

## Por que não abrir o mercado brasileiro de serviços de engenharia?<sup>1</sup>

Marcos Mendes<sup>2</sup>

A “Operação Lava Jato” da Polícia Federal revelou a existência de uma possível organização criminosa envolvendo empreiteiras e empresas estatais na prestação de serviços de infraestrutura no país. Esse episódio abre importante oportunidade de aperfeiçoamento institucional e de ganhos econômicos para o país. Ela mostra que o controle do mercado de serviços de engenharia e projetos por grandes empresas nacionais é nocivo ao país. A crise torna politicamente factível a abertura desse mercado à participação de empresas estrangeiras. Passa a ser politicamente viável a adoção de medidas como: o fim da exigência de conteúdo local em obras nacionais, o fim da preferência a empresas brasileiras em licitações públicas ou a abertura do mercado de trabalho para engenheiros estrangeiros.

Há quatro razões para a abertura do mercado de serviços de engenharia: efetivo funcionamento da Justiça; desincentivo à criação de organização criminosa ou de cartéis; aumento da produtividade da economia; e atração de mão de obra especializada escassa no país. Esses pontos são descritos a seguir.

**Efetivo funcionamento da Justiça.** O controle do mercado de projetos e serviços de engenharia e arquitetura por algumas poucas grandes empreiteiras nacionais restringe a possibilidade de que sejam efetivamente punidas judicialmente, caso se envolvam com corrupção ou ilegalidades. Cria-se uma situação em que essas empresas tornam-se “muito grandes para serem punidas”. Logo após à revelação das dimensões do escândalo, autoridades como o Vice-Presidente da República, o Presidente do Tribunal de Contas da União e o Ministro da Controladoria Geral da União, por exemplo, se pronunciaram a favor da “modulação” da punição das empresas para evitar a declaração de sua inidoneidade. Temia-se que, impedidas de contratar obras públicas, não haveria outras empresas no mercado para realizar tais obras, com o consequente atraso nos investimentos em infraestrutura<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Este texto constitui parte do Texto para Discussão nº 171 do Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa do Senado. Para acessar o texto integral clique [aqui](#).

<sup>2</sup> Doutor em Economia. Consultor Legislativo do Senado. Autor de “Por que o Brasil cresce pouco?”. Editor de Brasil, Economia e Governo.

<sup>3</sup> Ver, na imprensa, por exemplo: <http://veja.abril.com.br/multimedia/video/inidoneidade-ou-nao-as-gigantes-empreiteiras-da-lava-jato-eis-a-questao/> e [http://brasil.elpais.com/brasil/2014/11/24/politica/1416836274\\_165235.html](http://brasil.elpais.com/brasil/2014/11/24/politica/1416836274_165235.html)

A restrição à punição, nesses termos, é uma evidente ameaça ao Estado de Direito e à igualdade de todos perante a lei. Cria-se incentivo à prática de ilícitos pela sinalização de que não é possível punir infratores. Para que se evite tal constrangimento, é preciso quebrar o domínio de grandes empreiteiras nacionais no mercado de obras públicas. A abertura para empresas estrangeiras é uma solução natural para que a Justiça não seja constrangida no cumprimento de suas funções. Realizada em conjunto com outros aprimoramentos institucionais (tais como maior controle dos financiamentos de campanha por fornecedores do setor público, agilização da justiça, melhor regulação da concessão de serviços públicos, etc.) a abertura ajudaria a conter o peso econômico e político das empreiteiras nacionais. Nesse novo cenário, se tornadas inidôneas, elas não ameaçariam os investimentos do país, pois sempre restaria ao Estado a opção de contratar empresas internacionais.

**Restrição à criação de organizações criminosas e cartel.** Um mercado fechado à entrada de estrangeiros facilita a criação de organizações criminosas e cartel, resultando em sobrepreço e despreocupação com a qualidade dos serviços prestados. A abertura do mercado dificultaria as práticas ilegais por três motivos. Em primeiro lugar, aumentaria o número de empresas que precisariam chegar a acordo em torno do procedimento ilícito, o que dificultaria o conluio e diminuiria o ganho esperado de cada empresa (o bolo teria que ser dividido por um maior número de participantes). Em segundo lugar, colocaria no mercado brasileiro empresas e executivos novos e pertencentes a distintas culturas empresariais; mais uma vez dificultando a formação de acordos, pelo menos enquanto as empresas estrangeiras não se aculturam e estruturam seus laços políticos e econômicos. Em terceiro lugar, as empresas estrangeiras estão sujeitas à punição imposta pelos judiciários de seus países de origem, quase sempre mais eficientes e duros que o brasileiro (com exceção de alguns países da Ásia), o que preveniria comportamento anticoncorrencial por parte das empresas estrangeiras atuantes no país.

**Aumento da produtividade da economia.** O Brasil entrou em um ciclo de baixo crescimento econômico porque vários fatores que, no passado, impulsionaram o crescimento estão perdendo força:

- A expansão da oferta de trabalho desacelerou em função da queda no ritmo de crescimento populacional, havendo menos mão de obra disponível para ampliar a produção de bens e serviços;
- O ritmo de melhoria da qualificação da mão de obra, que vinha crescendo desde os anos 1990, em função da inclusão de crianças na escola, estagnou-se devido à conclusão do processo de universalização do ensino básico. Novos ganhos de qualificação dependem agora da melhoria da

qualidade da educação, algo bem mais difícil que a simples inclusão de alunos no sistema escolar;

- O forte crescimento da China, que ampliou a demanda por *commodities* brasileiras, está refluindo e resultando em perdas nas nossas receitas de exportação;
- O Brasil tem baixa taxa de poupança e investimento, o que faz o nosso estoque de capital crescer lentamente, afetando a capacidade produtiva do país.

Frente a esse quadro, a principal forma de acelerar o crescimento do país é através do aumento da produtividade da economia. Ou seja, fazer com que os nossos restritos estoques de capital e de mão de obra sejam capazes de produzir mais e melhores bens e serviços.

Um dos fatores de baixa produtividade da economia brasileira é a nossa infraestrutura limitada e de baixa qualidade. Estradas esburacadas aumentam o custo de frete e o índice de perda de produtos durante o transporte. Portos congestionados e sem calado para receber grandes embarcações restringem a agilidade na circulação de insumos e produtos. Aeroportos com restrições em suas malhas de voo e atrasos por falta de equipamentos para navegação durante mau tempo dificultam a circulação de executivos e técnicos especializados. De modo geral, em infraestrutura gastamos pouco e gastamos mal.<sup>4</sup>

O Brasil tem histórico de dificuldades para expandir a quantidade e qualidade de sua infraestrutura. Há reconhecida incapacidade para identificar claramente os gargalos de infraestrutura, definir os melhores projetos para solucionar tais gargalos, elencar prioridades na definição de projetos, produzir projetos de boa qualidade, e executar as obras dentro do prazo cumprindo o orçamento do projeto<sup>5</sup>.

Uma leitura dos recentes relatórios do TCU sobre as contas do governo é bastante ilustrativa; em especial as seções que avaliam os investimentos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Na edição de 2011 lê-se, por exemplo, que a Usina Hidrelétrica de Belo Monte estava com sua previsão de conclusão atrasada em três anos. A Termonuclear Angra III estava atrasada em dois anos. No segmento de transportes o atraso médio era de 1,2 ano. Dezesete obras dos grupos Petrobras e Eletrobras tinham orçamentos estourados em mais de 100% do orçamento inicial<sup>6</sup>.

Na edição de 2012, o relatório de contas de governo destaca o atraso nas obras de transposição do Rio São Francisco, com o primeiro trecho postergado de 2010 para

---

<sup>4</sup> Ver, a esse respeito, por exemplo: Frischtak (2013), Mesquita, Volpe e Blyde (2008), Pagés (2010).

<sup>5</sup> Sobre esse ponto ver Rajaram et al (2008) e Banco Mundial (2009).

<sup>6</sup> TCU (2011, p. 178-186).

2014 e o segundo trecho passando de 2012 para 2015. A obra, que em 2007 tinha orçamento de R\$ 4,8 bilhões, pulou para R\$ 8,2 bilhões em 2012<sup>7</sup>.

Um projeto de Trem de Alta Velocidade (TAV) entre Rio e São Paulo surgiu no ano de 2008 com um orçamento estimado em R\$ 34 bilhões. Não obstante a imponente dos valores envolvidos (com indícios de subestimativas), os projetos e modelagem de concessão apresentavam falhas e inconsistências. Em consequência, não houve empresas interessadas no negócio, e o TAV parece ter sido arquivado, embora ainda conste como projeto do PAC.<sup>8</sup> Os torcedores da Copa do Mundo de 2014 sentaram-se em estádios cujo custo de construção chegou, em alguns casos, a duplicar em relação aos projetos originais (ver mais sobre esse ponto em [outro post neste blog](#)).

A abertura do mercado brasileiro de serviços de projeto e engenharia ajudaria a minorar esses problemas. Não apenas pelo aumento na quantidade de empresas capazes de realizar obras, como também pela entrada de novas tecnologias, e pela agregação de valor decorrente de maior capacidade de planejamento e execução.

**Suprimento de mão de obra especializada.** Uma das principais restrições apresentadas pelo mercado de trabalho brasileiro é a escassez de mão de obra especializada. As empresas têm grande dificuldade em preencher vagas que exigem formação de nível superior em engenharia, geologia, arquitetura, química e outras profissões do ramo de serviços de engenharia, arquitetura e projetos<sup>9</sup>. A abertura do mercado brasileiro não traria apenas firmas, mas também profissionais estrangeiros qualificados, contratados e treinados nas matrizes das empresas, para preencher essa lacuna.

Ressalte-se a oportunidade que tem o Brasil de tirar proveito de um grande contingente de profissionais qualificados que, em função da crise econômica europeia, encontra-se sem perspectiva profissional em seus países de origem. Pessoas cuja formação foi custeada por outros países poderiam colocar sua capacidade de trabalho a nossa disposição. A tradicional fuga de cérebros, em que cientistas e técnicos formados à custa do contribuinte brasileiro transferem-se para universidades e empresas estrangeiras, pode agora ser revertida em favor do Brasil.

Há, portanto, boas e fortes razões para a abertura do mercado brasileiro a empresas de engenharia e projetos estrangeiras, ainda que, sozinha, essa providência não represente condição suficiente para melhorar a qualidade, custo e honestidade dos processos produtivos do setor.

---

<sup>7</sup> TCU (2012, p. 466-67)

<sup>8</sup> Sobre as inconsistências do TAV ver Mendes (2010) e Mendes (2011).

<sup>9</sup> Ver Fundação Dom Cabral (2013).

### **Outras reformas se impõem**

Embora seja condição necessária para darmos um salto institucional, a abertura do mercado de serviços de projeto, engenharia e arquitetura, isoladamente, não é suficiente para alcançarmos tal melhoria. É preciso aprimorar outros aspectos legais e regulatórios. Restrições ao financiamento de campanha por empresas que têm grandes contratos com o setor público é certamente um ponto central para se cortar o alinhamento de interesses entre políticos e fornecedores do governo. Note-se que não se está aqui falando em “financiamento de campanha exclusivamente público”, como propugnado por muitos. Trata-se apenas de restringir, na legislação, o evidente conflito de interesse que existe em contribuir para campanhas e, ao mesmo tempo, ser fornecedor do setor público.

Outro aspecto central é a regulação dos processos de concessão de obras públicas. No passado recente o Governo Federal priorizou a modicidade tarifária no desenho de leilões de concessão. Acabou, com isso, atraindo algumas empresas que aceitavam cobrar tarifas baixas, mesmo sabendo que tal remuneração não permitiria manter a qualidade dos serviços e os investimentos definidos no contrato de concessão. Possivelmente essas empresas objetivavam, posteriormente, pressionar o governo para obter aditivos contratuais. Houve empresas estrangeiras que se comportaram desse modo, sendo o caso da espanhola OHL o exemplo clássico: obteve contratos de concessão de rodovias com pedágios a R\$ 1,00. Deu motivo para o Governo comemorar o aparente sucesso de um leilão vantajoso para o usuário das rodovias. Na prática, a empresa falhou em cumprir o contrato e deixou o país depois de tomar empréstimos bilionários no BNDES e de passar alguns anos coletando pedágio sem oferecer o serviço no padrão contratado (já tratamos sobre isso neste [blog](#))<sup>10</sup>.

Certamente as empresas internacionais que entrarem no Brasil irão, com o tempo, aprender as brechas deixadas pela legislação, pela regulação e pelas falhas de fiscalização para incrementar seus ganhos. Daí a importância de se fazer progressos institucionais. O aumento da autonomia decisória e da qualidade técnica das agências reguladoras é um ponto fundamental nesse processo.

Por fim, há que se investir na melhoria da capacidade de planejamento do Estado, para evitar que obras desnecessárias ou não prioritárias sejam realizadas, relegando-se as urgentes ao segundo plano; bem como para que os projetos tenham qualidade e cumpram suas finalidades com eficiência. Não obstante a necessidade de todas essas reformas é preciso, também, aumentar a concorrência no mercado de projetos e obras de engenharia. Em textos futuros falaremos sobre algumas das barreiras à entrada que existem nesse mercado.

---

<sup>10</sup> Velloso et al (2012) tratam essa questão em detalhes do ponto de vista teórico e prático.



[www.brasil-economia-governo.org.br](http://www.brasil-economia-governo.org.br)

Este texto está disponível em: <http://www.brasil-economia-governo.org.br/?p=2495>