

O PROBLEMA
DA IMPREVISIBILIDADE
NAS OBRAS

RESPONSABILIDADE COM O INVESTIMENTO



Presidente FIESP
Benjamin Steinbruch

DECONCIC – Departamento da Indústria da Construção

Diretor Titular
Carlos Eduardo Pedrosa Auricchio

Diretor Titular Adjunto
Luiz Eulálio de Moraes Terra
Manuel Carlos de Lima Rossitto
Maria Luiza Salomé
Mario William Esper
Cristiano Goldstein

Diretores
Antero Saraiva Junior
Antonio Carlos Kieling
Blás Bermudez Cabrera
Carlos Alberto Tauil
Carlos Eduardo Lima Jorge
Carlos Roberto Petrini
Celina Araujo
Coukeper Victorello
Debora Gomes de Oliveira
Dilson Ferreira
Eduardo Rodrigues Machado Luz
Elisabete Alves de Oliveira Rodrigues
Eurimilson João Daniel
Íria Lícia Oliva Doniak
Irineu Govêa
José Jorge Chaguri
José Milton Dallari Soares
Laura Marcellini
Luiz Antonio Martins Filho
Marcos Antonio Lima
Maria Salette de Carvalho Weber
Oduwaldo Álvaro
Orestes Marraccini Gonçalves
Pierre Tamer Ziade Junior
Roberto Kochen
Ronaldo Koloszuk Rodrigues
Russell Rudolf Ludwig
Soriedem Rodrigues
Valdemir Romero
Vicente Abate
Waldir Rodrigues de Abreu

Equipe DECONCIC

Gerência
Filemon Lima

Colaboradores
Analice Amaral Garcia
Fernando Ferrarini
Ivan Moreno
João Batista Netto
Karina Poschen Bianco
Rafael da Silva Faria

Grupo de Trabalho sobre Responsabilidade com o Investimento

Coordenador
Manuel Carlos de Lima Rossitto

Participantes das reuniões
Abílio José Weber
Adalberto Febeliano
Afonso Mamede
Alexandre Ramos
Américo Callan Driello Junior
Arnaldo de Azevedo Silva Junior
Carlos Alberto Laurito
Carlos Eduardo Lima Jorge
Carlos Zveibil
Cesar Seara
Claudinei Florencio
Clodoaldo Barone
Eduardo Di Gregório
Élcio Sigolo
Emma Russo
Eurimilson João Daniel
Fabio Semeraro Jordy
Fernando Mendes Valverde
Flavio Borges Carvalho
Frederico Bussinger
Hélcio Honda
José Milton Dallari Soares
Laura Marcellini
Leandro de Paula Souza
Luís Felipe Valerim Pinheiro
Luiz Roberto Gasparetto
Marcelo Rebouças
Marcos de Castro Lima
Marcos Otávio Bezerra Prates
Maria Cristina de Oliveira Lima Murgel
Maria Luiza Salomé
Mario Humberto Marques
Mario William Esper
Matheus Palucci de Campos
Nelson Pereira dos Reis
Newton José Soares Cavaliere
Paulo Esteves
Renato Ventura
Rodolpho Tourinho Neto
Rosaldo Malucelli
Russell Rudolf Ludwig
Sérgio Henrique Cançado de Andrade
Sílvia Vasconcellos
Soriedem Rodrigues
Tarcísio Gomes Freitas
Vicente Abate
Yves Besse

Consultoria
Ex Ante Consultoria Econômica Ltda.

ÍNDICE

Apresentação	3
Pesquisa de opinião	7
A cadeia produtiva da construção	8
O processo de contratação	11
Por que as obras param?	15
Referências	22

APRESENTAÇÃO

Atualmente, o ciclo das obras ainda é muito extenso no Brasil. Apesar dos avanços em termos de projetos e do planejamento das empresas, ainda são muito comuns os **atrasos e a paralisação de obras** que prejudicam tanto as empresas quanto a sociedade. Os atrasos têm múltiplos desdobramentos: levam à desmobilização indesejada de mão de obra nos canteiros e à quebra inesperada de contratos, criam passivos entre as empresas e o setor público, provocam perdas irreversíveis nas empresas e, sobretudo, atrasam a entrega de obras que, muitas vezes, são empreendimentos cruciais ao desenvolvimento econômico e social do país e ao bem estar da população.

O bom desempenho das obras não depende apenas de um bom projeto ou um bom planejamento. A execução física e financeira envolve necessariamente **a participação do setor público e da sociedade**, a qual pode, se mal conduzida, comprometer o planejamento estabelecido, criando imprevisibilidades que levam a atrasos e problemas de gestão financeira. Os problemas podem ocorrer em todas as fases posteriores à contratação: logo após a contratação da obra, mas antes do seu início, durante a construção ou mesmo no pós-obra. Isso se deve ao fato de não haver um **compromisso para a atuação efetiva** de todos os atores envolvidos. Por isso, as ações do setor público e da sociedade com relação à execução das obras são, muitas vezes, desarticuladas e intempestivas.

Os obstáculos ao bom andamento e os atrasos desnecessários vêm de **interferências inesperadas**, de dificuldades com a desapropriação de imóveis, da falta de coordenação junto às concessionárias de serviços públicos, da demora na obtenção de licenças ambientais, da ação muitas vezes dissociada e intempestiva dos agentes de controle, do excesso de burocracia e da demora na liberação de recursos. São interferências que criam **imprevisibilidade nas obras**, jogando por terra o trabalho de planejamento e elevando as **ineficiências da economia brasileira**.

Este documento apresenta os problemas da área, trazendo para o debate público quais são esses obstáculos, porque eles existem e quais as consequências para a sociedade e para as empresas na ótica do Grupo de Trabalhos sobre **Responsabilidade com o Investimento**, organizado pelo **Deconcic - Departamento da Indústria da Construção da FIESP** para discutir temas associados ao investimento em obras no Brasil. Algumas propostas para solucionar esses e outros entraves na cadeia produtiva da construção serão apresentadas na **11ª edição do Construbusiness – Congresso Brasileiro da Construção**, que ocorrerá em 2014.

Com o intuito de levantar contribuições e opiniões das entidades representativas da indústria da construção, dos empresários do setor e da sociedade, o Deconcic disponibilizou um questionário online no site **Observatório da Construção**. Lá o leitor poderá opinar sobre quais são os temas mais prioritários e propor soluções para essas questões.

Antes de entrar no ponto central, contudo, este documento apresenta ao leitor uma breve **descrição da cadeia da construção** e do **processo de contratação de obras** no Brasil. A descrição traz estatísticas recentemente publicadas pelo IBGE, relativas ao ano de 2012. Esses números proporcionarão uma base para a elaboração do Construbusiness 2014, que trará informações mais atualizadas sobre a cadeia e lançará um novo modelo de acompanhamento das atividades do setor.

A despeito do **crescimento expressivo verificado em 2007 e 2012**, é importante destacar que, neste ano, o investimento em construções apresenta **sinais claros de desaceleração**. Projeções do DEPECON – Departamento de Pesquisas e Estudos Econômicos da FIESP indicam redução de 3,9% no PIB da construção em 2014, e queda de 7% na Formação Bruta de Capital Fixo (FCBF). Soma-se a esse panorama a desaceleração do emprego nas construtoras, que em junho de 2014 cresceu apenas 0,4% em relação ao mesmo mês do ano anterior. Essa taxa é muito inferior ao crescimento de 11,1% ao ano verificado na média dos últimos 7 anos.

Isso torna ainda mais importante os trabalhos nesse tema. Em momentos de crescimento menor, as iniciativas de reestruturação da forma de atuar, de elevação da produtividade e de diminuição de custos irreversíveis são ainda mais importantes.

Departamento da Indústria da Construção – Deconcic

PESQUISA DE OPINIÃO

A **FIESP**, através do **Deconcic**, quer saber sua opinião sobre os entraves que impedem o bom fluxo de obras no país. As discussões dentro do Grupo de Trabalho sobre **Responsabilidade com o Investimento** abordaram uma série de fatores que ocasionam atrasos e paralisações de obras após sua contratação. A pesquisa, que está disponível no site do **Observatório da Construção**, tem por objetivo discutir sua **opinião** com relação aos temas: quais problemas são mais custosos para as empresas? Quais penalizam mais a sociedade? Quais são mais **urgentes** e **prioritários**? O questionário também reserva um espaço para o entrevistado expor suas **propostas de soluções** para esses problemas. As repostas e sugestões serão **analisados** e **documentados** pela equipe do Observatório da Construção e subsidiarão os debates no **Construbusiness 2014** e as ações da FIESP/Deconcic.

Para participar da enquete, acesse o link

<http://pesquisa.fiesp.com.br/index.php/486467/lang-pt-BR>

A CADEIA PRODUTIVA DA CONSTRUÇÃO

A **cadeia da construção** reúne as **empresas** de todas as etapas produtivas e os **investidores** em qualquer tipo de ativo produzido pela construção. Os investidores estão na ponta desta cadeia demandando residências, escritórios, centros comerciais, estradas, redes de trens metropolitanos, aeroportos, edificações e bens de infraestrutura. As empresas projetam e constroem os imóveis, fabricam ou vendem materiais de construção, financiam as operações, entre outras atividades.

Segundo dados do Observatório da Construção, com base no sistema RAIS/CAGED, o conjunto das empresas da cadeia produtiva da construção reúne hoje no Brasil um contingente de cerca de **6,3 milhões de trabalhadores** com carteira assinada no primeiro semestre de 2014, o que representa **13% da força de trabalho** no país. Já em relação ao total de pessoas ocupadas no setor – considerando também empregadores, trabalhadores por conta própria, empregados sem carteira assinada e aprendizes – a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD/IBGE) apontou em 2012 um contingente de **11,6 milhões** de pessoas no setor, ou **8,7%** da população economicamente ativa.

CONSTRUÇÕES

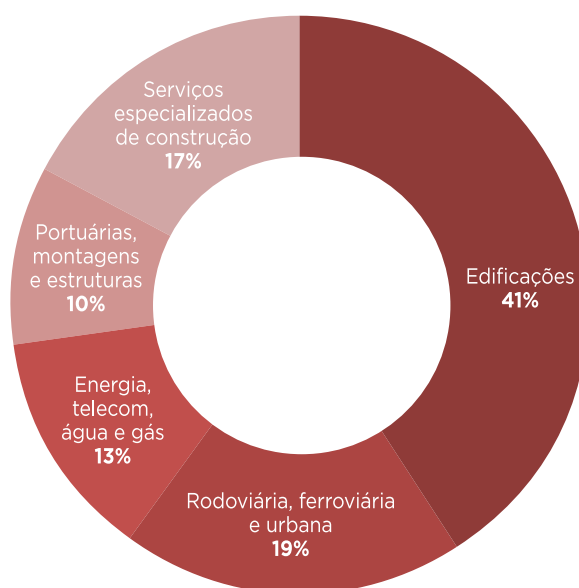
As estatísticas mais recentes da Pesquisa Anual da Indústria da Construção (PAIC/IBGE) mostram que as construtoras empreenderam obras e serviços no valor de **R\$ 326 bilhões** em 2012. Com esse desempenho, o crescimento dos investimentos em construção alcançou a incrível taxa de **25,7% ao ano** em relação às obras executadas em 2007. Isso equivale a um crescimento de **16,8% ao ano** em termos reais.

Desse total, **R\$ 133 bilhões** corresponderam ao valor das construções de **edifícios**. As obras de **infraestrutura** – que englobam a construção de rodovias, ferrovias, obras urbanas, portos, infraestrutura para energia elétrica, telecomunicações, água, esgoto e transporte para dutos – somaram **R\$ 137 bilhões** nesse ano. Os serviços especializados para construção, que reúnem empresas de demolição e preparação do terreno, obras de fundações, instalações elétricas, instalações hidráulicas e obras de acabamento, executaram obras no valor de **R\$ 56 bilhões**.

ETAPAS PRODUTIVAS

A produção de uma edificação ou obra de infraestrutura ocorre nos **canteiros** de todo o país. Neles, os trabalhadores operam máquinas, equipamentos e ferramentas que montam, agregam e transformam diferentes materiais de construção e estruturas pré-fabricadas. Os materiais são adquiridos pelas construtoras junto ao **comércio especializado** (varejo e atacado) ou diretamente da indústria. A **indústria de materiais** de construção produz os insumos empregados nas obras – cimento e argamassas; concreto e artefatos de cimento e fibrocimento; vergalhões e produtos de metais; perfis e esquadrias; tijolos, telhas e produtos cerâmicos; fios, cabos e materiais elétricos; tintas e vernizes; tubos, conexões e produtos de plástico; vidro; metais sanitários e válvulas; elevadores e escadas rolantes; entre outros.

DISTRIBUIÇÃO DO VALOR DAS OBRAS E SERVIÇOS DA CONSTRUÇÃO, 2012



Fonte: PAIC/IBGE, 2012.

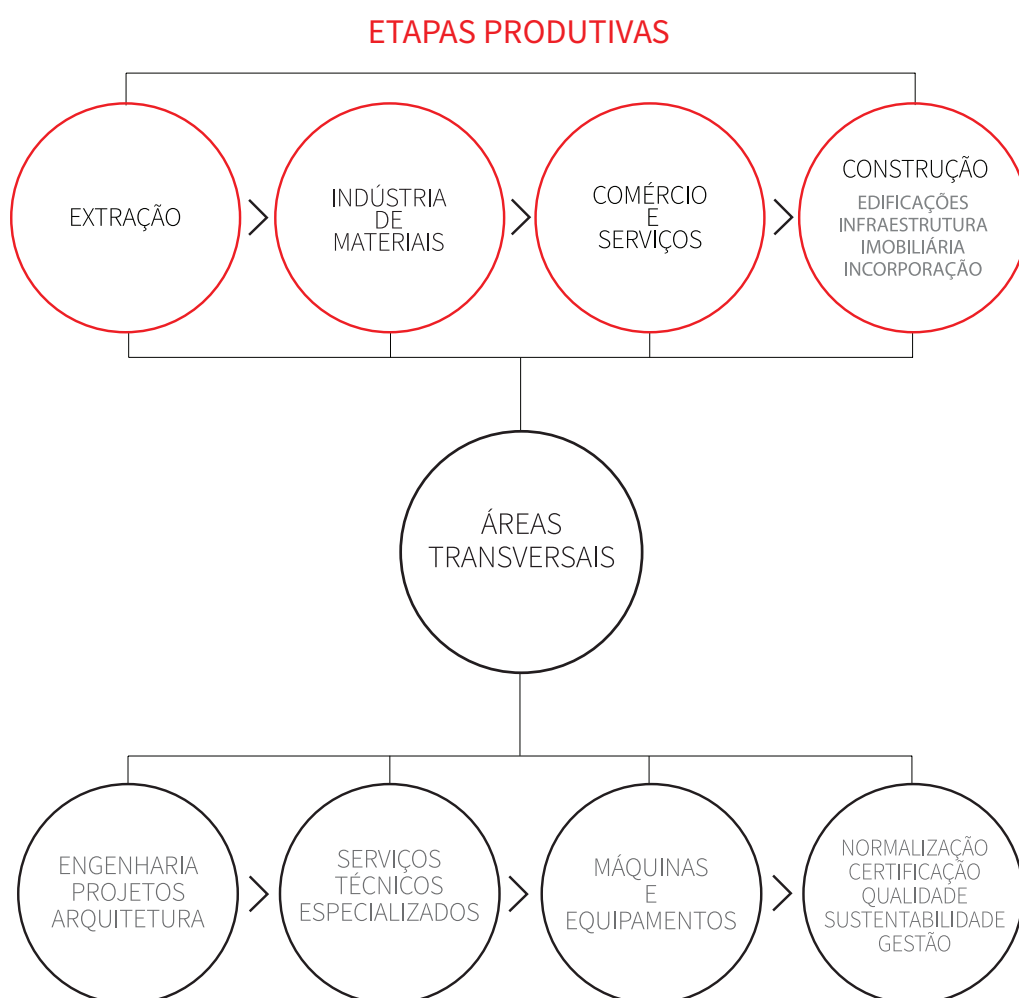
Por sua vez, estes produtos industriais empregam matérias-primas de outras indústrias e produtos de **extração mineral**. Exemplos disso ocorrem na produção do vergalhão, que emprega ferro gusa produzido a partir do minério de ferro; na produção de esquadrias de alumínio, feitas a partir do metal proveniente da bauxita; além dos agregados minerais para construção, como a pedra britada e a areia.

Nessa cadeia também há empresas que atuam de forma **transversal** em todas as etapas produtivas. É o caso das áreas de **engenharia, arquitetura** e projetos que desenvolvem desde as plantas das edificações até o design dos materiais de construção. Há um conjunto grande de **prestadoras de serviços** na extração mineral, na

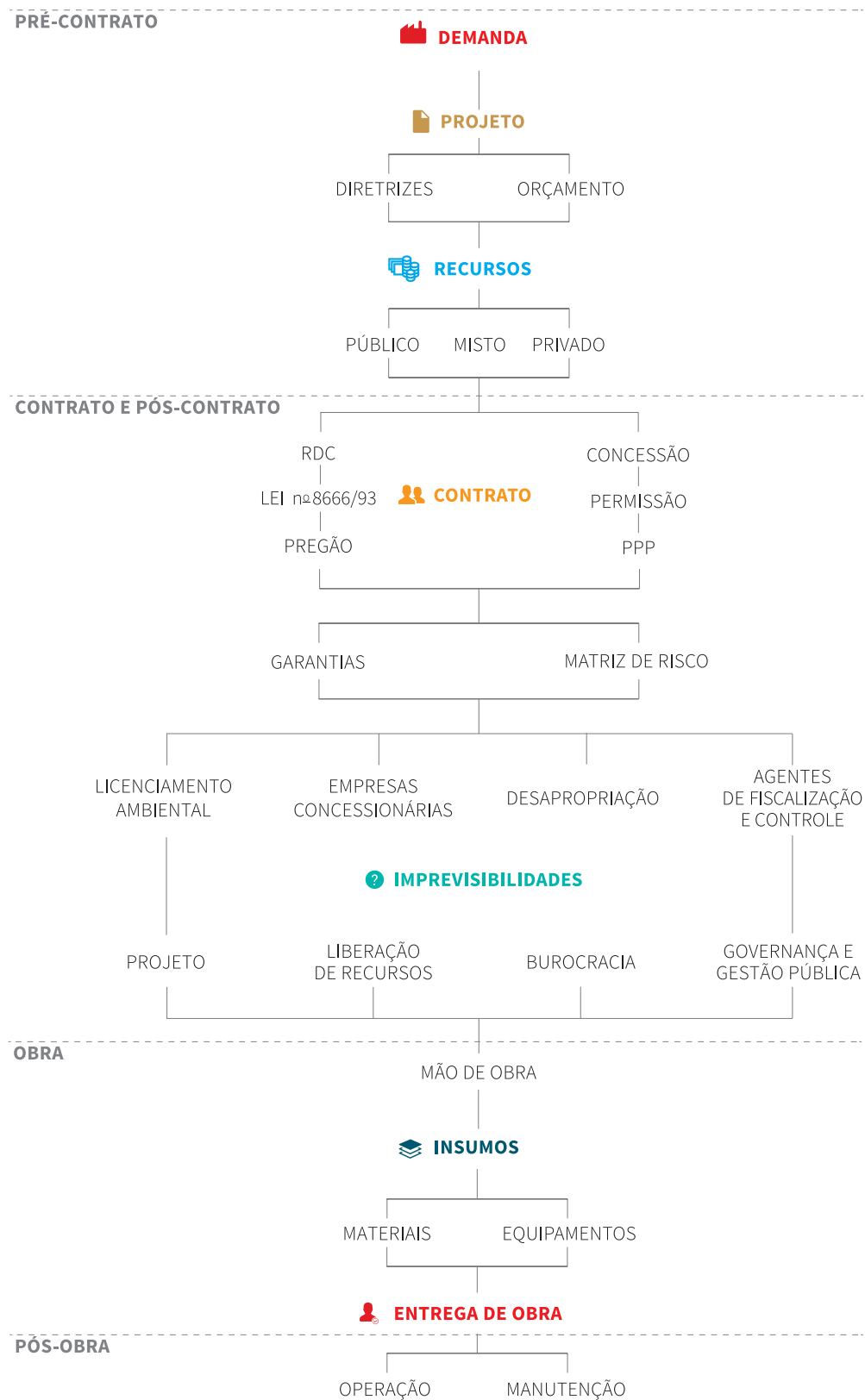
indústria de materiais, no comércio e na construção. São empresas de serviços profissionais (advocacia, contabilidade, marketing e consultoria, por exemplo), serviços logísticos (principalmente transportes), serviços financeiros (seguros e financiamentos) e serviços de apoio à atividade econômica (segurança, alimentação, tecnologia de informação, comunicações etc.).

A produção da cadeia produtiva da construção também sustenta as atividades da indústria de **máquinas e equipamentos**, visto que todas as etapas produtivas empregam bens de capital para produzir seus bens. São os caminhões do transporte, as caldeiras da **indústria de materiais**, os computadores do comércio ou as gruas das construtoras.

MAPA DA CADEIA PRODUTIVA DA CONSTRUÇÃO



FLUXOGRAMA DA CONSTRUÇÃO



O PROCESSO DE CONTRATAÇÃO

Antes de um canteiro de obra se formar e iniciar a construção de um edifício ou de uma estrada, por exemplo, há um trajeto chamado de **processo de contratação**. As obras se iniciam num projeto, que define o que vai ser construído, sua finalidade e quanto irá custar. Depois, há um processo de **aquisição** e venda da obra, licenciamento e **contratação**. Estas fases têm características específicas que dependem do tipo de obra (edificação ou infraestrutura) e do tipo de cliente (público ou privado).

PROJETO

Seja numa obra de edificação ou de infraestrutura, a fase inicial envolve o desenvolvimento de projetos. No caso de projetos de **infraestrutura**, em que pesa a demanda do setor público, são desenvolvidos em geral 2 tipos de projetos, básico e executivo, os quais contém orçamentos. Além disso, é necessário explicitar, por meio de um estudo, os impactos socioeconômicos e ambientais potenciais da proposta.

No caso de **edificações**, particularmente a de imóveis residenciais e comerciais, o processo de projeto é distinto. Antes de haver o lançamento de um empreendimento, as empresas desenvolvem projetos construtivos, financeiros e de vendas preliminares para avaliar a viabilidade de mercado e, depois, detalham esses projetos para planejar detalhar o planejamento da obra. Nestes casos também são desenvolvidos orçamentos detalhados e, a depender do porte da obra, são necessários estudos de impacto ambiental e no trânsito.

DEFINIÇÕES

Projeto Básico	Define os elementos que caracterizam a obra ou serviço com um nível de precisão mínimo.
Projeto Executivo	Detalha todos os elementos envolvidos na construção, considerando os aspectos geotécnicos e de cálculo, e na posterior manutenção da obra.
EIA-RIMA	É um estudo que projeta os impactos socioeconômicos e ambientais potenciais da obra e identifica eventuais compensações e mitigações desses impactos.”
Orçamento	É a definição detalhada das despesas de aquisição de materiais, mão de obra e serviços para a elaboração da obra. Tanto o projeto básico quanto o executivo dispõem de um orçamento.



LICITAÇÃO OU VENDA

No caso de **obras públicas** seja de edificações ou de infraestrutura, a compra acontece pelo processo de **licitação**, regulamentado pela Lei Federal 8.666 de 1993 e que tem sido constantemente atualizado e modernizado pelo Congresso Nacional. Neste processo, é feita a concorrência entre construtoras para definir qual empresa oferece o menor valor de contratação, dadas as condições e exigências técnicas definidas no projeto.

No caso de obras demandadas pelo setor privado, as quais são contratadas por empresas e

famílias, também é comum a **concorrência** e a **tomada de preços** para definir qual construtora realizará a obra. Não há um processo de seleção específico nestes casos, mas o critério preço prevalece na maior parte das vezes.

CONTRATAÇÃO



A fase de contratação envolve a definição e a assinatura de um **contrato** de construção que define os termos acordados entre as partes no que diz respeito a prazos, preços, quesitos de qualidade, garantias e todas as demais condições que as partes julgarem necessárias. A contratação visa a **segurança jurídica** das partes e a **redução de riscos** para o contratante e o contratado. Neste aspecto existe uma grande diferença entre os contratos particulares e públicos. Neste último caso, o chamado Contrato Administrativo, está subordinado a Legislação Federal que estabelece a supremacia do interesse público sobre o particular.

POR QUE AS OBRAS PARAM?

IMPREVISIBILIDADES

O bom desempenho das obras não depende apenas da fase de projeto e do bom planejamento das empresas. A execução física e financeira envolve necessariamente a **participação do setor público e da sociedade**, a qual pode, se mal conduzida, comprometer o planejamento estabelecido, criando **imprevisibilidades** que levam aos **atrasos** nas obras e problemas de gestão financeira. Esses **prejuízos** acabam sendo pagos pelas empresas e pela sociedade.

Esses problemas podem ocorrer após a contratação da obra, mas antes do seu início, durante a construção e mesmo no pós-obra. Isso porque não há um **cronograma** definido para as **intervenções** e nem mesmo o **comprometimento** de todos os atores envolvidos, de forma que as ações do setor público e da sociedade com relação à execução das obras sejam, na maioria das vezes, **desarticuladas** e **intempestivas**, gerando obstáculos ao bom andamento e **atrasos** desnecessários.

Os obstáculos vêm de **interferências inesperadas**, de dificuldades com a desapropriação de imóveis, da falta de coordenação junto às concessionárias de serviços públicos, da demora na obtenção de licenças ambientais, da ação muitas vezes dissociada e intempestiva dos agentes de controle, do excesso de burocracia e da demora na liberação de recursos.

DESAPROPRIAÇÃO E REASSENTAMENTO

Muitas obras de infraestrutura e edificações requerem terrenos que estão ocupados. Esse é o caso, por exemplo, da **construção de rodovias**, que acabam cortando fazendas, ou de ruas nos centros urbanos, cuja ampliação requer terrenos que já estão construídos e ocupados.

Como essas obras têm utilidade pública ou interesse social, o Estado pode tomar para si as propriedades necessárias mediante justa indenização. A **desapropriação** é feita por meio de dois atos públicos: (i) a declaração de utilidade pública ou interesse social; e (ii) a **declaração** de providências concretas (valores de indenização, prazos para desocupação etc.).

A execução da desapropriação pode ser administrativa, o que ocorre quando o poder público e o expropriado acordam quanto à indenização e as demais condições do ato da expropriação, ou pode ser judicial, quando o Estado entra com Ação Expropriatória perante o Poder Judiciário – isso ocorre, em geral, quando não há acordo entre as partes.

Muito embora haja uma legislação consolidada, na prática, esses atos são **morosos** e geram muitos **questionamentos judiciais** quanto à utilidade pública do imóvel, aos valores de indenização e a outros direitos da população afetada, o que leva à paralisação dos processos e atraso nas obras. Uma suposta ilegalidade no ato da desapropriação pode levar à impugnação judicial, inclusive com mandado de segurança e liminar suspensiva da desocupação até a decisão final.

Considerando o excesso de processos no judiciário brasileiro – cerca de 95,14 milhões em 2013, segundo o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) –, os **embargos podem durar anos**, com atrasos de dimensões imprevisíveis na execução das obras. As empresas contratadas têm prejuízos financeiros e o atraso das obras coloca em segundo plano o próprio interesse social ou a utilidade pública que motivou o projeto, sem que haja forma de compensar a população por eventuais prejuízos.

CONCESSIONÁRIAS DE SERVIÇOS PÚBLICOS

A execução de obras de edificação e de infraestrutura requer a **cooperação das empresas concessionárias** de serviços públicos. Por exemplo, a construção de uma ponte em área urbana consolidada requer, em geral, que as concessionárias de energia elétrica e de serviços de telecomunicações façam o deslocamento dos cabamentos e que a concessionária de água e esgoto faça o deslocamento de suas redes. Como isso representa uma atividade fora do cotidiano destas empresas, e não é de seu interesse direto, há **morosidade e desarticulação** nas ações necessárias para preparar o terreno para a obra.

Outro problema ocorre quando as obras estão prontas, mas não podem ser entregues porque os serviços de utilidade ainda não foram instalados. Isso ocorre frequentemente no segmento de edificações residenciais: a construtora termina a obra, mas não recebe a autorização para as famílias se mudarem, pois ainda não há energia, gás ou água tratada.

É importante ressaltar que isso acontece mesmo em **obras de moradias de interesse social** contratadas pelo governo, cujas entrega e ocupação das moradias acaba ocorrendo quatro a seis meses depois da conclusão das obras por conta de atrasos na instalação dos serviços de utilidade pública.

Além dos atrasos, outro aspecto desse problema é a **descentralização** das ações necessárias para a readequação dos serviços de utilidade pública. Cada questão deve ser tratada separadamente em cada uma das concessionárias (luz, água, esgoto, gás e telecomunicações), o que, nas grandes cidades, pode facilmente envolver diálogos separados com mais de sete agentes diferentes. Cada agente possui normas, legislações e protocolos próprios a cumprir para readequação da rede, causando problemas graves de coordenação e custos elevados de articulação dessas ações.

LICENÇAS AMBIENTAIS

A obtenção das licenças ambientais é hoje um grande **obstáculo ao andamento das obras** de infraestrutura. Criado para resguardar o direito coletivo ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, o licenciamento ambiental estipula uma sequência extensa e morosa de procedimentos para se obter as autorizações de construção e operação de estradas, usinas hidroelétricas, portos, aeroportos e outras instalações que impactam o meio ambiente.

O licenciamento ambiental compreende três etapas consecutivas: (i) o **Licenciamento Prévio** aprova a localização e concepção do empreendimento e atesta sua viabilidade ambiental, funcionando como chancela do órgão ambiental para o início do planejamento; (ii) a **Licença de Instalação**, que autoriza o início da execução da obra para instalação do empreendimento, com a aprovação dos cronogramas de implementação e dos planos e programas de controle ambiental; (iii) a **Licença de Operação** autoriza a empresa a iniciar a operação do empreendimento, acordando sua forma de convívio com o meio ambiente, durante os primeiros anos de operação.

Muito embora tenha definição clara em Lei e seja constituído por um conjunto notório de procedimentos administrativos, o licenciamento ambiental dá-se em ritmo extremamente **lento, custoso e burocrático**. Isso porque não há procedimentos e programas ambientais previamente definidos, assim como não há o estabelecimento de prazos para as decisões dos agentes públicos. De outro lado, há uma posição francamente temerosa dos agentes públicos a qual é nutrida pelo **receio do questionamento** de suas decisões de ofício. A **falta de comunicação** entre os órgãos durante o licenciamento é outra fonte de morosidade nesse processo.

AGENTES DE FISCALIZAÇÃO E CONTROLE

Por envolver projetos de utilidade pública, as grandes obras de infraestrutura estão sujeitas a um número grande de agentes de controle e a várias instâncias de fiscalização. As obras de infraestrutura de energia, transportes e saneamento ou são contratadas diretamente pelo Estado ou são realizadas por concessionárias de serviços públicos, as quais estão sujeitas a **procedimentos de fiscalização e controle** também rígidos.

Como exemplo, podemos citar o caso de obras de **saneamento**, as quais são fiscalizadas e controladas por inúmeras instâncias de controle com poderes para impor regras ou paralisar as obras, como: ministérios, secretarias estaduais e municipais, instituições financeiras, tribunais de contas, procuradorias, entes reguladores e entes fiscalizadores. Estes agentes controlam e fiscalizam aspectos qualitativos e quantitativos de dimensões administrativas, contábeis, técnicas, operacionais, financeiras e trabalhistas das obras.

Necessários para se obter a **transparência** e a **probidade** na gestão pública, o controle e a fiscalização realizados por tantos agentes, com poderes tão amplos e diversos, constituem graves dificuldades em razão, de um lado, da **desarticulação** de atuação entre esses intervenientes e, de outro, da **possibilidade de paralisação** da obra a qualquer tempo, muitas vezes sem a devida avaliação dos efeitos negativos de medida tão drástica, impondo atrasos muitas vezes desnecessários e severo grau de imprevisibilidade à execução das obras. A **suspensão indevida** ou **antecipada** acaba impondo custos inesperados à construtora, com cessação dos fluxos financeiros, descontinuidade de contratos e prejuízos irrecuperáveis que posteriormente serão questionados judicialmente.

BUROCRACIA

O **excesso de burocracia** é outro aspecto que afeta as atividades da construção no Brasil e aumenta o tempo médio do ciclo de obra. Após a contratação de uma obra, o excesso de processos pode impor atrasos e custos irrecuperáveis às empresas. Isto diz respeito ao cumprimento de todas as normas e procedimentos estabelecidos por lei, regulamentos e portarias. As **exigências variam conforme a cidade**, devido à diversidade dos códigos de obras, dos padrões administrativos e das exigências de segurança de cada prefeitura.

É importante mencionar que, nesse caso, os poderes de diferentes esferas do governo e os órgãos de fiscalização se sobrepõem, criando **processos lentos e complexos** que ocupam **tempo e talento** dos gestores. Indicadores do Banco Mundial colocam o Brasil entre os

países de burocracia mais lenta do mundo. No final da última década o tempo médio de construção de um armazém girava em torno de **470 dias** no Brasil, enquanto que na Europa e na Ásia Central, a média era de apenas **217 dias**. Isso indica que o **ciclo de obras** no Brasil é muito mais lento que na Europa e na Ásia Central.

O excesso de burocracia tem impactos negativos sobre a produtividade das empresas da cadeia construtiva, ao mesmo tempo em que encarece as obras e serviços.

Se a burocracia emperra e aumenta a demora das obras, acaba elevando também os **custos diretos e financeiros**, que são crescentes em razão do tempo.

GESTÃO PÚBLICA

Dois fatores associados à gestão pública podem provocar morosidade no ciclo de obras e imprevisibilidades. A primeira delas está associada à **falta de segurança jurídica dos responsáveis** pelos contratos e outros atos que envolvem obras.”

O agente público pode aprovar uma obra, uma autorização, uma licença ou um pagamento e, posteriormente, sua decisão pode ser questionada por outro agente público de controle, cujo poder se sobrepõe ao do responsável pela gestão. No limite, um funcionário público pode ter que responder com seu patrimônio pessoal por eventuais danos alegados por outra esfera decisória ou de controle. A pressão sobre sua ação é clara, levando muitas vezes ao **impasse** e à **indecisão**. Isso impõe prejuízos irre recuperáveis às empresas e, novamente, põe em segundo plano o interesse social, ou a utilidade pública, dos empreendimentos objetos das decisões.

As decisões técnicas também são comprometidas pela **má alocação de talentos** no setor público. As estruturas de cargos e salários nos poderes executivos privilegiam em termos de remuneração as atividades de fiscalização em detrimento dos cargos de planejamento e gestão. Isso induz uma mão de obra mais qualificada a concursos para **cargos de fiscalização** e alimenta a carência das áreas de **planejamento** e **gestão**.

Além dos fatores que geram imprevisibilidade nos contratos, e que estão diretamente ligados à relação com os agentes públicos e a sociedade, há **fatores econômicos** e **administrativos** que afetam o bom desempenho das obras e elevam os custos, com comprometimento do planejamento e do retorno das empresas. A falta de garantias às construtoras e a má gestão financeira dos contratantes de obras podem interferir de forma decisiva nos fluxos financeiros. A disponibilidade, a qualidade e o custo da mão de obra, das máquinas e dos equipamentos também podem gerar atrasos e prejuízos nas obras. Por fim, problemas logísticos e de distribuição podem levar à indisponibilidade de materiais de construção, comprometendo o bom andamento das obras.

RECURSOS FINANCEIROS

A **má gestão financeira**, a **falta de planejamento** dos contratantes de obras e a **falta de garantias** podem comprometer a capacidade de pagamento dos contratos em andamento. A falta de recursos orçamentários e financeiros levam à interrupção de obras por falta de pagamento. Além de impor prejuízos às empresas, com perdas de receitas e custos por **paralisação**, a interrupção de obras leva a **questionamentos administrativos e judiciais** sobre perdas econômico-financeiras. Esses questionamentos podem se estender por anos, gerando incertezas tanto para as empresas como para o poder público e para a sociedade.

MÃO DE OBRA

Dois problemas crescentes na cadeia da construção são a **baixa qualificação da mão de obra** e os **custos salariais crescentes**. Estes fatores surgiram nos últimos anos com a retomada das atividades na cadeia da construção. O emprego cresceu de forma expressiva em quase todos os setores de atividades econômicas, com redução sistemática da taxa de desemprego. De outro lado, o **sistema de formação de profissionais** no Brasil foi incapaz de elevar de forma adequada o ritmo de qualificação da mão de obra.

Este cenário tornou a mão de obra qualificada cada vez mais escassa e disputada.

A baixa qualificação dos ingressantes no mercado de trabalho comprometeu a **produtividade**. Além disso, o **custo com a mão de obra** se elevou de maneira acentuada, com impacto sobre o **retorno**, particularmente importante nos contratos de longo prazo.

A baixa qualificação da mão de obra afeta as construtoras de forma direta e indireta. Há problemas de qualificação dos trabalhadores contratados diretamente pelas empresas, mas também há problemas graves de qualificação com **operadores de máquinas e equipamentos**.

MATERIAIS, MÁQUINAS E EQUIPAMENTOS

O crescimento rápido da construção, aliado às **carências de infraestrutura** de transportes do país, criaram problemas graves de **logística** e **distribuição** de materiais de construção. Por vezes, as obras reduzem seu ritmo devido à falta pontual de matéria-prima, o que acaba levando a um aumento inesperado de custos, com comprometimento do planejamento e do retorno das empresas.

Além dos problemas associados à distribuição, a **falta de planejamento** em relação aos tipos de materiais empregados nas obras e à sua utilização também podem gerar atrasos e custos incrementais. Isso, muitas vezes, é ocasionado por problemas de qualidade dos projetos. Também há **imprevisibilidade** com relação ao uso de **máquinas e equipamentos**, o que pode causar problemas porque, uma vez contratados, os atrasos impõem custos. De outro lado, a **indisponibilidade** de máquinas e equipamentos para locação pode diminuir o ritmo e atrasar as obras.

REFERÊNCIAS

BANCO MUNDIAL. **World Development Indicators**. Disponível em: <<http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators>>

BOOZ&CO. **O custo da burocracia no imóvel**. Estudo preparado para a CBIC – Câmara Brasileira da Indústria da Construção, ABRAINC – Associação Brasileira de Incorporadoras Imobiliárias e MBC – Movimento Brasil Competitivo. São Paulo, março de 2014. Disponível em: <<http://www.cbic.org.br/pagina/o-custo-da-burocracia-no-imovel>>

CNI – Confederação Nacional da Indústria. **Licenciamento ambiental: propostas para aperfeiçoamento**. Propostas da indústria eleições 2014; v. 24. Brasília: CNI, 2014. Disponível em: <http://arquivos.portaldaindustria.com.br/app/conteudo_24/2014/07/22/468/V24_Licenciamentoambiental_web.pdf>

CNJ – Conselho Nacional de Justiça. **Justiça em números 2014 (ano-base 2013)**. Brasília: CNJ, 2014. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/programas-de-a-a-z/eficiencia-modernizacao-e-transparencia/pj-justica-em-numeros/relatorios>>

FIESP – Federação das Indústrias do Estado de São Paulo. **Precatórios: uma solução definitiva**. São Paulo: FIESP, 2009. Disponível em: <<http://www.fiesp.com.br/observatorio-da-construcao-quem-somos/atividades-do-deconic>>

FIESP – Federação das Indústrias do Estado de São Paulo. **9º ConstruBusiness: Brasil 2022 – planejar, construir, crescer**. São Paulo: FIESP, 2010. Disponível em: <<http://www.fiesp.com.br/construbusiness-propostas>>

FIESP – Federação das Indústrias do Estado de São Paulo. **10º ConstruBusiness: competitividade sustentável**. São Paulo: FIESP, 2012. Disponível em: <<http://www.fiesp.com.br/construbusiness-propostas>>

McKINSEY. **Melhores práticas e oportunidades para desenvolvimento da infraestrutura brasileira**. Apresentação proferida em palestra durante reunião plenária do COINFRA - Conselho Superior de Infraestrutura da FIESP – Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp), na sede da Federação, em 13 de fevereiro de 2014. Disponível em: <<http://www.fiesp.com.br/indices-pesquisas-e-publicacoes/reuniao-coinfra-13-02-2014-melhores-praticas-e-oportunidades-para-desenvolvimento-da-infraestrutura-brasileira>>

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Portaria Interinstitucional Nº 1.186, de 02/07/2014: Institui a Estratégia Nacional de Não Judicialização - ENAJUD, dispõe sobre a sua gestão e dá outras providências**. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/internet_docs/biblioteca/clipping-legislacao/Prt_1186_2014_Min_justica.pdf>

STRATEGY&. **Brasil mais eficiente, país mais justo**. Estudo preparado para a CBIC – Câmara Brasileira da Indústria da Construção. São Paulo, julho/2014. Disponível em: <<http://www.apeop.org.br/apeop/biblioteca/estudos-tecnicos-565/brasil-mais-eficiente-pais-mais-justo-514>>



FIESP - Federação das Indústrias do Estado de São Paulo

DECONCIC – Departamento da Indústria da Construção
Av. Paulista, 1313 – 6º andar – 01311-923 – São Paulo - SP

Tel: (11) 3549-4768

Email: deconcic@fiesp.org.br

www.fiesp.com.br