anatel, poderia se expandir para a TV por assinatura. É o que sugere o relatório da Subcomissão dos Marcos Regulatórios.

Em que pese a convergência tecnológica – que permite a prestação de diversos serviços de telefonia, radiodifusão, transmissão de dados, todos por uma

mesma infra-estrutura –, a TV a cabo tem legislação específica, conflitante em relação a outras modalidades de televisão por assinatura. O principal entrave está no limite ao investimento estrangeiro, o que impede o equilíbrio entre tecnologias concorrentes e inibe os investimentos e o barateamento dos serviços.

A legislação da TV a cabo,

de 1995, deveria então ser modernizada. O funcionamento de uma empresa dependeria só da autorização da Anatel, sem limite ao número de prestadores do serviço. Isso permitiria a entrada das empresas de telefonia na área de televisão por assinatura para oferecer o chamado *triple play*: TV, telefonia e acesso à internet banda larga.

TV a cabo e Fust podem popularizar a internet

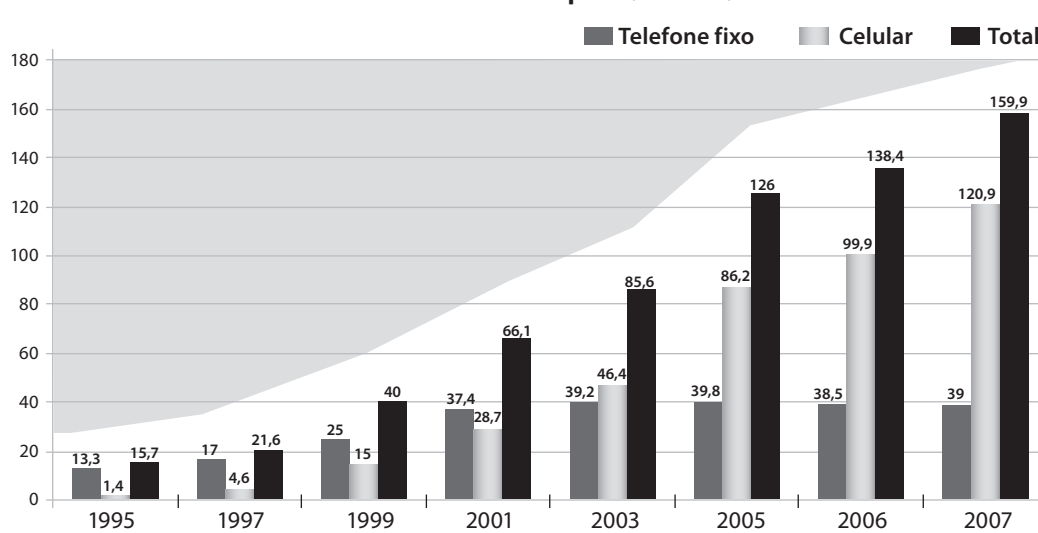
A solução para a TV por assinatura, menciona o relatório da Subcomissão dos Marcos Regulatórios, ajudaria a disseminar o acesso à internet, aumentando a oferta e diminuindo custos. Essa popularização também deveria ter apoio do Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (Fust), criado em 2000. De acordo com o diagnóstico, o Fust não cumpre bem sua missão.

Para reverter isso, o relatório sugere a aprovação do projeto de lei do Senado (PLS 103/07) que flexibiliza a aplicação dos recursos do fundo, hoje limitada ao serviço de telefonia fixa.

Outra medida capaz de ampliar o acesso seria a redução da carga tributária, estimada em 41,2% da receita líquida das operadoras de telefonia móvel e fixa. A maior parte da carga corresponde ao ICMS estadual. O Congresso não pode agir nessa esfera, mas poderia aliviar as taxas de Fiscalização de Instalação (TFI) e de Fiscalização de Funcionamento (TFF), que, para cada terminal de telefone, significam acréscimo de R\$ 40 por ano nas contas. As taxas somam R\$ 1,5 bilhão por ano para o Fundo de Fiscalização das Telecomunicações (Fistel). Criado para financiar a Anatel, grande parte de seus recursos vai para o Tesouro e para o Fust.

Para baratear os serviços, as alíquotas das taxas seriam reduzidas.

Crescimento do número de telefones no país (em milhões)



Como evitar a concentração na telefonia?

A subcomissão demonstrou preocupação quanto à concentração da propriedade das empresas de telecomunicação, ainda mais evidente com a aquisição de parte da Telecom Itália pela Telefônica, da Espanha. A empresa, junto com a Telmex, do México, é um dos grandes grupos estrangeiros no mercado brasileiro.

Um dos modelos analisados é o que está sendo implantado no Reino Unido. Lá, a propriedade das redes físicas (cabos, satélites etc.) seria de uma empresa diferente da detentora do direito de explorar a prestação dos serviços.

1 ao 2 abc del 3

Outra discussão na Anatel e no mercado de telecomunicações é permitir a fusão das brasileiras Brasil Telecom e Telemar/Oi, para fazer frente às empresas estrangeiras. Mas, para os críticos, a flexibilização da regra levaria a uma concentração ainda maior.

Os donos da telefonia no Brasil

A aquisição do controle da Telecom Itália pela Telefônica em abril de 2007 trouxe implicações ao mercado de telecomunicações no Brasil, aumentando a concentração do setor. Atualmente, a maior parte do mercado está distribuída entre quatro principais empresas:

Telmex
(México)
- Embratel
- Claro
(empresa que detém 25% do mercado de telefonia celular)
- Net Serviços

Telefônica
(Espanha)
- Telefonia fixa em São Paulo
- Vivo (empresa que detém 27,6% do mercado de telefonia celular)
- TIM (empresa que detém 25,9% do mercado de telefonia celular)

Telemar/Oi
(Brasil)
- Telefonia fixa em 16 estados
- Oi (empresa que detém 13,1% do mercado de telefonia celular)

Brasil Telecom
(Brasil)
- Telefonia fixa em nove estados
- BrT GSM (empresa que detém 3,6% do mercado de telefonia celular)

Fonte: Anatel, ABTA e Consultoria Teleco

Em 2007 havia em funcionamento no Brasil:

84 empresas de telefonia fixa (concessões ou autorizações para serviços locais, de longa distância nacional e longa distância internacional)

699 empresas de acesso à internet (serviço de comunicação multimídia)

155 empresas de TV por assinatura

31 empresas de telefonia celular

Total:
969 empresas com outorgas públicas para prestação de serviços de telecomunicações

Obs.: exclui as empresas de radiodifusão.

Fonte: Associação Brasileira de Telecomunicações



Crescimento vira sinônimo de crise

Um dos setores da economia brasileira que mais cresceu nos últimos anos, a aviação civil também se destacou pelas crises enfrentadas desde 2006, com a queda de um avião da Gol, e 2007, com o acidente de uma aeronave da TAM. Somando os cancelamentos e atrasos de vôos, além de paralisações de controladores de tráfego aéreo, diversos problemas vêm sendo detectados no setor desde então. Foram ouvidos especialistas da área para buscar soluções.



Passageiros reclamam atenção e informações sobre serviços de empresa aérea no aeroporto de Brasília, em novembro de 2007

Depoimentos apontaram problemas setoriais

O diretor-geral do Departamento de Controle do Espaço Aéreo (Decea) do Ministério da Defesa, Ramon Borges Cardoso, disse em depoimento à subcomissão que o forte crescimento verificado no transporte aéreo nacional exige investimentos correspondentes em infraestrutura. Quanto aos recursos humanos, ele observou que a carência apresentada pelo atual sistema de controle aéreo só poderá ser sanada em 2009. Já o presidente da Infraero, Sérgio Gaudenzi, alertou que é preciso evitar uma fragmentação excessiva do sistema de aviação civil e impedir a criação de muitos órgãos. A concessão das unidades da Infraero para a iniciativa privada, de acordo com Gaudenzi, depende de se encontrar um modelo institucional que assegure o financiamento dos aeroportos deficitários, que são 57, em oposição aos dez que são rentáveis. O presidente regional da Associação Brasileira de Agências de Viagens, João Quirino Júnior, observou que as empresas perderam 40% de sua receita em 2007 por causa dos acidentes aéreos, da redução da Varig, das promoções de passagens e da crise no tráfego aéreo. Segundo Quirino, o setor é responsável por 400 mil empregos e 82% da receita das empresas aéreas. O então diretor-presidente da Anac, Milton Zuanazzi, sugeriu que o órgão não exerça funções de planejamento e de fomento. Quanto ao marco regulatório do setor, Zuanazzi avaliou que são obedecidas diretrizes contraditórias: a seu ver o Código Brasileiro de Aeronáutica, de 1986, é dirigista, enquanto a lei que criou a Anac, de 2005, é liberal.

Mudanças dependem do Executivo e do Legislativo

Com base nos debates que promoveu, a subcomissão decidiu apresentar recomendações diretamente aos Poderes com competência para implementá-las.

Propostas ao Executivo

- Implantação do sistema CNS/ATM de controle de tráfego aéreo, sob responsabilidade civil. Pelo sistema, que vem sendo gradualmente adotado pela aviação internacional, o controle das aeronaves será feito por satélites, em vez de radares, e as comunicações entre pilotos e controladores se basearão em dados, sem diálogos orais. A responsabilidade pelas rotas será dos pilotos, que contarão com rotinas automatizadas. O sistema permite uma redução do espaço entre as infovias em que trafegam as aeronaves, viabilizando aumento substancial do número de aviões no ar simultaneamente. A idéia é promover profunda mudança conceitual no controle de tráfego aéreo.
- Retirada, da Agência Nacional de Aviação Civil (Anac), de funções alheias às de regulação e fiscalização, dando-lhe, no entanto, plena

competência para controlar o tráfego aéreo, independentemente de quem o execute. Atualmente esse controle é do Departamento de Controle do Espaço Aéreo (Decea), sem qualquer regulação ou fiscalização externa.

- Estímulo à participação de estados e municípios na construção e gestão de aeroportos e busca de um modelo de financiamento para os aeroportos deficitários da Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária (Infraero).

● Privatização dos aeroportos sob responsabilidade da Infraero, mediante concessões ou parcerias público-privadas.

Sugestões ao Legislativo

- Mudança no Código Brasileiro de Aeronáutica para ampliar a participação do capital externo nas empresas aéreas, atualmente limitada a 20%.
- Revogação, por meio de projeto incluído no relatório, da exigência de os militares em exercício na Anac retornarem à Força Aérea em cinco anos. Propõe-se a substituição gradual dos militares pelos civis, para não colocar em risco a segurança.

CPI do Apagão propôs mais prerrogativas para o Senado

A aviação civil também foi tema dos trabalhos desenvolvidos pelos senadores que integraram a CPI do Apagão Aéreo. No seu relatório final, aprovado em 31 de outubro de 2007, a CPI apresentou, entre outras, três propostas que incidem sobre a situação jurídica e econômica dos consumidores do serviço de aviação civil. A primeira altera a Lei 11.182/05, que criou a Anac, para devolver ao Senado a prerrogativa de dar a palavra final sobre as políticas de aviação civil.

O relator, Demostenes Torres (DEM-GO), concluiu que, se o Legislativo aprova os nomes que comporão a direção da agência, deveria caber também a ele destituir esses dirigentes.

O segundo projeto determina que as tarifas aeroportuárias e aeronáuticas sejam graduadas conforme o grau de saturação, a época e o horário de utilização dos respectivos serviços.

A proposta atende ainda à necessidade de desonerar as tarifas aeroportuárias e aeronáuticas e de assegurar que as respectivas receitas sejam destinadas

exclusivamente a remunerar os prestadores de serviços, revogando a Lei 7.920, de 1989, que instituiu o Adicional de Tarifa Aeroportuária (Ataero); a Lei 8.399, de 1992, que estabeleceu sua destinação; e a Lei 9.825, de 1999, que destinou recursos da Tarifa de Embarque Internacional para o Tesouro Nacional.

Comissão sugeriu que senadores tenham poder de destituir diretor da Anac

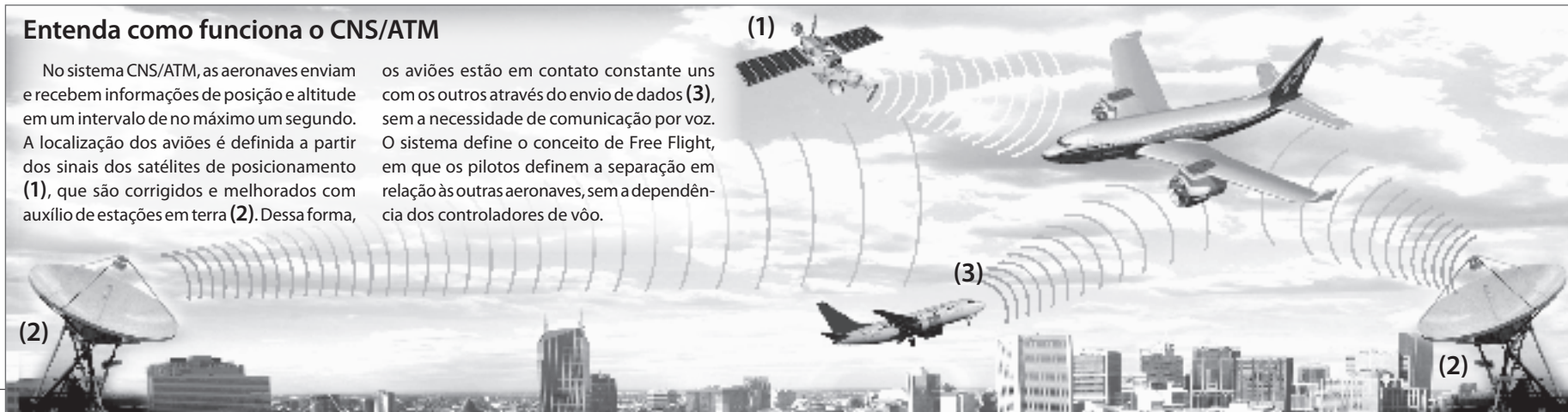
Já a terceira proposta sugerida pela CPI altera o Código Brasileiro de Aeronáutica e diz respeito à adoção de regras para alocação de slots, unidades de tempo para pouso ou decolagem nas pistas dos aeroportos, que são posteriormente atribuídos a empresas aéreas.

Pelo projeto, os slots devem constituir um direito de propriedade, suscetível de negociação entre as empresas aéreas, para que possam ser adquiridos ou alugados por aquela que tiver maior interesse na sua utilização, condição essencial à eficiência do sistema. A distribuição inicial de slots, conforme o projeto, deve ser feita por leilão público, com a participação de todas as empresas.

Entenda como funciona o CNS/ATM

No sistema CNS/ATM, as aeronaves enviam e recebem informações de posição e altitude em um intervalo de no máximo um segundo. A localização dos aviões é definida a partir dos sinais dos satélites de posicionamento (1), que são corrigidos e melhorados com auxílio de estações em terra (2). Dessa forma,

os aviões estão em contato constante uns com os outros através do envio de dados (3), sem a necessidade de comunicação por voz. O sistema define o conceito de Free Flight, em que os pilotos definem a separação em relação às outras aeronaves, sem a dependência dos controladores de vôo.





Mais de 680 milhões de toneladas passam pelos portos públicos e privados por ano: entraves não impedem crescimento da movimentação de cargas

Economia encalha nos portos do país

Apesar de cerca de 95% das cargas do comércio internacional do Brasil passarem pelos portos, os problemas que atravancam o setor são muitos e complexos. Propostas para melhorar a gestão e o funcionamento dos portos foram discutidas com representantes da área em audiência no Senado.

Investimento e mudanças regulatórias

Os debates que reuniram especialistas do setor portuário brasileiro identificaram necessidades urgentes para que a área funcione de maneira mais eficiente. As propostas constam do relatório final da subcomissão.

- Definição de marco regulatório que proporcione segurança jurídica e regras estáveis e, conseqüentemente, melhore o ambiente para investimentos.

- Mudança do atual modelo de gestão, para que seja estabelecida atuação e estrutura organizacional compatíveis com a Lei 8.630/93 – conhecida como Lei de Modernização dos Portos (*leia mais abaixo*) –, ou

seja, maior profissionalização da gestão portuária.

- Promover o aparelhamento dos portos, com tecnologia e novos equipamentos.

- Alteração da Lei 8.630/93, de forma a melhorar questões como os processos de arrendamento de áreas e instalações portuárias, em especial, simplificando os procedimentos licitatórios. Hoje, as licitações de novas áreas demoram até três anos para serem efetivadas.

- Adoção de um modelo baseado na utilização eficiente das hidrovias, com equilíbrio da matriz de transportes, proporcionando a multimodalidade.

- Criação de varas e câmaras especializadas para tratar das matérias regulatórias, de forma a agilizar o trabalho judiciário nos processos de revisão de decisões das agências.

- Atuação pautada pelo incentivo à concorrência.

- Apoio a proposta de emenda à Constituição (PEC 81/03) do senador Tasso Jereissati (PSDB-CE) que estabelece os princípios da atividade regulatória.

- Aperfeiçoamento do projeto de lei (PL 3.337/04) do Executivo conhecido como Lei Geral das Agências, que cerceia algumas das atuais prerrogativas das agências.

Antaq: hidrovias eficientes aumentam competitividade

A utilização eficiente das hidrovias pode aumentar significativamente a competitividade com uma redução em até 40% dos custos do transporte. A afirmação é do diretor-geral da Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq), Fernando Fialho, que argumenta ser o uso hidroviário “um fator de remediação ambiental”, em especial quando comparado ao transporte rodoviário. Pode-se diminuir em cerca de 90% a emissão de gases tóxicos com esse modal.

O Brasil tem 42 mil quilômetros de rios navegáveis, mas menos de um quarto é utilizado para transporte de cargas e passageiros. Em 2005, o governo investiu R\$ 30 milhões nas hidrovias, mas seriam necessários ao menos R\$ 50 milhões anuais

para manter o sistema funcionando.

Fernando Fialho diz que para solucionar o problema dos portos é preciso avançar em três questões: investimentos, meio ambiente e uso múltiplo de água. Ele acredita que uma definição clara da vontade política do governo de melhorar o setor atrairá recursos privados.

Agência reguladora atua em 35 portos públicos e 125 terminais

Na questão ambiental, o diretor defende a necessidade de os licenciamentos ambientais levarem em conta o que é realmente capaz de gerar riquezas para o país. Quanto ao aproveitamento múltiplo de água, ele argumenta que é preciso mudar a idéia de que apenas o abastecimento humano e a produção elétrica são uso nobre para águas fluviais.

Novo modelo de gestão deve buscar dinamismo

A atual gestão dos portos que não atua e não têm uma estrutura organizacional conforme as diretrizes lançadas pela Lei 8.630/93 – que deu início à abertura do setor no Brasil – foi apontada como um dos principais entraves para o setor. O diagnóstico foi feito por representantes da Secretaria Especial de Portos, da Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq), da Confederação Nacional da Indústria (CNI) e da Associação Nacional dos Exportadores de Cereais (Anec).

– A regulação dos portos cabia à Portobrás. Foi feita então a descentralização da administração para empresas públicas e privadas, para que houvesse maior

competitividade entre os portos – explica a consultora legislativa Elizabeth Nóbrega.

Essa foi a forma encontrada para suprir a falta de investimentos públicos: abrir espaço aos recursos privados, que foram atraídos com o arrendamento de áreas públicas, por meio de licitação, e com investimentos em terminais de uso privativo, autorizados pela Antaq.

Contudo, ao assumir novas funções, mais ligadas à área comercial, como o controle da qualidade dos serviços prestados pelos arrendatários (operadores portuários), houve falha na gestão desenvolvida pelas autoridades portuárias.

Esse ponto tornou-se priorida-

de para a recém-criada Secretaria Especial de Portos, focada na profissionalização da gestão portuária. Segundo a consultora legislativa Lília Alcântara, com a secretaria “o governo federal tenta mostrar disposição de atuar de forma mais decisiva no setor”.

Para o diretor-geral da Antaq, Fernando Fialho, “a gestão dos portos não acompanhou as mudanças necessárias na estrutura organizacional e administrativa”.

– Hoje os portos de outros países funcionam como grandes centros de administração de negócios, com mais dinâmica na gestão comercial, e é isso que precisa ser feito aqui – defende Elisabeth Nóbrega.

Infra-estrutura precária encarece o frete

Os problemas disseminam-se ainda na falta de dragagem (desobstrução do fundo do mar e rios); formação de filas de navios à espera de carregamento e de caminhões aguardando descarregamento; falta de estacionamentos adequados e de infra-estrutura de apoio ao porto; perda de qualidade técnica e dificuldades na gestão de mão-de-obra; e precá-

rio acesso marítimo, terrestre ou ferroviário, entre outros.

Cada navio em espera significa nada menos que US\$ 40 mil de prejuízo diário. O Brasil perde ainda em competitividade com outros países pelo elevado custo do frete. A média ponderada no país é de mais de US\$ 50 por tonelada, enquanto que na Argentina está na casa dos US\$ 17. Esses

entraves não impediram o aumento da movimentação de cargas. O número de toneladas chegou a 682 milhões em 2006, o dobro do movimentado em 1993.

Apesar de os portos privados responderem por 63,9% da tonelagem movimentada, os produtos de maior valor agregado, como os industrializados, são escoados principalmente pelos públicos.

Movimentação de produtos nos portos

Dez produtos representam mais de 70% de toda movimentação de cargas em 2006

682 milhões de toneladas

36,03% - minério de ferro

13,86% - petróleo

5,31% - derivados de petróleo

4,74% - soja

2,30% - açúcar

2,27% - carvão mineral

1,90% - bauxita

1,68% - adubos/fertilizantes

1,62% - produtos siderúrgicos

1,50% - farelo de soja

Movimentação de cargas no sistema portuário

(Em milhões)

Cargas	1993		1998		2006	
	Ton	%	Ton	%	Ton	%
Portos públicos	89,5	25,8	126,8	28,6	246,9	36,4
Terminais privados	257,4	74,2	316,1	71,4	435,9	63,9
Total	346,9	100	443	100	682	100

Estado das rodovias inibe atividades

A Subcomissão Temporária dos Marcos Regulatórios dividiu em três segmentos o setor de transportes rodoviários: transporte interestadual e internacional de passageiros; transporte de cargas; e infra-estrutura rodoviária. Foram ouvidos representantes do setor privado e do governo, que debateram os principais entraves de cada área e apontaram a necessidade de aumentar investimentos e fortalecer a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT).



Transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros

Usuários: mais de 140 milhões por ano
Faturamento: mais de R\$ 2,5 bilhões por ano
Frota: 13.400 ônibus
Malha rodoviária: 1,8 milhão de quilômetros (rodovias federais e estaduais)
Malha rodoviária asfaltada: 146 mil quilômetros

Fonte: ANTT

Relatório dá razão às queixas de que o estado precário das rodovias federais provoca acidentes e aumenta custos

Transportadores de carga cobram regulação

O presidente da Associação Brasileira dos Transportadores de Carga (ABTC), Newton Gibson, afirmou à subcomissão que

a falta de investimentos governamentais em infra-estrutura é um dos fatores que afetam o desempenho do setor. O resultado, disse, é o estado precário das rodovias, que, segundo ele, contam com mais de 60% de sua extensão em ruínas.

A má qualidade das estradas, ressaltou, é responsável pelo aumento do consumo de combustível e dos custos de manutenção da frota.

Falta também, disse ele, policiamento nas rodovias, o que

facilita assaltos e roubos de cargas. E por ausência de regulação para o transporte de cargas, segundo Newton Gibson, o setor enfrenta o que ele chama de concorrência predatória, em sua opinião por motoristas autônomos, os caminhoneiros. O setor hoje conta com 60% de transportadores autônomos.

Para a ABTC, essas deficiências contribuem para a baixa atratividade da área, que não tem registrado a entrada de novas empresas.

O que diz a ANTT

Segundo o diretor-geral da ANTT, o transporte de cargas não possuía nenhuma regulamentação até recentemente. Somente em 2007 foi editada a Lei 11.442, que trata do transporte rodoviário de cargas.

Concessionários de rodovias reclamam dos contratos

A Associação Brasileira de Concessionárias de Rodovias (ABCR) considera que o marco regulatório do setor é adequado, mas apontou desequilíbrios nos contratos de exploração de rodovias. É o caso, segundo Moacyr Sevilha Duarte, diretor-presidente da entidade, do não-fechamento das rodovias "pedagiadas", permitindo o acesso e a saída de veículos fora das praças de pedágios, de modo que muitos usuários trafegam sem pagar.

Esse desequilíbrio, segundo a ABCR, é resultado dos seguintes problemas: divergência entre estimativa de tráfego e base de pagantes; volume de

investimentos e respectivo cronograma programados pelo concessionário sem a correspondente contrapartida de volume de tráfego sujeito ao pedágio; localização inadequada das praças de pedágio, com evasão de veículos e cobrança de tarifas mais elevadas.

Moacyr Duarte citou o caso da via Dutra, que liga São Paulo ao Rio de Janeiro, onde as praças de pedágio, devido à localização, alcançam apenas 10% dos veículos que trafegam na rodovia. Com isso, observou, é basicamente o transportador de cargas que financia a concessão via pedágio, por fazer percursos de longa distância.

Agência admite que concessões têm perdas

O dirigente da ANTT reconheceu que o maior problema dos concessionários é a perda de receita decorrente da utilização das rodovias por veículos que não pagam pedágio. Mas lembrou que o modelo dos contratos foi definido conforme a legislação. Na próxima geração de concessões, segundo ele, as tarifas de pedágio deverão cair substancialmente. E as rodovias não estarão tão deterioradas como na fase inicial da privatização, o que permitirá que os investimentos sejam menores.

Sugestões buscam novos investimentos e eficiência

A subcomissão recomendou, entre outras sugestões, garantir poder de polícia à ANTT, permitindo o combate ao transporte ilegal de passageiros. A "falta de um marco regulatório para o transporte regular interestadual de passageiros e de lei específica que permita à ANTT exercer seu poder de polícia" são os principais entraves do setor, de acordo com a consultora legislativa Elisabeth Wanderley Nóbrega.

Realização de licitações para o transporte interestadual de passageiros para estimular a concorrência. A permissão das empresas atuais deve terminar em outubro de 2008. Até 1993, a legislação garantia a existência de contratos com prazos indeterminados e exclusividade da empresa na exploração de cada linha. A nova regulamentação extinguiu os contratos por tempo indeterminado e tornou obrigatória a licitação para outorga de novas permissões. Isso não evitou a extrema concentração do setor: apenas quatro empresas detêm 26% das ligações entre cidades grandes e médias e 34,5% do faturamento do setor. Não há competição em praticamente nenhuma linha, apesar de o regime de permissão não garantir exclusividade ao operador.

Recuperar e manter a malha federal: são justas as reclamações relativas às deficiências do sistema viário, que provocam freqüentes acidentes e quebras de veículo, aumentando custos operacionais. Segundo a Associação Brasileira de Transportadores de Cargas (ABTC), 60% das rodovias são precárias, com pavimentação deteriorada, placas de sinalização encobertas por mato e trechos com depressão.

Redução da carga tributária: procedem as queixas contra os altos tributos. Dados da Associação Brasileira das Empresas de Transporte Terrestre de Passageiros (Abrat) mostram que o transporte coletivo por ônibus é tributado em mais de 40% dos custos totais.

Transporte ilegal e clandestino de passageiros: a ANTT tem sido incapaz de combater a atividade, muitas vezes devido ao número reduzido de fiscais.

Regulação: flexibilizar as regras do transporte de cargas, para aumentar a concorrência. Há críticas de empresários de que faltam regras, mas, para especialistas, isso resultaria na diminuição da concorrência, protegendo quem já está estabelecido no mercado.

Marco legal dificulta transporte de passageiros, dizem empresas

O diretor-superintendente da Associação Brasileira das Empresas de Transporte Terrestre de Passageiros (Abrati), José Luiz Santolin, apontou a insegurança jurídica como um dos maiores problemas do setor. Conforme ele, o marco regulatório, implantado a partir de 2001, quando foi criada a ANTT, é restritivo e inibidor do investimento privado. afirmou ainda que a agência não está estruturada para exercer suas funções, por não contar com amparo legal para realizar licitações de novas linhas e

não ter poder de polícia para fiscalizar.

Santolin criticou o regime de permissão – que não ofereceria garantias compatíveis com os investimentos necessários – especialmente quanto à indefinição de prazos.

O diretor da Abrati considera deficiente a fiscalização contra o transporte ilegal e clandestino de passageiros. E reclamou da precariedade da malha viária e da carga tributária. Em alguns estados o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) chega a 25%.

Outorgas de linhas ficaram no papel

Para o diretor-geral da ANTT, José Alexandre Nogueira Resende, o quadro atual das permissões se assemelha a uma "colcha de retalhos". Outro problema, disse, é o número reduzido de fiscais – apenas 127 em todo o país. A montagem de um esquema eficiente de fiscalização custaria, em sua avaliação, R\$ 1,2 milhão por ano. Ele também reclamou do fato de a ANTT não poder multar os permissionários faltosos, por não ter poder de polícia.

Além disso, lembrou, muitas aplicadas acabam sendo anuladas pelo Judiciário.

O diretor-geral da agência também fez críticas ao que ele chamou de excesso de interferência no setor por parte do governo federal, Judiciário e Tribunal de Contas da União (TCU). Ele citou o plano de outorgas para a exploração de 160 linhas enviado pela ANTT, em 2002, para exame do Ministério dos Transportes. As licitações não foram ainda autorizadas.

Trens precisam de mais investimentos

Quinze anos depois de iniciada a privatização, a malha ferroviária brasileira não chega hoje a 30 mil quilômetros. Faltam investimentos na construção de novas ferrovias e a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) tem pouca autonomia financeira e administrativa para atuar no setor. Ainda assim, o governo federal arrecada R\$ 400 milhões por ano, além dos tributos sobre os serviços ferroviários, por conta da transferência das operações para a iniciativa privada.

Criação de fundo poderá aumentar competitividade

A Subcomissão dos Marcos Regulatórios apresentou seis propostas para melhorar e expandir os serviços de transporte ferroviário no país. As sugestões são resultado de debates com o setor privado e a ANTT.

Projeto de lei também foi elaborado pela subcomissão para garantir o direito de passagem nas diferentes malhas ferroviárias concedidas, tema já tratado na Resolução 433 da agência.

No atual modelo, cada concessionário tem o direito exclusivo de operação em sua malha, ou seja, somente suas composições podem rodar nela. Cada vez que uma carga passa de uma malha para outra, o concessionário pode exigir que ela seja descarregada e recarregada em suas próprias composições. O projeto permite o uso da malha pelos demais concessionários, mediante regras, como o pedágio.

A proposta autoriza ainda o repasse de ganhos de produtividade pelas empresas aos usuários por meio de redução de tarifas.

Cinco outras sugestões foram apresentadas.

● Investimentos na malha concessionada: objetivo é atrair mais investidores e aumentar a concorrência nos leilões de concessão. É sugerida a criação de um fundo de investimentos semelhante ao dos projetos de parceria público-privada (PPP). As receitas obtidas com a concessão da malha devem ser integralmente revertidas em melhorias do sistema.

● Renovação de outorgas: não cabe ao poder público "sinalizar" uma eventual prorrogação dos contratos – que têm uma vigência de mais 20 anos – devido aos princípios da legalidade e impessoalidade da administração pública. O concessionário deve seguir o plano de investimentos estipulado no contrato de concessão.

● Marco regulatório: pelo fato de a experiência com a concessão de ferrovias ser recente, deve-se dar mais tempo à ANTT para aperfeiçoar os regulamentos de prestação dos serviços antes que alguns de seus dispositivos sejam cristalizados em lei.

● Fortalecimento da ANTT: fundamental para a expansão ferroviária, com independência administrativo-financeira do órgão, que deve ser controlado pelo Tribunal de Contas da União (TCU) e se submeter a algum mecanismo de *accountability*, isto é, de prestação de contas à sociedade.

● Estímulo à melhoria operacional contínua: é o objetivo do mecanismo de *price caps*. Ao estabelecer apenas o teto do preço cobrado, estimula-se o concessionário a reduzir os custos, de forma a aumentar os lucros. Esse sistema aumenta a responsabilidade da agência em sua fiscalização, pois o concessionário, em busca de menores custos, pode acabar comprometendo a segurança e a qualidade do serviço prestado.



Em 2005, ferrovias movimentaram 222 bilhões de toneladas/km útil: 25% do transporte de cargas no país

CNT afirma que concorrência é predatória e faltam terminais

Na audiência, o diretor-executivo da Confederação Nacional dos Transportes (CNT), Bruno Batista, lembrou que a movimentação ferroviária, em 2005, totalizou 222 bilhões de TKU (tonelada quilômetro útil, medida básica para aferir a produtividade do transporte ferroviário. Calcula-se a TKU multiplicando o número de toneladas da carga pelo número de quilômetros em que ela é transportada). Só o minério de ferro constituiu 67% de toda a carga transportada.

A CNT apontou vários entraves

para o crescimento do setor:

- Invasão de faixas de domínio das ferrovias.
- Passagens em nível, especialmente nas grandes cidades.
- Carência de terminais.
- Problemas de compartilhamento.
- Rarefação espacial das linhas em relação às dimensões do país.
- Obsolescência do traçado e da geometria viária.
- Concorrência predatória dos transportadores rodoviários autônomos.

Concessionários querem limites de atuação definidos

O diretor-executivo da Associação Nacional dos Transportadores Ferroviários (ANTF), Rodrigo Villaça, ressaltou que a titularidade da malha é da União, e não das concessionárias. Por isso, cobrou do governo mais investimentos. E mostrou preocupação com a renovação das outorgas, que vigorarão por mais 20 anos. Os concessionários querem saber logo quais são as intenções do governo quanto às renovações, para facilitar os investimentos. Ele apontou vários problemas:

- Invasão de faixas de domínio das ferrovias.
- Problemas nas travessias urbanas.
- Ausência de marco regulatório que especifique os limites de atuação das concessionárias e da ANTT.

Crescimento vai demorar e exigirá verbas, diz ANTT

A Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) foi representada na audiência pelo diretor Noboru Ofug. Ele ressaltou as resoluções da agência que, entre outros temas, tratam do tráfego mútuo e direito de passagem. Disse ainda que o crescimento da participação do modal ferroviário na matriz de transportes demora e demanda investimentos. E destacou a importância:

- Da redução de acidentes e o crescimento da produção de transportes, ou seja, o que é efetivamente transportado.
- Do papel de mediador da ANTT para dirimir conflitos.
- Do desenvolvimento dos marcos regulatórios.
- Da regulamentação da Lei 11.442, de 2007, sobre transporte rodoviário de cargas.

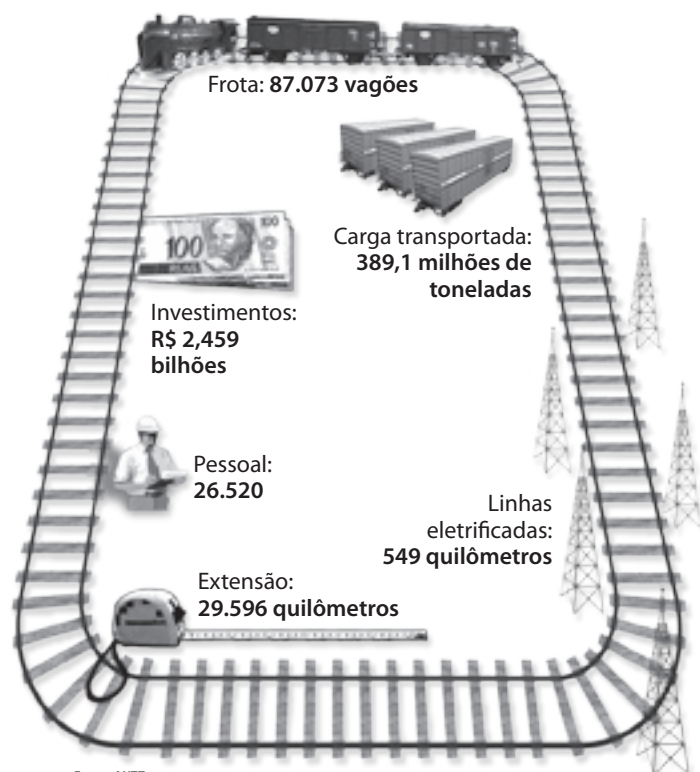
Agricultores pedem agência independente

O representante da Confederação Nacional de Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA), Renato Voltaire Barbosa Araújo, reclamou da multiplicidade de instrumentos que regem as obrigações dos concessionários. Ele defendeu um marco regulatório "acima de todos esses instrumentos". E cobrou:

- Independência da agência reguladora.
- Controle externo da agência reguladora.
- Garantia do direito de passagem a outros operadores.
- Transporte multimodal: regido por um único contrato, utiliza duas ou mais modalidades de transporte, da origem até o destino, e é executado sob a responsabilidade única de um Operador de Transporte Multimodal (OTM).
- Mais rigor com as metas a serem cumpridas pelos concessionários.
- Política de *price caps*: o poder concedente fixa um preço máximo para a oferta de determinado produto ou serviço pelo concessionário. Tal preço varia conforme a inflação, produtividade e investimentos.

Situação da malha ferroviária brasileira

(dados de 2006)



Faltam regras claras e prioridades

Apesar de representar quase 6% da geração de riquezas do país e da expressiva contribuição para o saldo da balança comercial brasileira – 37,5% do total de 2006, segundo dados apresentados pelo Ministério de Minas e Energia aos senadores –, o setor de mineração cobra políticas que alavanquem e disciplinem a atividade mineral, com prioridades e regras claras. Sem regulação, a exploração de minérios em terras indígenas, por exemplo, tornou-se fonte de conflitos e de ações clandestinas.

Polêmica: exploração em terras indígenas

A audiência promovida pela subcomissão com representantes do governo e do setor, como o Instituto Brasileiro de Mineração (Ibram) e a Associação Nacional das Entidades de Produtores de Agregados para Construção Civil (Anepac), no dia 10 de setembro de 2007, mostrou que a regulação da atividade mineral depende da aprovação de projetos no Congresso, alguns deles já em tramitação. É o caso da autorização legal para exploração mineral em terras indígenas, apontada como a questão mais delicada e polêmica do setor.

Enquanto as mineradoras defendem a abertura total das áreas indígenas, ambientalistas pleiteiam tantas restrições que, na avaliação do setor, inviabilizariam a exploração. Sem definição legal, a atividade clandestina e os conflitos continuam ocorrendo, alguns deles com grande repercussão, como em 2004, quando 29 garimpeiros foram mortos pelos índios cintas-largas em Rondônia, pela exploração ilegal de diamantes na reserva Roosevelt.

Municípios querem ganhar mais

O presidente da Associação dos Municípios Mineradores de Minas Gerais (Amig), Waldir Silva de Oliveira, avaliou na subcomissão que o aumento da lucratividade do setor tem gerado poucos benefícios às comunidades. As pequenas mineradoras não cumprem a legislação ambiental e trabalhista, segundo Oliveira, e o DNPM não tem a necessária estrutura para exercer a fiscalização.

Como boa parte da produção é exportada, não paga ICMS. A Cfem é “fortemente sonogada”, conforme Oliveira. A Amig propõe que essa contribuição se assemelhe aos *royalties* do petróleo, incidindo sobre o faturamento bruto e com um aumento da alíquota de 2% para 4%, para todos os minerais. Oliveira fez comparação com a Austrália, concorrente do Brasil no setor mineral, onde os *royalties* variam entre 5% e 7% do faturamento bruto. Na visão dele, se a Petrobras pode pagar entre 5% e 10% da sua receita bruta, a Vale também poderia fazê-lo.



São Gonçalo do Rio Abaixo, em Minas Gerais, sedia complexo de mina e usina de minério de ferro da Vale

Propostas aprovadas pela subcomissão

Os senadores elegeram questões que, segundo eles, exigem definição do Congresso.

- Autorização da mineração em terras indígenas – a subcomissão destacou três projetos de lei em tramitação no Congresso: o PL 2.057, de 1991, do então deputado Aloizio Mercadante, hoje senador (PT-SP), ao qual estão apensados mais de uma dezena de outros; o PL 2.160, também de 1991, do Executivo, e o PLS 121, de 1995 (1.610 na Câmara), do senador Romero Jucá (PMDB-RR).
- Regulamentação da atividade em faixa de fronteira – predomina a visão de que não faz sentido proibir empresas multinacionais de atuarem nessas áreas; é preciso regulamentar sua participação, obrigando-as a oferecer contrapartidas que assegurem a geração de empregos e investimentos em infra-estrutura local e regional; apesar de vários projetos com esse objetivo terem sido arquivados, continua tramitando na Câmara o PL 5.941, de 1990, ao qual estão apensados seis projetos.
- Estatuto do Garimpeiro – apontada como avanço importante a votação do PL 7.505, de 2006, em discussão na Câmara.
- Evitar normas conflitantes entre os entes da Federação – im-

portante votar o Projeto de Lei Complementar 388, de 2007, que regulamenta o parágrafo único do artigo 23 da Constituição e fixa normas de cooperação entre União, estados e municípios sobre proteção do meio ambiente.

● Compensação financeira pela exploração de recursos minerais (Cfem) – há vários projetos em tramitação para elevar a alíquota (atualmente limitada a um máximo de 3%) dessa espécie de *royalty*, semelhante ao que é pago pelo setor de petróleo, sob o argumento de que ela é maior em outros países; o assunto é controverso e as mineradoras alegam que perderiam competitividade em função da estrutura tributária e do chamado custo Brasil.

● Compensação ambiental – há um mínimo estabelecido de 0,5% do valor do investimento, que as mineradoras pleiteiam seja transformado em teto; a sugestão é regulamentar o parágrafo 1º do artigo 36 da Lei 9.985, de 2000, para estabelecer o valor máximo a ser cobrado.

● Plano Nacional de Agregados – os fornecedores de areia e brita para a construção civil reclamam uma lei nacional que defina política para o setor, com mapeamento e autorização de áreas, planejamento de longo

prazo e regras para exploração sustentável.

● Minérios nucleares – solicitação do setor ao Congresso para que analise a conveniência de flexibilizar o monopólio da pesquisa e lavra de minérios nucleares, em especial o urânio; o país detém a sexta maior reserva de urânio do mundo, mas empresas brasileiras estão explorando o minério na Austrália em função do monopólio estatal.

● Modernização da sistemática de outorgas minerais – o DNPM e o Ministério de Minas e Energia estão finalizando projeto que altera o Decreto-Lei 227 de 1967 para informatizar o sistema, aperfeiçoar a fiscalização dos empreendimentos, inclusive com a possibilidade de autorizar a descentralização da vigilância para estados e municípios.

● Apoio ao Plano da Geologia, Mineração e Transformação Mineral 2008/2028 – iniciativa do governo que representa a retomada do planejamento do setor para estimular investimentos em pesquisa e lavra.

● Uso do direito minerário como garantia de financiamentos – o Congresso poderá propor projeto de lei que autorize a utilização desses direitos como garantia real para empréstimos, ampliando o crédito ao setor.

Remuneração maior que em aplicações financeiras

O crescimento da economia mundial, especialmente o da China, e a exaustão de minas antigas forçaram as mineradoras a um novo ciclo de exploração mineral. Como consequência dessa expansão, a taxa de remuneração do capital investido na mineração supera até mesmo a das aplicações financeiras. Enquanto o retorno no mercado financeiro gira em média de 21%, a taxa do setor mineral alcança 34%, conforme comparação feita pelo diretor-geral do Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM), Miguel Nery, durante audiência na subcomissão.

A escassez, no mercado internacional, de minérios que são matéria-prima para a indústria de transformação, elevou os preços dessas *commodities* nas principais bolsas de negócios do mundo e o faturamento das mineradoras.

Investimentos no país batem recordes

A participação da indústria extrativa mineral no produto interno bruto (PIB), segundo o DNPM, saltou de 2,57% em 2000 para 5,95% em 2006, já dentro da nova metodologia de cálculo do PIB adotada pelo IBGE. O setor respondeu por 8,65% das exportações brasileiras em 2006. E, de acordo com os dados do Instituto Brasileiro de Mineração (Ibram), os investimentos na atividade mineral deverão atingir US\$ 28 bilhões até 2011, considerado um recorde no país, reforçando a posição do Brasil como uma das grandes potências mundiais em minério.

No entanto, o setor mineral brasileiro é muito heterogêneo, mesmo contando com uma das gigantes mundiais do setor, a Vale.

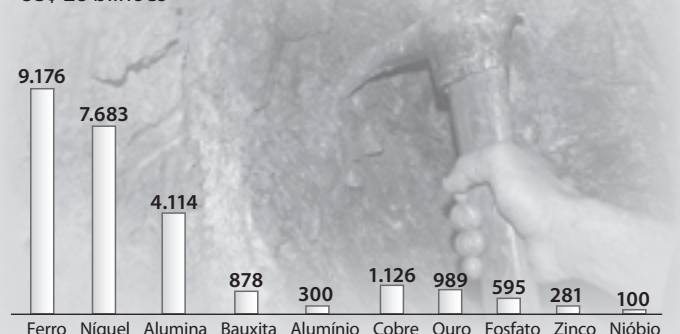
Acréscimos na produção (2007 - 2011)

Minérios	Produção 2006 (Kton)	Acréscimo (Kton)	Varição (%)
Ferro	317,00	176,90	55,8%
Níquel	82,00	204,00	248,7%
Alumina	6,72	7,60	113%
Bauxita	22,80	15,50	68,0%
Alumínio	1,60	70,00	4,36%
Cobre	148,00	228,00	154%
Ouro	0,04	0,03	86%
Fosfato	5,68	4,80	84,5%
Zinco	185,00	70,00	37,8%
Nióbio	71,00	10,00	14%

Fonte: Instituto Brasileiro de Mineração (Ibram)

Novos investimentos em mineração (2007 - 2011)

US\$ 28 bilhões



Leis adequadas para o uso da água

MOREIRA MARIZ



Cataratas do Iguazu: gestão dos recursos hídricos dispõe de normas eficientes, segundo especialistas

Boas regras enfrentam escassez de dinheiro

Os participantes da audiência promovida em 4 de junho de 2007 afirmaram que o sistema de regulação seria ainda mais adequado com a transferência das águas subterrâneas ao domínio da União e a instituição da outorga de direito de uso para a lavra de águas minerais. Todos criticaram o corte de recursos financeiros pelo governo federal. O setor tem a seguinte normatização:

- Constituição – A Constituição federal de 1988 aboliu a figura da propriedade privada da água, passando à União e aos estados o domínio sobre esse bem. Cabe à União legislar sobre águas, instituir o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos e definir critérios de outorga de direitos de seu uso.

- Lei das Águas – Infraconstitucional, a Lei 9.433, de 8 de janeiro de 1997, é o principal marco regulatório do setor. De acordo com o diretor de Regulação da Agência Nacional de Águas (ANA) Oscar de Moraes, essa lei, abrangente e inovadora, rompeu vários paradigmas ao reconhecer que a “água é um recurso natural limitado, dotado de valor econômico”.

A unidade territorial de gestão e planejamento dos recursos hídricos nacionais é a bacia hidrográfica. A gestão, descen-

tralizada e participativa (poder público, setores usuários e sociedade civil), deve proporcionar o uso múltiplo das águas.

- Gestão dos recursos hídricos – A gestão descentralizada e participativa de gerenciamento dos recursos hídricos, por sua vez, está estruturada, no nível nacional, pelo Conselho Nacional de Recursos Hídricos e a Agência Nacional de Águas; no estadual, pelos conselhos de Recursos Hídricos dos estados e do Distrito Federal; e no nível local, pelos comitês de Bacia Hidrográfica e pelos órgãos dos poderes públicos federal, estaduais, do Distrito Federal e municipais cujas competências se relacionem com a gestão de recursos hídricos, e as agências de Águas.

- Plano Nacional de Recursos Hídricos – De caráter continuado e com horizonte de planejamento até 2020, o plano é

estruturado em 13 programas e 30 subprogramas e deverá ser inserido no Plano Plurianual (PPA) 2008-2011. Santa Catarina, Rio Grande do Sul, Paraná, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais e Tocantins já estão elaborando seus planos estaduais. Amazonas, Espírito Santo, Piauí e Rio Grande do Norte ainda devem iniciar os seus.

- Foram criados oito comitês de bacia em rios de domínio da União. Seis estão em funcionamento e dois estão sendo implantados. Na esfera estadual, foram instituídos mais de 130 comitês. As entidades delegatárias podem exercer o papel de agência de águas, nos casos em que esses organismos executivos ainda não tenham sido criados. Esse modelo vigora para as bacias do Paraíba do Sul e dos rios Piracicaba/Capivari/Jundiá.

A legislação que regula o uso e a conservação quantitativa e qualitativa dos recursos hídricos no país é adequada, assegura ao setor os mecanismos e instrumentos necessários à formulação e implantação de políticas públicas federais e estaduais e garante eficácia ao modelo de gestão integrada em curso, segundo concluiu debate com representantes da área.

União poderá controlar recursos subterrâneos

A transferência das águas subterrâneas ao domínio da União e a instituição da outorga de direito de uso de recursos hídricos para a lavra de águas minerais são duas propostas que, segundo a subcomissão, vão aperfeiçoar o marco regulatório para os recursos hídricos do país.

- Quanto às águas subterrâneas, tramita no Senado a proposta de emenda à Constituição (PEC 43/00) que retira dos estados e atribui à União a titularidade dessas águas. Aprovada pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) e encaminhada ao Plenário, voltou ao exame da CCJ, onde aguarda designação de relator. Segundo a secretária-executiva do Comitê para a Integração da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do

Sul (Ceivap), Maria Aparecida Vargas, os estados se opõem à mudança.

- No que diz respeito às águas minerais, o representante do Ministério do Meio Ambiente lembrou à subcomissão que elas não estão submetidas à Política Nacional de Recursos Hídricos. O uso desses recursos é disciplinado pelo Código de Mineração e Código de Águas Minerais, mas a subcomissão temporária propõe que a exploração de fontes de água mineral, termal, gasosa, potável de mesa ou destinada a fins balneários seja submetida à outorga pela Agência Nacional de Águas (ANA). A intenção é que a outorga de uso de água não exclua a necessidade de licenciamento da atividade minerária.

Uma experiência pioneira na bacia do Paraíba do Sul

A cobrança pelo uso da água na bacia do Paraíba do Sul, instituída em março de 2003, viabilizou a primeira experiência de gestão de uma bacia hidrográfica nacional. De acordo com Maria Aparecida Vargas, secretária-executiva do Ceivap, a metodologia de cobrança foi definida após dois anos de discussão e são usuários-pagadores aqueles que captam e/ou lançam efluentes no Paraíba do Sul e seus afluentes que banham mais de um estado.

A cobrança incide sobre os setores de saneamento, indústria, agropecuária, aquicultura, extração de areia e pequenas centrais hidrelétricas, além das águas transpostas da bacia do Paraíba do Sul para a bacia do rio Guandu (RJ).

De março de 2003 a dezembro de 2006 foram arrecadados cerca de R\$ 27 milhões, repassados para prefeituras e entidades da bacia, para investimentos em ações ambientais.

O papel da ANA: fiscalizar e mediar conflitos entre agentes

Autarquia sob regime especial, a Agência Nacional de Águas (ANA), vinculada ao Ministério do Meio Ambiente, regula e fiscaliza o uso da água no país e é responsável pela Política Nacional de Recursos Hídricos, pelo controle do uso desses recursos em águas de domínio da União e pela mediação dos conflitos entre os vários agentes envolvidos.

Os instrumentos de atuação da ANA são a outorga de direitos de uso da água por tempo determinado; a cobrança pelo uso dos recursos hídricos; a Declaração de Reserva de Disponibilidade Hídrica (DRDH) e a Certificação de Avaliação da Sustentabilidade da Obra

Hídrica (Certoh).

A DRDH permite o planejamento de longo prazo das alocações de água entre usuários na bacia, balizando planos de recursos hídricos e planos do setor elétrico. A ANA emitiu 23 declarações até 2006. O Certoh, por sua vez, é exigido para obras de infra-estrutura hídrica a serem financiadas com recursos da União e orçadas em valor igual ou superior a R\$ 10 milhões. A ANA já expediu até agora 14 desses certificados.

A agência também desenvolve ações voltadas à manutenção e operação da rede hidrometeorológica nacional, ao apoio à formação dos comitês de bacias e ao suporte aos estados.

Disponibilidade de recursos hídricos no país

(contribuição média anual das regiões em km³)

Amazônica 4.151km ³	São Francisco 90km ³
Tocantins/Araguaia 430km ³	Paraguai 75km ³
Paraná 361km ³	Atlântico Nordeste Ocidental 65km ³
Atlântico Sul 132km ³	Atlântico Leste 47km ³
Uruguai 130km ³	Atlântico Nordeste Oriental 25km ³
Atlântico Sudeste 100km ³	Parnaíba 24km ³



Poucos recursos e muita incerteza

A necessidade ou não de regulamentação da Lei do Saneamento Básico foi um dos assuntos debatidos com os senadores. Há pontos da lei que ainda não estão claros – como a questão da titularidade (qual ente federado definiria a forma e empresa para prestar serviços de saneamento básico), principalmente no que diz respeito às regiões metropolitanas e aos sistemas integrados –, mas os representantes do setor concordam que é preciso criar agências reguladoras municipais e estaduais.

Falta consenso sobre a necessidade de decreto

A edição de um decreto para regulamentar a lei que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico (Lei 11.445/07) foi um dos temas discutidos na Subcomissão dos Marcos Regulatórios. A lei, sancionada em 5 de janeiro de 2007, é considerada um marco regulatório do setor, e não há consenso sobre a necessidade de regulamentá-la.

Segundo o presidente da Empresa de Águas e Saneamento Básico da Bahia (Embasa), Abelardo de Oliveira Filho, é importante a edição de um decreto para regulamentar a lei. Em sua opinião, o marco regulatório do saneamento é constituído também pelas leis de Licitações, das Concessões, das Parcerias Público-Privadas (PPPs) e dos Consórcios Públicos. A regulamentação também foi defendida pelo coordenador do plano di-

retor da Confederação Nacional dos Municípios (CNM), Jeconias Rosendo Júnior.

O diretor-executivo da Associação das Empresas de Saneamento Básico Estaduais (Aesbe), Walder Suriani, afirmou que, para o serviço público de saneamento, “já temos o marco legal e os investimentos estão programados, mas não temos ainda a regulação e a fiscalização adequadas”.

Por outro lado, a Associação Brasileira da Infra-Estrutura e Indústrias de Base (Abdib), segundo seu vice-presidente, Newton de Lima Azevedo, considera a edição de um decreto “desnecessária e potencialmente prejudicial, porque pode reavivar debates ideológicos já superados”. Ele destacou que a Abdib congrega 164 grupos empresariais públicos e privados.

Especialistas querem agências em estados e municípios

Os debatedores foram unânimes ao concluir que a aprovação da Lei do Saneamento foi o primeiro passo na busca da excelência na prestação de serviços. Mas para atrair investimentos públicos e privados, é preciso criar agências reguladoras municipais e estaduais.

– As agências reguladoras são necessárias, pois têm autonomia administrativa e financeira e autoridade para coibir o abuso de poder econômico e criar uma cultura de investimento em saneamento – explicou o presidente da Embasa, Abelardo de Oliveira.

O representante da Abdib, Newton Azevedo, afirmou não considerar que o capital privado

seja a solução exclusiva para os problemas do saneamento, mas que “tampouco os recursos públicos são suficientes”. Para ele, é importante um ambiente institucional seguro, capaz de atrair investimentos de todas as fontes possíveis.

– Pouco importa se o recurso é público ou privado, mas, para atraí-lo, são necessárias as agências, que garantiriam eficiência na gestão e consolidação do arcabouço legal – avaliou.

No caso do saneamento, argumentou Azevedo, não é possível que a agência reguladora tenha âmbito nacional e, por isso, a lei está correta quando determina que as agências sejam municipais ou estaduais.

Comissão especial avaliou proposta

A Lei 11.445/07, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico, resultou de proposta aprovada pelo Congresso em dezembro de 2006, após o trabalho da Comissão Especial Mista de Saneamento, presidida pelo senador César Borges (PR-BA). São várias as determinações da lei.

- Fixa a meta de que, em 20 anos, todos os municípios tenham acesso ao saneamento básico – serviços de abastecimento de água, rede de esgoto e drenagem de águas pluviais e coleta de lixo.

- Prevê controle social sobre a prestação de serviços.

- Contempla diretrizes para uma política federal de saneamento, à qual estados e municípios deverão adequar-se

para acessar recursos públicos federais ou geridos pela União para a área.

- Prevê regras para o corte dos serviços no caso de inadimplência do usuário, que deverá ser informado com antecedência mínima de 30 dias. Somente hospitais, escolas, asilos e penitenciárias têm garantia do fornecimento.

- Determina a formação de conselhos, integrados por representantes da sociedade civil, que terão capacidade de pressão para influir em assuntos de interesse direto do município.

- Assegura a instituição do Sistema Nacional de Informações em Saneamento Básico (Sinisa), cujo conteúdo será público e acessível pela internet.



Dados expostos na audiência denunciam que há 100 milhões de brasileiros sem serviço de saneamento básico

STF decidirá sobre a titularidade dos serviços de saneamento

Ao abordar a questão da titularidade do serviço – que não está definida claramente na Lei do Saneamento Básico –, o representante da CNM, Jeconias Rosendo, observou que, “embora a matéria esteja submetida ao exame do Supremo Tribunal Federal [STF], a Constituição de 1988 não deixa dúvida quanto à titularidade municipal dos serviços de saneamento”, e considerou “crucial” a necessidade de capacitar e qualificar os municípios para o desempenho de suas tarefas.

O presidente da Embasa – companhia estadual –, Abelardo de Oliveira, também disse estar convicto quanto à titularidade do serviço ser municipal, mas avaliou que a capacitação dos municípios para cumprirem as exigências legais e terem acesso aos recursos federais constitui tarefa dos estados e das próprias prestadoras. Para ele, deve haver cooperação entre os entes federativos, o que pode ocorrer por meio de consórcios. Oliveira destacou que são vários os modelos institucionais possíveis – como a

criação de autarquias, a administração por empresas de economia mista, por concessão, permissão ou privatização – e citou, como exemplo, Fortaleza, onde há uma agência municipal que regula os serviços prestados pela concessionária estadual. Ele afirmou que, em face da obrigatoriedade de contratos formais de concessão, os prestadores terão de se sub-

meter à regulação, embora a lei tenha estabelecido períodos de transição.

Segundo o representante da Abdib, Newton Azevedo, há 100 milhões de brasileiros sem ser-

viço de saneamento básico e, para chegar à universalização, seriam necessários R\$ 10 bilhões ao ano. Para todo o setor de infra-estrutura, acrescentou, deveriam ser investidos R\$ 90 bilhões, “o que levaria o país a um crescimento sustentável”. O PAC reservou R\$ 40 bilhões para serem utilizados entre 2007 e 2010. Azevedo chamou a atenção para as perdas de até 50% do volume de água captada e tratada, e afirmou que elas podem ser reduzidas para cerca de 18%.

Presidente da Embasa aposta na cooperação entre os entes federativos

Lei foi aprovada com 15 vetos presidenciais

Outro tema tratado no debate foram os 15 vetos presidenciais à Lei 11.445/07. O presidente da Embasa, Abelardo de Oliveira, reconheceu que alguns deles não respeitaram o acordo feito entre o governo federal e os parlamentares para a aprovação da lei, mas disse que, em muitos casos, os vetos se deram apenas por questões formais.

Em relação ao artigo 54 – de acordo com o qual os investimentos feitos em ativos permanentes imobilizados de serviços públicos de saneamento básico poderiam ser utilizados como créditos para pagamento das contribuições para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) e para o PIS/Pasep –, não teria havido, segundo Oliveira, a concordância prévia do Ministério da Fazenda. O presidente Lula justificou o veto alegando que o dispositivo configuraria “óbvia renúncia de receita tributária”, não acompanhada de indicação de fontes compensatórias.

Atendimento urbano com água e esgotos (%) – 2006

Região	Água	Coleta de esgotos	Tratamento dos esgotos gerados
Norte	62,7	6,1	8,4
Nordeste	92,5	26,4	31,9
Sudeste	95,7	69,6	33,7
Sul	99,2	35,2	28,2
Centro-Oeste	98,0	45,9	42,8
BRASIL	93,1	48,3	32,2

Esgotamento sanitário – Índice urbano médio nacional de coleta com redes

48,3%

Abastecimento de água – Índice médio nacional

93,1%

Índice de tratamento dos esgotos gerados

32,2%

País ainda não sabe lidar com o lixo

GERALDO MAGELA

Projetos em tramitação

PLS 265/99 – Institui uma política nacional de resíduos sólidos. A proposta aguarda parecer da CAE. Depois, vai a votação terminativa na CMA.

PL 203/91 – Oriundo do Senado, o projeto, com cerca de cem outros a ele pensados, foi examinado em julho de 2006 por comissão especial da Câmara dos Deputados. Aguarda deliberação do Plenário dessa Casa.

PL 1.991/07 – Enviado pelo Poder Executivo em regime de urgência, tramita na Câmara. A proposta, apensada ao PL 203/91, consolida propostas discutidas com a sociedade em seminários regionais e no Conselho Nacional do Meio Ambiente.



Especialistas defendem a melhoria das condições de trabalho dos catadores de materiais recicláveis

Mais de um século depois de o Brasil ter promovido uma verdadeira revolução em matéria de limpeza urbana, com a criação da empresa de Pedro Aleixo Gary, contratada pelo governo do Império para varrer as ruas do Rio de Janeiro, o país ainda carece de regras eficazes para tratar, de forma econômica e ecologicamente correta, os seus resíduos sólidos – o lixo domiciliar e os rejeitos provenientes da indústria, dos serviços de saúde, da construção civil e da poda de árvores.

Sugestões reforçam papel das cooperativas

Questão de extrema relevância para a preservação do meio ambiente e garantia de emprego e renda, principalmente para a população pobre, a destinação dos resíduos sólidos foi discutida na Subcomissão dos Marcos Regulatórios por quatro representantes de entidades ligadas ao setor. Na avaliação do relator, Garibaldi Alves Filho (PMDB-RN), as propostas dos debatedores convergem quanto à necessidade de se estabelecer um marco regulatório com regras claras sobre os resíduos sólidos. Entre as sugestões apresentadas, destacam-se:

- Responsabilidade pós-consumo do gerador dos resíduos.
- Implantação da coleta seletiva e de unidades de reciclagem a partir de parcerias público-privadas (PPPs).
- Fortalecimento das cooperativas de catadores.
- Garantia da participação das entidades dos catadores no siste-

ma de logística reversa (retorno de produtos, embalagens ou materiais ao centro produtivo).

- Eliminação de atravessadores na cadeia de reciclagem.
- Destinação de áreas para galpões, maquinário e equipamentos.
- Melhoria das condições de trabalho dos catadores, capacitação técnica e gerencial.
- Linhas de financiamento e incentivos econômicos ao setor.
- Valorização dos modelos baseados em experiências regionais.
- Liberação de recursos prometidos para criação de 39 mil postos de trabalho.
- Estímulo à gestão sustentável e integrada de resíduos.
- Suporte técnico do governo federal a autoridades estaduais e municipais.
- Implementação de legislação tributária específica.

Catadores têm ocupação reconhecida

O representante da Comissão Nacional do Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis (MNCR), Severino Lima Júnior, destacou as principais conquistas da categoria, como o reconhecimento da atividade na Classificação Brasileira de Ocupações (CBO) do Ministério do Trabalho; a realização do 1º e do 2º Congresso Latino-Americano de Catadores; e a assinatura de convênio com o Ministério do Desenvolvimento Social visando à capacitação de lideranças.

Coube a Carlos Silva, assessor técnico da Associação de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais (Abrelpe), expor dados técnicos sobre o setor e as principais sugestões para a elaboração de um marco regulatório. Segundo afirmou, das 161 mil toneladas de resíduos coletadas diariamente, apenas 65 mil (40%) têm disposição adequada. Ele frisou que, apesar do crescimento da coleta seletiva nos últimos dez anos, somente 8% dos municípios brasileiros têm algum programa formalmente implantado.

Prefeituras terminam arcando com custos do lixo hospitalar

De acordo com o diretor-presidente do Instituto Brasil Ambiente, Sabetai Calderoni, a disposição final da maior parte dos resíduos no Brasil é ambientalmente inadequada, e somente 22% do total dos resíduos industriais recebem tratamento. O especialista alertou para o fato de os municípios arcarem com os altos custos da coleta e disposição dos rejeitos, embora seja de responsabilidade das indústrias, dos serviços de saúde e da construção civil o gerenciamento dos resíduos sólidos por eles gerados. Com relação ao aproveitamento econômico dos resíduos no país – a seu ver em nível inexpressivo –, ele estimou que um município com 200 mil habitantes poderia arrecadar, anualmente, R\$ 6 milhões com a reciclagem de papel, papelão, plásticos, metal e vidro.

Conforme Calderoni, o ordenamento jurídico vigente – federal, estadual e municipal – impõe uma série de dificuldades para o setor, como a ausência de unifor-

midade normativa e de planejamento integrado – a inviabilidade na obtenção de informações – e a falta de parâmetros específicos para a adequação das ações.

Representando um produto interno bruto (PIB) de cerca de US\$ 50 bilhões por ano na área empresarial, segundo seu diretor-executivo, André Vilhena, a Compromisso Empresarial para a

Reciclagem (Cempre) – associação sem fins lucrativos – trabalha em parceria com as cooperativas de catadores, de modo a favorecer o contato entre elas e as indústrias recicladoras.

Vilhena observou que a atividade de reciclagem no Brasil se deve à atuação desses catadores, de forma autônoma ou organizados em cooperativas, e ainda às empresas do ramo de sucata. Conforme salientou, seria impensável conceber política de resíduos sem contemplar a colaboração e a participação das cooperativas de catadores. Para ele, é pequeno o número de prefeituras no país que promovem coleta seletiva.

Reciclagem pode contribuir para o aumento das finanças municipais

Boa parte das ações é de competência dos municípios

O adoção de um marco legal para o setor de tratamento de resíduos sólidos, como observa Garibaldi Alves Filho no relatório, viria “complementar e consolidar o atual quadro regulatório”, disperso em um variado acervo de normas, como a Lei 938/81, que criou a política nacional do meio ambiente e fixou o princípio da responsabilidade ambiental objetiva e a obrigatoriedade do licenciamento específico de empreendimentos efetivamente ou

potencialmente poluidores. O senador destacou no relatório que boa parte das ações propostas na audiência pública é de competência do município, a quem cabe, por força de dispositivo constitucional, a gestão dos resíduos sólidos urbanos – coleta, transporte, tratamento e destinação final dos rejeitos.

Garibaldi ressaltou que muitas sugestões colhidas na audiência são tratadas, com maior ou menor ênfase, no conjunto de dezenas de propostas legislativas

sobre o tema em exame no Congresso. Uma das proposições, que dota o país de uma Política Nacional de Resíduos Sólidos, é o PLS 265/99, que aguarda exame da Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) para, depois, passar por votação terminativa na Comissão de Meio Ambiente (CMA). Outro projeto, lembra Garibaldi, é o PL 1.991/07, encaminhado ao Legislativo em setembro, para apreciação em regime de urgência.

A dificuldade para aprovação desses projetos, na avaliação do senador, deve-se em grande parte a razões de inconstitucionalidade e também a questões de mérito, como, por exemplo, definição de responsabilidade a ser assumida pelo setor industrial, concessão de incentivos fiscais e excesso de detalhamento e especificidade.

O senador recomendou que o relatório da subcomissão seja anexado ao PLS 265/99, bem como ao PL 1.991/07, quando do seu exame pelo Senado.

Cidades devem cuidar da coleta, tratamento e disposição de rejeitos

Setores regulados querem clareza

As principais recomendações feitas pela Subcomissão dos Marcos Regulatórios dizem respeito às ações da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), que coordena o Sistema Nacional de Vigilância Sanitária, integra o Sistema Único de Saúde e responde pela fiscalização do comércio e consumo de alimentos e medicamentos. Os setores econômicos regulados pela agência reclamam diálogo, clareza na edição de normas e atenção às disparidades regionais.



A fiscalização dos alimentos, assim como de diversos outros produtos e serviços, é atribuição da Anvisa

Assessor da CNC questiona modelo de regulação

O representante da Confederação Nacional do Comércio (CNC), Cácio Augusto de Freitas Esteves, questionou se a Anvisa é verdadeiramente uma agência reguladora ou apenas executiva, pois, segundo explicou, ela é diferente das outras, criadas para regular mercados de diversos setores de serviços. No caso da Anvisa, a agência não deteria o poder de regulamentar atividades privadas. Outro ponto destacado por Esteves – advogado e assessor da divisão jurídica da CNC – é o fato de, ainda que a Anvisa detivesse poder regulamentador, a atividade comercial somente poderia ser regulada por lei e não por normas infralegais. Ele também questionou a maneira como a Anvisa exerce a regulação de atividades comerciais, tais como a das farmácias, sem levar em conta as disparidades regionais e as diferentes realidades existentes no Brasil. Para a CNC, a Anvisa legisla “com a realidade de Brasília”. Na avaliação da entidade, falta regionalizar, além das ações de saúde, a regulamentação. Em nível federal, por força da Constituição, cabe apenas estabelecer normas gerais, e a agência extrapola essa atribuição, observa Esteves.

Relatório destaca atuação da agência

A área de atuação da regulação sanitária federal inclui produtos e serviços, englobando ambientes, processos, insumos e tecnologias. Podem ser citados, entre outros, medicamentos, serviços de saúde, cosméticos, saneantes, alimentos, derivados do tabaco, produtos médicos, sangue e hemoderivados, agrotóxicos e toxicologia. No relatório final da Subcomissão dos Marcos

Regulatórios, foram apresentadas várias recomendações à Anvisa:

- Dar maior ênfase à busca de critérios de excelência.
- Travar diálogo contínuo com o setor regulado.
- Permitir maior participação prévia na criação de normas.
- Facilitar o acesso e diminuir o tempo de atendimento às solici-

tações do setor regulado.

- Restringir a edição de normas de interpretação complicada, uniformizando explicações e aplicação.
- Aproximar suas ações das realizadas por estados e municípios.
- Fiscalizar as empresas irregulares, fixando parâmetros para legalização desses estabelecimentos.

Empresas querem agência menos burocrática

O setor regulado quer a Anvisa menos burocrática e politizada, com mais foco nos critérios de excelência. Para representantes do setor, a agência raramente interpreta e executa as normas regulamentadoras de modo uniforme.

Edmund Klotz, representante da Confederação Nacional da Indústria (CNI) no Conselho Consultivo da Anvisa e presi-

dente da Associação Brasileira das Indústrias de Alimentação (Abia), afirma que a agência deve, como agente regulador, estabelecer parâmetros para a atuação das empresas da área.

Klotz enfatiza a necessidade de diálogo contínuo entre a Anvisa e o setor regulado visando ao debate e à solução de assuntos de interesse comum. Ele propõe

um pacto entre o setor produtivo e o governo, e cita exemplos de contribuições da Abia/CNI para a melhoria da regulação em vigilância sanitária, como o estudo “Impactos da proposta Anvisa de regulamentação de publicidade de alimentos”, o relatório intitulado “Gorduras trans” e o PLS 181/07, do senador Paulo Paim (PT-RS).

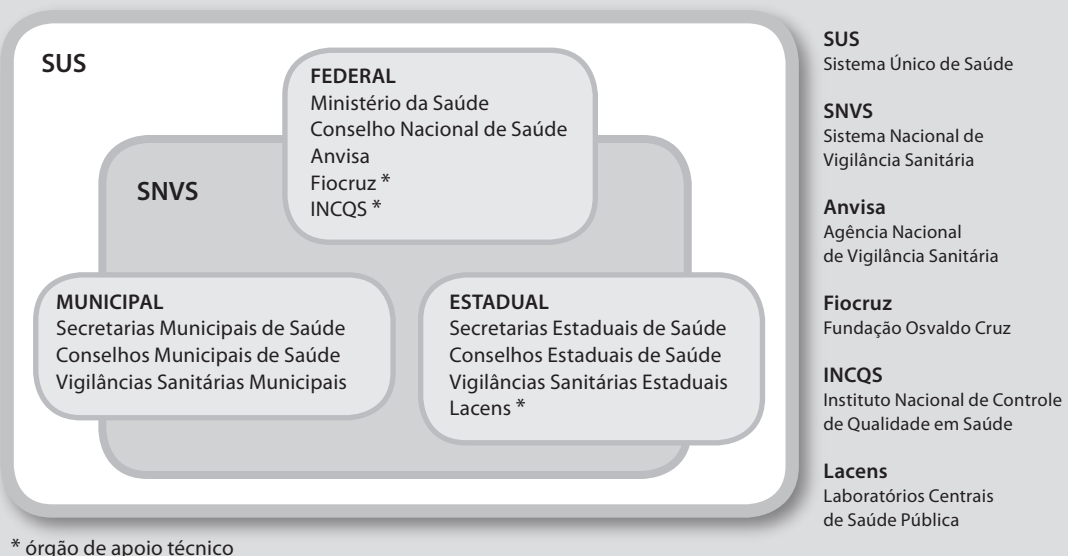
Papel da Anvisa inclui avaliação sanitária e econômica

O diretor-presidente da Anvisa, a maior agência reguladora do país, Dirceu Raposo de Mello, afirmou que os objetivos da regulação sanitária são a proteção e promoção da saúde da população. Com papéis diferentes em relação às outras agências, a Anvisa participa da regulação econômica do mercado e da regulação sanitária de produtos e serviços de interesse para a saúde, além de atuar em todos os setores em que produtos e serviços envolvem a saúde pública. Com uma execução orçamentária crescente – em 1999, as receitas da Anvisa somavam cerca de R\$ 74 milhões e, em 2006, chegaram a mais de R\$ 350 milhões –, a agência tem 672 especialistas em regulação em vigilância sanitária, 157 analistas administrativos e 100 técnicos administrativos. Raposo enumerou os desafios da regulação sanitária, ressaltando a necessidade de estabelecer novos critérios para a integração de ações dos governos e de desenvolver um sistema de acompanhamento e avaliação das ações de vigilância sanitária.

Autonomia

Já o assessor técnico da Ação Direta de Vigilância em Saúde no Brasil (Visbrasil), Luiz Felipe Moreira Lima, considera que, para salvaguardar as decisões técnicas da vigilância sanitária, é preciso assegurar autonomia político-administrativa à Anvisa. O que deve abranger funções encarregadas da análise técnica, inspeção sanitária e exame laboratorial visando à concessão de registro e autorização de fabricação de produtos e para certificação de boas práticas de fabricação, armazenagem e consumo. Ele defende a simplificação dos procedimentos, e lembra que há mais de 1.500 normas sobre variados assuntos da vigilância sanitária, além de regulamentos estaduais e municipais, que repetem normas federais, acrescidas dos trâmites das burocracias locais.

Sistema Nacional de Vigilância Sanitária (SNVS)



JORNAL DO SENADO

Especial é uma publicação do **Jornal do Senado**
Praça dos Três Poderes - Ed. Anexo I do Senado Federal,
20º andar - 70165-920 Brasília (DF)
www.senado.gov.br/jornal / jornal@senado.gov.br
Tel.: 0800 61-2211 – Fax: (61) 3311-3137

Diretor do Jornal do Senado: Davi Emerich
Editor-chefe: Eduardo Leão
Redatores e Editores: Cíntia Sasse, Edson de Almeida,
Flávio Faria, Janaina Araújo, João Carlos Teixeira, José
do Carmo Andrade, Juliana Steck, Mikhail Lopes, Paula

Pimenta, Suely Bastos, Sylvio Guedes e Valter Gonçalves Jr.
Com a colaboração da Agência Senado
Diagramação: Bruno Bazílio, Henrique Eduardo Lima,
Iracema Francisca da Silva e Sérgio Luiz Gomes da Silva.
Revisão: Eny Junia Carvalho, Lindolfo do Amaral

Almeida e Miquêas D. de Moraes
Tratamento de Imagem: Edmilson Figueiredo e
Humberto Sousa Lima
Arte: Cirilo Quartim
Arquivo Fotográfico: Ana Cláudia Volpe