

EDIÇÃO ATUAL

**DEZEMBRO / JANEIRO 2008
ANO 2 NUMERO 12**

CUSTOBRASIL
REVISTA DE ECONOMIA

Artigo de

**A simbiose entre
o público e o privado**

de



Editorial



Um “plano-Brasil” para acelerar o crescimento

DAVID KUPFER



Professor do Instituto de Economia da UFRJ e coordenador do Grupo de Indústria e Competitividade (GIC-IE/UFRJ)

O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), avaliado pelo governo como sendo o maior programa estratégico de investimentos do Brasil nas últimas quatro décadas, está completando seu primeiro aniversário. Embora mencionasse outros objetivos como estímulos ao crédito e ao financiamento, melhoria do ambiente de investimento, desoneração tributária e medidas fiscais de longo prazo, o PAC é, essencialmente, um plano de expansão da infra-estrutura, voltado para a ampliação da logística (rodovias, ferrovias, portos, aeroportos e hidrovias); energia (geração e transmissão de energia elétrica, petróleo e gás natural e combustíveis renováveis); e infra-estrutura social e urbana (saneamento, habitação, transporte urbano, Luz para Todos e recursos hídricos).

Nesses setores, o PAC prometia aplicar entre 2007 e 2010 um montante de cerca de R\$ 500 bilhões, nas áreas de energia, transporte, habitação, saneamento e recursos hídricos. Desse valor, R\$ 68 bilhões corresponderiam (ou corresponderão) a aportes diretos do orçamento da União enquanto os recursos restantes – a bagatela de R\$ 430 bilhões

– deveriam ser alocados por empresas, tanto estatais quanto privadas.

Quando do seu lançamento, o PAC foi saudado como sendo, enfim, uma rara iniciativa do governo comprometida com a economia real. No entanto, no plano concreto, de acordo com os primeiros balanços publicados na imprensa, dos R\$ 16,5 bilhões que o governo pretendia gastar no ano de 2007, apenas R\$ 5,4 bilhões foram efetivamente desembolsados. Tampouco os aportes empresariais evoluíram de forma significativamente diferentes dos padrões exibidos em anos anteriores, sugerindo que o PAC também não conseguiu alavancar recursos em volume muito além do que essas empresas já tencionavam investir para a expansão natural dos seus negócios.

Esse é tipicamente o caso da área de petróleo e gás, na qual a Petrobras cumpriu um conjunto de investimentos dentro de uma programação de longo prazo que já estava desenhada há anos. Na mesma direção, embora por razões distintas, enquadra-se o setor de biocombustíveis. Nesse caso, os pesados investimentos realizados na cadeia do etanol refletiram muito mais as circunstâncias

especiais de ultra-aquecimento vividas por esse mercado como consequência da decisão do governo norte-americano de incrementar a sua utilização em substituição à gasolina.

A questão que cabe ser feita é porque, mesmo tendo refletido a existência de um consenso generalizado em relação à necessidade de se recuperar e ampliar a infra-estrutura física à disposição de produtores e consumidores brasileiros, o PAC não conseguiu deslanchar. Já se disse que uma análise em profundidade do PAC exige tratar de uma dimensão econômica, na qual o programa visa revitalizar o investimento no país, mas também de uma dimensão política que, por sua vez, se desdobra em duas frentes: no plano interno, na tentativa de reunir as forças desenvolvimentistas com o objetivo de retomar para o Estado um papel mais ativo na condução da economia; e no plano externo, na busca da abertura de espaço para uma maior inserção internacional do país, incluindo um redesenho da geopolítica da América do Sul, que vise potencializar as oportunidades de internacionalização dos capitais brasileiros na região.

Certamente, a resposta a essa questão envolve uma miríade de razões e explicações. Porém, correndo o risco da simplificação, há elementos exclusivamente na órbita econômica pertinentes e, sem dúvida, com alguma influência na constituição do nó que necessita ser desatado.

Em primeiro lugar, é importante ter claro que o ano de 2007, por diversas razões, foi extremamente favorável para a intensificação da formação de capital na economia brasileira em geral. De fato, constatou-se uma aceleração do investimento produtivo, comprovado pela explosão do consumo aparente de bens de capital, especialmente da importação de máquinas e equipamentos industriais, e também da construção habitacional, expressa no número recorde de lançamentos imobiliários registrado no ano. No entanto, os investimentos em energia, transportes e demais setores da infraestrutura física ficaram para trás.

Com isso, parece ganhar espaço um tipo de argumentação usualmente levantada pelos que aqui serão chamados de “estagnacionistas”. Para esse grupo, a macroeconomia do baixo crescimento praticada no país, assentada em taxas básicas de juros elevadas, taxa de câmbio apreciada e carga tributária exagerada, sinaliza com perspectivas negativas para a lucratividade de longo prazo dos negócios, comprometendo as expectativas futuras dos agentes econômicos e deprimindo a taxa de decisões de investimentos tomadas por esses agentes.

Obviamente, o ônus sob a forma de maiores riscos e incertezas seriam mais elevados para os investimentos em infraestrutura devido aos maiores prazos de maturação que lhes são característicos. A economia brasileira padeceria, portanto, de uma insuficiência dinâmica da demanda de longo prazo que comprometeria cronicamente a atratividade dos investimentos nesses setores. Em outras palavras, com a economia enredada na armadilha do *stop and go*, os períodos de

crescimento que justificariam a decisão de investir em infraestrutura seriam rapidamente interrompidos, de forma que, anos depois, quando os projetos entrarem em operação encontrarão a economia já na fase descendente do miniciclo, frustrando as expectativas iniciais de rentabilidade.

OFERTA *VERSUS* DEMANDA

No entanto, em muitos segmentos de infraestrutura é tal o desbalanceamento já existente entre oferta e demanda que não parece razoável acreditar que a variabilidade intertemporal de demanda possa significar um obstáculo efetivo à expansão desses setores. Um exemplo inquestionável de que não basta a existência de demanda para garantir o desenvolvimento da oferta de infraestrutura é dado pelo setor de energia. O país encontra-se diante da ameaça de experimentar um segundo *round* de racionamento de energia, menos de dez anos após o apagão de 2001, embora desde a vigorosa retomada do crescimento econômico ocorrida em 2004 já fosse possível prever um déficit na oferta de energia elétrica. Algo mais do que insuficiência dinâmica da demanda necessita ser trazido à tona para explicar a lentidão com que as obras de infraestrutura vêm sendo tocadas.

Esses argumentos adicionais podem ser encontrados no arsenal manejado pelos que serão aqui chamados de “financeiristas”. Para esses, a principal restrição enfrentada pelos setores de infraestrutura no Brasil decorre dos custos de capital praticadas no país, excessivamente altos *vis-a-vis* as taxas de retorno tendencialmente baixas que caracterizam os investimentos nesse campo. Evidentemente, o custo de capital excessivo prejudica o fluxo de caixa esperado do projeto. Basta imaginar uma estrada financiada com taxa de juros real de 8% ao ano, que se deseja pagar com recursos gerados pelos pedágios a

serem cobrados por sua utilização. O custo elevado do capital vai se propagar para o preço do pedágio, que irá reduzir o movimento nessa estrada, que irá afetar a capacidade de geração de receitas. É necessário inverter essa equação. A infraestrutura deve ter uma escala de utilização tal que assegure um grau de utilização elevado.

A taxa básica de juros vigente no Brasil é ainda muito alta se comparada aos valores praticados nos demais países. Mas também cabe ter presente que não existe somente uma taxa de juros e sim uma estrutura de taxas de juros, na qual a taxa de referência para o cálculo da atratividade dos investimentos em infraestrutura não deve ser a Selic e sim valores mais baixos que reflitam o custo efetivo do *funding* mobilizado por esses empreendimentos. Além disso, nos anos recentes, verificou-se um significativo rebaixamento de toda a estrutura de taxas de juros, à exceção talvez das taxas cobradas pelos empréstimos pessoais não consignados e, também, o surgimento de inovações financeiras que ajudam em muito a viabilizar os investimentos em grande escala e com lento retorno, típicos das obras de infraestrutura física. Algo mais, portanto, precisa ser acrescentado ao debate sobre as causas da lentidão da expansão da oferta de infraestrutura.

Esses argumentos podem ser buscados nas análises realizadas pelos que serão aqui chamados de “regulacionistas”. Para esses, as principais restrições ao pleno desenvolvimento da infraestrutura estão no plano institucional, dado o desafio ainda não resolvido de encontrar modelos e atores que possam substituir o aparato estatal que comandava o setor, destruído inicialmente pela estagnação econômica da década de 1980 e desmontado posteriormente pelos governos neoliberais da década de 1990.

Observada em perspectiva histórica, a infraestrutura brasileira sempre evoluiu aos “pulos”. Considerando o intervalo que

se inicia após o racionamento de energia elétrica dos anos centrais da década de 1960 e se estende aos dias atuais, o país experimentou diferentes modelos de provimento desses bens e serviços. O primeiro deles, que atingiu seu ápice na década de 1970, foi o modelo liderado pelo Estado, que elegia alvos, constituía as empresas estatais encarregadas de alcançá-los e financiava os projetos com recursos externos.

Ao final da década de 1970, a política industrial desenvolvimentista logrou constituir uma estrutura industrial quase completa, contemplando uma indústria de base moderna e uma indústria de bens de capital com boa capacidade manufatureira, embora dependente de transferência externa de tecnologia. Um balanço do período indica que o regime competitivo da substituição de importações revelou grande capacidade estruturante, tanto na implantação de setores novos na matriz industrial como petroquímica ou celulose quanto no desenvolvimento de uma infra-estrutura moderna, especialmente nos setores elétrico e de telecomunicações. Porém, o custo macroeconômico desse modelo, cobrado na forma de uma situação insustentável das dívidas interna e externa, decretou o seu desmonte já nos anos iniciais da década de 1980.

MODELO NEOLIBERAL

O segundo modelo experimentado pelo país foi o neoliberal, tentado ao longo da década de 1990, especialmente após o sucesso do Plano Real na estabilização da inflação. A estratégia de desenvolvimento liberal previa uma seqüência de virtudes que resolveriam o problema da expansão da infra-estrutura pela via do mercado. Imaginava-se, primeiro, que a estabilização dos preços permitiria a retomada da capacidade de cálculo do retorno dos investimentos, estimulando o investimento privado e desentupindo os canais de financiamento. Segundo,

acreditava-se que a abertura comercial disciplinaria os agentes econômicos, assegurando a sobrevivência apenas dos mais produtivos e criando as condições para a eficiência e a sustentabilidade das estratégias empresariais, gerando assim demanda firme e rentável para as atividades de infra-estrutura. Finalmente, com as privatizações, a entrada de capital estrangeiro iria suprir as lacunas de capital assegurando a expansão da oferta no ritmo demandado pelo consumo.

Evidentemente, uma oferta de infra-estrutura exclusivamente comandada pela existência imediata de demanda seria constituída apenas nos mercados em que a densidade de poder aquisitivo fosse compatível com os requisitos de escala desses empreendimentos.

Para contornar essa lacuna, a estratégia neoliberal apoiava-se decisivamente na construção de um arcabouço regulatório capaz de assegurar a ampliação ou mesmo a universalização do acesso a certos bens e serviços de infra-estrutura considerados essenciais ao bem-estar da população. Adicionalmente, caberia a essas agências reguladoras criar as condições estruturais de manutenção da competição bem como o controle do poder de mercado potencialmente disponível para as empresas nos casos em que a estrutura eficiente correspondesse aos chamados monopólios naturais.

Como é sabido, essa seqüência de eventos, virtuosos na aparência e inconsistentes na essência, longe de se concretizar, ficou pelo caminho. Inicialmente, com a melhora do ambiente macroeconômico no período do imediato pós-Plano Real (1994-1996), a economia entrou em movimento, muito embora não tenha havido uma retomada firme nos níveis de formação de capital fixo. O fato marcante foi uma importante modificação no padrão de investimentos das empresas: um número jamais visto de fusões e aquisições de empresas foi a grande novidade do período, boa parte delas relacionada

ao processo de privatização. Ao mesmo tempo, nessa fase inicial, o investimento direto externo voltou a representar parcela significativa da formação de capital na indústria. Esses capitais estrangeiros participaram ativamente das operações patrimoniais de desestatização já mencionadas.

Com tudo isso, o período se caracterizou mais pela transferência de propriedade de ativos pré-existentes do que por adições líquidas significativas de capacidade produtiva. Com o passar dos anos, a “ultra-abertura” que predominou nessa fase levou inicialmente a balança comercial e posteriormente o balanço de pagamentos a uma situação de ruptura, provocando uma crise que comprometeu qualquer possibilidade de sustentação de uma trajetória de crescimento para a economia brasileira. O extenso subinvestimento que a estratégia neoliberal impôs ao setor de infra-estrutura começaria a cobrar seu preço logo a seguir, simbolizado pelo colapso no abastecimento de energia elétrica ocorrido em 2001.

De lá para cá, diversas têm sido as tentativas de encontrar um novo modelo que consiga escapar das velhas dicotomias – puro Estado ou puro mercado. Desde as Parcerias Público-Privadas (PPP), que aparentemente se foram sem nunca terem sido efetivamente postas em prática, até os recentes modelos de concessão baseados em modicidade tarifária, provavelmente, muito chão ainda terá que ser percorrido até que surja um desenho institucional capaz de organizar eficientemente os papéis do Estado, do governo, das empresas estatais e dos capitais privados no provimento de infra-estrutura.

Dentre os pontos comumente mencionados na esfera pelos “regulacionistas”, há um que parece totalmente fora de lugar: considerar o excesso de regulamentação que caracteriza o Estado brasileiro como um óbice importante ao desenvolvimento da infra-estrutura

nacional. A bem da verdade, enfatizar esse tipo de problema parece fazer parte de uma agenda maior, aparentemente emanada de algumas instituições supranacionais, que insistem no diagnóstico de que Estados pesados e burocráticos – e o brasileiro é sempre mencionado como um ícone – inibem a criação de um bom ambiente de negócios e que somente uma política de *hands-off* por parte do setor público seria capaz de promover resultados consistentes. Toda desregulamentação inteligente é sempre bem-vinda. Porém, as regulamentações não são construídas sem motivo ou buscando apenas beneficiar grupos de poder aninhados no Estado. Elas decorrem fundamentalmente da necessidade de controle social sobre certas atividades que lidam com bens públicos ou de propriedade comum.

CULTURA REGULATÓRIA

Por exemplo, não parece sensato considerar que a necessidade de aprovação prévia dos projetos nos órgãos ambientais seja uma “regulamentação burra”, culpando-se esses órgãos por adiamentos ou atrasos no cronograma de execução de obras de infra-estrutura. Sensato é aceitar que a infra-estrutura deve expandir-se sem destruir o meio ambiente. O problema, portanto, não decorre exatamente da existência da regulamentação em si e, sim, do fato de que a sociedade brasileira tem pouca tradição nessas políticas e ainda não sabe como criar as regras corretas. Esse é um processo que envolve o aprendizado de um conhecimento social que é tácito, não transferível ou imitável a partir de outras experiências nacionais, e que, portanto, somente é possível de aprender fazendo.

Finalmente, existem ainda os argumentos enfatizados pelos que aqui serão chamados de “tecnicistas”. Para esse grupo, o grande obstáculo a ser vencido é de natureza técnica: faltam recursos humanos, tecnológicos e informacionais

que permitam a concepção e implantação de bons projetos de infra-estrutura por causa do relativo sucateamento da engenharia nacional durante o longo período de hibernação forçada pela quase inexistência de grandes obras no país. Enquanto isso, a complexidade técnica, organizacional e gerencial desses empreendimentos cresceu em função dos aumentos no número de agentes intervenientes e na extensão das cadeias de fornecedores de bens e serviços.

As novas formas de organização desses grandes empreendimentos levou à constituição de novos tipos de empresas. Dentre essas, despontam, de um lado, aquelas limitadas a atuação como *main-contractors*, empresas “ocas”, dotadas de baixa capacidade de aprendizado e acumulação tecnológica e, de outro, empresas em regime de subcontratação, ultra-especializadas, responsáveis pela aquisição dos bens e serviços necessários e pela gestão da montagem de partes dos projetos.

Tudo isso remete a um diagnóstico no qual a limitação na oferta de mão-de-obra qualificada é posta como moto central de um círculo vicioso. A fragilidade das empresas de engenharia provoca uma articulação pouco densa entre contratantes e contratados que, por sua vez, repercute em um esforço incipiente e desarticulado de inovação tecnológica na cadeia de fornecedores de bens de capital e serviços especializados. A superação dessa restrição dependeria, portanto, de uma imprescindível melhoria da capacidade dos sistemas educacional e de ciência e tecnologia em atender as necessidades de cada tipo de atividade de infra-estrutura e das suas redes de fornecedores de bens e serviços.

Enfim, os gargalos relacionados aos diagnósticos “estagnacionistas”, “financeiristas”, “regulacionistas” e “tecnicistas” em conjunto montam um quebra-cabeça formidável, cuja resolução vai exigir uma abordagem pragmática do problema.

Essa percepção é reforçada pelos sinais recentes de que o ciclo de investimentos mais intenso dos últimos vinte anos está em curso. Dependendo se essa dinamização for generalizada ou confinada apenas a alguns setores e regiões, estarão sendo definidas estruturas produtivas muito diferentes para a economia brasileira nos próximos anos.

Enquanto não se conseguir antever a direção para a qual está indo a estrutura produtiva brasileira, seja em termos da composição setorial da produção, seja em termos da distribuição espacial da atividade econômica no território nacional, tampouco será possível dimensionar os eixos organizadores da oferta de infra-estrutura. Esse tipo de circularidade não deve surpreender. Em economias atrasadas como a brasileira, o desenvolvimento econômico não pode se resumir apenas a percorrer uma trajetória de crescimento sustentado, pois requer transformações da estrutura produtiva, simultaneamente compatíveis com a evolução do mercado interno e com as oportunidades no comércio internacional.

A experiência internacional mostra que todos os países praticam políticas industriais, entendida como um conjunto coerente e articulado de incentivos e regulações, originados em ações públicas, que influenciam a estrutura produtiva e patrimonial, a conduta e o desempenho dos agentes econômicos em um determinado espaço econômico nacional. Essas políticas significam o exercício pleno de uma habilidade de planejar a médio e longo prazos, formatando ações que podem ser distintas na natureza e no grau de “ativismo”, mas sempre definem horizontes, elegem prioridades e coordenam os processos decisórios. A ausência desse “plano Brasil” é hoje a principal trava para o deslanche da infra-estrutura nacional. Por isso, antes do que recursos financeiros, desenhos institucionais ou bons projetos, o que está faltando, enfim, é o velho e bom planejamento. ■