

KUPFER, D. PAC...iência? *Valor Econômico*, Rio de Janeiro, 06/02/2008.

PAC...iência?

06/02/2008

Por razões que vão desde o aquecimento do mercado interno, que animou as empresas a ampliarem as fábricas, à apreciação cambial, que barateou o preço dos equipamentos, o ano de 2007 foi extremamente positivo para a formação de capital na economia brasileira. As estimativas dão conta de que, para um avanço do PIB da ordem de 5,2%, o investimento total terá crescido 12%, puxado pela expansão de 19,5% da produção e de 35% das importações de bens de capital, e também pelo desempenho recorde da construção residencial. No entanto, esse dinamismo do investimento não parece estender-se aos setores da infra-estrutura física, mesmo tendo sido eles o eixo central do PAC - Programa de Aceleração do Crescimento, principal iniciativa econômica do governo no ano recém-encerrado.

Lançado há um ano como reflexo da generalização do consenso sobre a urgência em se recuperar e ampliar a infra-estrutura física do país, o PAC previa a aplicação de R\$ 503,9 bilhões nas áreas de energia, transporte, habitação, saneamento e recursos hídricos entre 2007 e 2010. Desse valor, R\$ 68 bilhões devem vir diretamente do orçamento da União, enquanto os recursos restantes devem ser alocados por empresas estatais (R\$ 219 bilhões) e privadas (R\$ 216,9 bilhões). No entanto, em termos concretos, de acordo com o balanço do primeiro ano publicado pelo governo, dos R\$ 16,5 bilhões de recursos do orçamento que deveriam ter sido gastos em 2007, apenas R\$ 5,4 bilhões - menos de um terço do previsto - foram efetivamente desembolsados. Quanto aos investimentos empresariais, não há ainda uma contabilidade que permita aferir o ritmo com que contribuíram para as obras de infra-estrutura ao longo de 2007. Um indicador sugestivo de que, também nas empresas, houve uma assimetria entre o comportamento do investimento total e em infra-estrutura é dado pela estatística de ingresso de investimentos externos diretos: para uma entrada total de capital externo para investimentos em 2007 de US\$ 34,3 bilhões, recorde histórico, a parcela destinada aos setores de infra-estrutura limitou-se a cerca de US\$ 3 bilhões, valor 32,5% abaixo do verificado em 2006 e que constitui o pior resultado observado nessa série desde 1996.

Diante desses números preocupantes, o governo alega que no cronograma de execução de qualquer obra é normal uma aceleração na medida em que as etapas iniciais de preparação vão sendo cumpridas. Como prova, o governo informa que 82% das 2.126 ações do programa estão com o sinal verde, isto é, se desenrolando dentro dos prazos previstos, embora não indique quais os critérios utilizados na avaliação nem tampouco informe qual o tamanho relativo dos demais ações com sinal amarelo ou vermelho. Em suma, na visão do governo, tudo parece resumir-se a uma questão de paciência, pois vencida uma inércia natural, o PAC irá deslançar sem maiores percalços. Paciência, no entanto, é um atributo sabidamente escasso no Brasil atual, razão pela qual cabe

conjeturar se o passar do tempo será mesmo um remédio suficiente para os males vividos pela infra-estrutura brasileira.

A armadilha do stop and go que enredou a economia brasileira durante as últimas décadas, penalizou severamente os setores de infra-estrutura que, sabidamente, enfrentam riscos e incertezas amplificados em função dos longos prazos de maturação e da forte presença de externalidades de produção ou de consumo que os caracterizam. Nessa fase, acumulou-se uma extensa família de gargalos que se entrelaçam, montando um formidável quebra-cabeças. Primeiro, aprofundaram-se gargalos de natureza técnica, reflexo da hoje insuficiente disponibilidade de recursos humanos e informacionais para a elaboração de bons projetos de infra-estrutura. As novas formas de organização desses empreendimentos é um complicador adicional, pois levou à constituição de novos tipos de empresas, algumas limitadas a atuação como main-contractors, empresas "ocas", dotadas de baixa capacidade de aprendizado e acumulação tecnológica, outras restritas a regimes de sub-contratação, ultra-especializadas, que dificilmente conseguem desenvolver uma visão do conjunto da obra. Segundo, devem ser adicionados os gargalos de natureza financeira. Mesmo se considerando outras taxas de referência para o cálculo da atratividade dos investimentos em infra-estrutura que não a Selic, as taxas de juros no Brasil ainda são muito altas, contaminando os preços finais dos bens e serviços, reduzindo o potencial de geração de caixa do projeto e limitando a viabilidade financeira dos empreendimentos. Terceiro, acrescentem-se os gargalos de natureza regulatória, dado o desafio ainda não resolvido de encontrar modelos e atores que possam substituir o aparato institucional fortemente estatal que comandou o setor, destruído inicialmente pela estagnação econômica da década de 1980 e desmontado posteriormente pelos governos neoliberais da década de 1990.

Não fosse pouco, o problema está longe de se esgotar no peso com que hoje se manifestam esses gargalos técnicos, financeiros e regulatórios e, nunca é demais enfatizar, as suas interações. Esses são obstáculos primordialmente relacionados aos projetos voltados para "apagar incêndios" que vem mobilizando as atuais políticas de infra-estrutura. Mais complexa ainda é a problemática quando se pensa nos grandes projetos estruturantes, que sempre cumpriram papel decisivo na trajetória do desenvolvimento econômico brasileiro. Enquanto não se conseguir antever a direção a qual está indo a estrutura produtiva brasileira, seja em termos da sua composição setorial, seja em termos da sua distribuição espacial, tampouco será possível dimensionar esses eixos organizadores da oferta de infra-estrutura. Ao mesmo tempo, as condições de acesso à infra-estrutura são, e serão cada vez mais, elementos centrais para a definição da competitividade futura da economia brasileira e, portanto, variável decisiva na determinação da natureza do processo de reestruturação produtiva que irá prevalecer. É nessa circularidade que está o mais difícil nó a ser desatado. Para avançar nessa direção, o PAC terá que evoluir da sua condição atual de um mero programa, que lista e monitora ações, para um verdadeiro plano de expansão da infra-estrutura. E isso não se resolve com o passar do tempo e sim com a firme disposição política de reconstruir uma nova institucionalidade que devolva ao Estado brasileiro a capacidade de planejamento que se perdeu no passado. Enquanto isso,paciência.