6 PONTOS DE UMA AGENDA SETORIAL

A cadeia produtiva da construção reconquistou nos últimos anos o papel que dela se espera no investimento e na geração de renda e emprego. Com o início de novas administrações, este artigo procura sintetizar os principais vetores de aprimoramentos institucionais e das políticas públicas que afetam o desempenho do setor

Edney Cielici Dias e Fernando Garcia

COM A DEFINIÇÃO de parte significativa da equipe do novo governo, delineiam-se as principais linhas de política econômica que serão desenvolvidas nos próximos quatro anos. A orientação geral que pautou a administração Lula deve ser mantida, em especial a estabilidade econômica e o papel do Estado como indutor do crescimento e, ao mesmo tempo, promotor do desenvolvimento social.

A continuidade das diretrizes do governo, no entanto, não é suficiente por si só. O cenário internacional se anuncia problemático, sobretudo em razão das dificuldades de recuperação da economia americana e das crises de economias européias, como a irlandesa e a grega. A busca pelo ajuste tem se dado em grande medida de maneira unilateral e conflituosa – as economias nacionais promovem desvalorizações de moeda como forma de conseguir um lugar ao sol em um mercado mundial cada vez mais chinês.

Em meio a esses graves problemas, o Brasil encontra-se numa posição privilegiada, com possibilidade de sustentar um crescimento médio de 5% ao ano, como projeta o próprio governo. O mercado interno deverá continuar crescendo para que esse percentual de expansão do PIB se mantenha. Mas essa dinâmica tem que ocorrer de tal forma que mais e melhores empregos sejam oferecidos. Isso significa investir em competitividade, tecnologia e capacitação, de forma a enfrentar um processo de desindustrialização que já se anuncia.

Com se sabe, o Brasil necessita se manter na trilha estreita do desenvolvimento. Estudiosos desse tema, com destaque para o economista Amartya Sen, têm ressaltado a importância da evolução da renda, da educação e da qualidade de vida em geral para que índices ainda mais elevados e sustentáveis de crescimento possam ser atingidos. Assim, o desenvolvimento humano em sentido amplo não é apenas produto, mas pré-requisito, do desenvolvimento. Tem-se verificado no Brasil uma gradativa ascensão social das famílias com nível de renda mais baixo, o que é um bom indicador que o caminho correto está sendo perseguido.

A cadeia da construção civil se insere nesse contexto de desafios e oportunidades, como promotora do crescimento econômico e da qualidade de vida da população. O país necessita de infraestrutura e moradias para se desenvolver. O investimento em construção tem um papel estratégico e representa parte decisiva do investimento da economia, portanto ele é, ao mesmo tempo, produto e promotor do desenvolvimento.

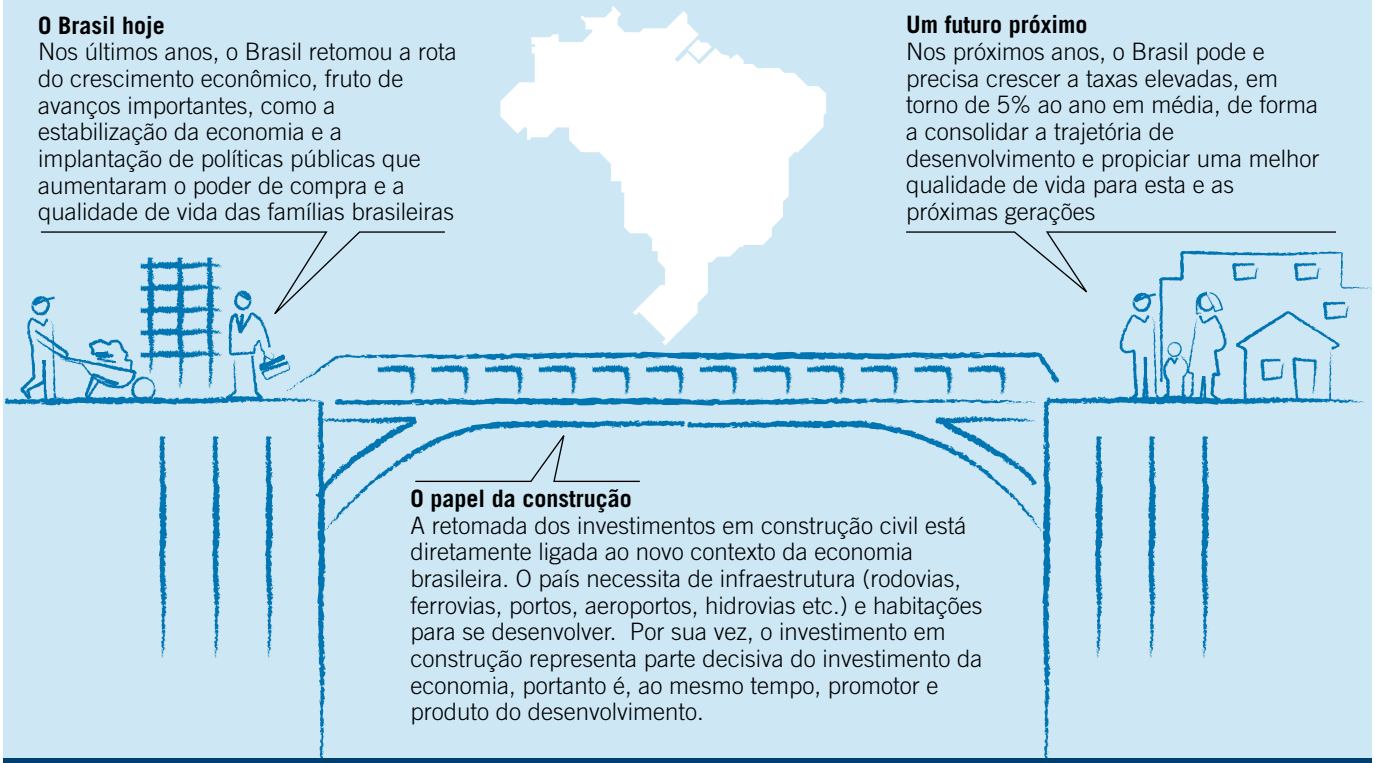
Para analisar o que precisa ser aprimorado na esfera da construção, de forma que cumpra o papel a ela reservado, este artigo procurou isolar seis dimensões que merecem particular atenção dos governantes e dos dirigentes da cadeia produtiva. Como mostra o diagrama na página ao lado, trata-se de dimensões interligadas entre si, de tal forma que progressos em uma delas têm efeitos nas demais dimensões do desempenho setorial. O sucesso depende, portanto, de um avanço balanceado das áreas em foco.

Esses seis pontos – a saber, *produtividade da mão de obra*, *competitividade industrial*, *incorporação de tecnologias*, *fontes de capital*, *ocupação adequada do território* e *aperfeiçoamento de trâmites públicos* – serão discutidos de forma concisa nas próximas páginas.

A CONSTRUÇÃO E O DESENVOLVIMENTO NOS PRÓXIMOS ANOS

O Brasil hoje
Nos últimos anos, o Brasil retomou a rota do crescimento econômico, fruto de avanços importantes, como a estabilização da economia e a implantação de políticas públicas que aumentaram o poder de compra e a qualidade de vida das famílias brasileiras

Um futuro próximo
Nos próximos anos, o Brasil pode e precisa crescer a taxas elevadas, em torno de 5% ao ano em média, de forma a consolidar a trajetória de desenvolvimento e propiciar uma melhor qualidade de vida para esta e as próximas gerações



O papel da construção
A retomada dos investimentos em construção civil está diretamente ligada ao novo contexto da economia brasileira. O país necessita de infraestrutura (rodovias, ferrovias, portos, aeroportos, hidrovias etc.) e habitações para se desenvolver. Por sua vez, o investimento em construção representa parte decisiva do investimento da economia, portanto é, ao mesmo tempo, promotor e produto do desenvolvimento.

DIMENSÕES DECISIVAS DO DESEMPENHO SETORIAL

Para que o Brasil cresça ao ritmo desejado de 5% ao ano, a construção civil deve crescer a uma média de 6% ao ano. Há condições factíveis para que isso ocorra de forma sustentável, mas seis dimensões do desempenho setorial, que interagem entre si dinamicamente, têm que ser adequadamente aperfeiçoadas, conforme mostra a o desenho.



RUMO AO PLENO EMPREGO, A PRODUTIVIDADE DA MÃO DE OBRA É ESSENCIAL

Uma ótima notícia: o ritmo de crescimento da economia conduzirá o Brasil à proximidade do pleno emprego. Um sinal de alerta: há perspectiva de falta de trabalhadores, sobretudo em setores intensivos de mão de obra, como a construção civil.

A expansão PIB brasileiro a 5% ao ano, conjugada a ganhos de produtividade da mão de obra de 3,1% ao ano, implica uma taxa anual média de crescimento do emprego de 1,9% nos próximos 12 anos. Isso significa um crescimento acumulado de quase 28% do emprego para o período como um todo, levando o número de ocupados no país de 96,8 milhões hoje para cerca de 124 milhões em 2022.

Caso não ocorra o avanço na produtividade relatado acima, o crescimento do PIB se tornará insustentável, pois a demanda por mão de obra não será suprida em razão da própria dinâmica demográfica restritiva. Esse quadro impõe sérios desafios educacionais e tecnológicos à sociedade brasileira, de forma que o aumento da produtividade dos trabalhadores seja factível.

O ingresso de 27 milhões de pessoas na população economicamente ativa (PEA), aliado a uma redução gradativa do desemprego para 3,4% dessa população, permitirá o crescimento da ocupação à taxa média anual de 1,9% ao ano no período. Para a conta fechar, é necessário um crescimento médio de 3,1% ao ano da produtividade da mão de obra (valor adicionado por trabalhador).

Isso significa que a base tecnológica do país deve mudar e a qualificação da força de trabalho deve ser ampliada. Portanto criar condições de mudança tecnológica e de capacitação para essa quantidade de trabalhadores é um dos grandes desafios que se colocam para a sociedade brasileira.

O crescimento de 6,1% ao ano do PIB da construção requer a expansão do emprego, mas em um mercado global de trabalho com oferta progressivamente escassa e com remunerações crescentes. Para se equiparar ao padrão médio da economia, a construção civil deve gerar ganhos de produtividade da força de trabalho de 3% ao ano. Nesse caso, os salários pagos seriam suficientes para atrair jovens para as ocupações da construção.

Para obter esse aumento da produtividade, é necessário (a) promover a mudança tecnológica nos processos construtivos e nos materiais, (b) aumentar o uso de máquinas e equipamentos; e (c) qualificar a mão de obra que ingressa nesse mercado. Isso significa uma mudança grande em termos da tendência verificada nos últimos anos, em que ocorreram ganhos relativamente pequenos de produtividade da mão de obra.

CONDIÇÕES DE COMPETITIVIDADE INDUSTRIAL E EQUILÍBRIO EXTERNO

A participação do Brasil no comércio mundial traz um forte alerta de desequilíbrio na balança comercial. De acordo com o modelo de cenários desenvolvido pela **FGV**, as exportações crescerão na média de 4,3% ao ano nos próximos anos – um ritmo bem inferior aos 6,7% ao ano projetados para as importações, mesmo considerando o efeito positivo das exportações do petróleo do pré-sal.

Essa questão é de interesse direto para indústria de materiais de construção. Se medidas de estímulo à indústria – no campo tributário, na defesa contra a concorrência desleal, na oferta competitiva de energia – não forem tomadas, certamente ocorrerá um processo de desindustrialização, com ampla importação de produtos destinados a atender o mercado doméstico (a propósito desse tema, recomenda-se a leitura do artigo *A transformação do parque produtivo em warehouse de importados*, de Antonio Carlos Kieling, à pág. 16 desta edição).

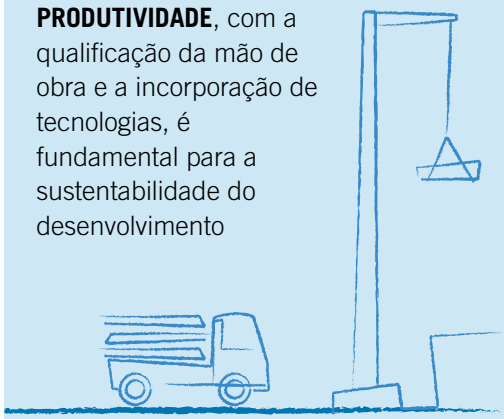
Conferir competitividade à indústria nacional evitará que o crescimento da construção redunde em déficits comerciais muito elevados e desindustrialização das cadeias produtivas, fato que já ocorre em alguns segmentos. Como o real deve se manter valorizado nos próximos anos, as estratégias para o aumento de competitividade passam por políticas que diminuam as desvantagens do custo doméstico.

Os preços da eletricidade e do gás natural, itens básicos de custo da maior parte dos materiais de construção, cresceram de forma expressiva nos últimos anos. Esse fato significou diretamente o encarecimento dos produtos nacionais em relação aos importados. A redução do custo da energia deve ser obtida por meio de desoneração fiscal. O aumento de escala de produção industrial, por sua vez, deve ser alcançado por meio da melhoria das condições de investimento.

Além dessas ações de médio e longo prazos, o governo deve ampliar sua atuação na vigilância do comércio internacional, com fiscalização e ações antidumping. A indústria nacional não pode ficar exposta a práticas concorrenciais desleais, bem como necessita de uma carga tributária adequada e de preços competitivos de um insumo fundamental, a energia. O crescimento duradouro não pode se pautar em exportações primárias – ao contrário, tem que estar inserido numa visão estratégica de inserção no mercado mundial com produtos de maior valor agregado.

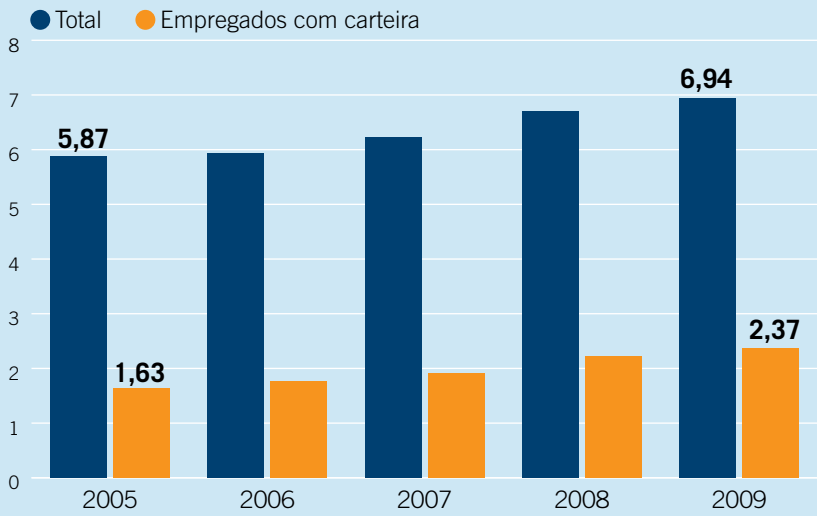
OS DESAFIOS DO MERCADO DE TRABALHO

O Brasil e o setor da construção vão crescer muito acima da média da disponibilidade de trabalhadores, portanto o **AUMENTO DA PRODUTIVIDADE**, com a qualificação da mão de obra e a incorporação de tecnologias, é fundamental para a sustentabilidade do desenvolvimento



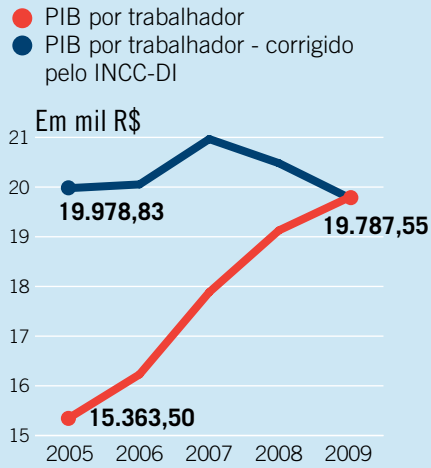
Evolução do emprego na construção civil

Em milhões



Fonte: FGV.

Evolução da produtividade na construção civil

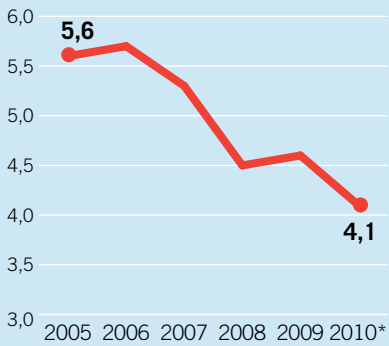


Fonte: FGV.

Números do mercado de trabalho como um todo nas regiões metropolitanas

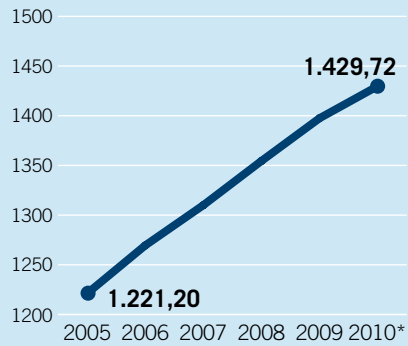
O desemprego cai...

Desemprego - % da PIA



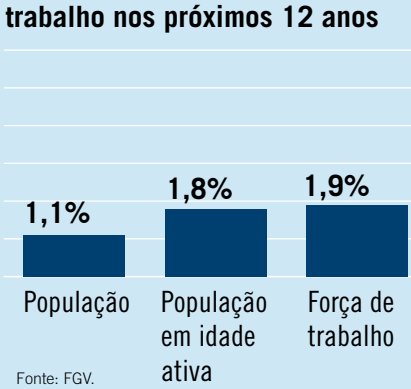
...e a remuneração cresce

Remuneração real dos ocupados (R$ por mês)



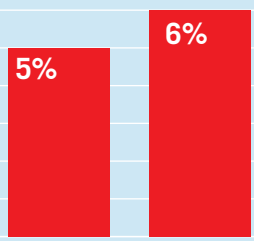
Fonte: IBGE:. (*) até agosto.

Crescimento do do mercado de trabalho nos próximos 12 anos

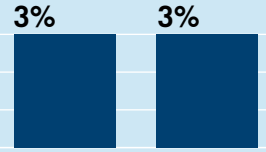


Fonte: FGV.

Para crescer...



...é necessário



A NECESSIDADE DE INCORPORAÇÃO DE TECNOLOGIAS

Para manter uma média de crescimento de 6%, a construção terá de necessariamente de incorporar tecnologias disponíveis, mas ainda pouco exploradas no contexto brasileiro. A expansão do PIB da construção requer aumentos aproveitamento dos recursos existentes (mão de obra, materiais etc.). Isso implica o aumento da intensidade de capital (máquinas e equipamentos), a adoção de técnicas construtivas mais eficientes, o aumento das escalas de produção e a qualificação da mão de obra.

O aumento do uso de máquinas e equipamentos nas obras é essencial para elevar a produtividade. O uso dos bens de capital potencializa a produtividade da mão de obra, aumentando o aproveitamento da hora trabalhada. Com a adoção das tecnologias, salários mais elevados serão factíveis, o que causará interesse por postos de trabalho na construção.

Assim o governo deve agir no sentido de facilitar a aquisição de máquinas e equipamentos por parte das construtoras, o que passa pela melhoria das condições de financiamento dos bens de capital e pela redução da elevada carga tributária incidente sobre eles, um triste desvio do sistema tributário brasileiro.

O estímulo à industrialização na construção é fonte de ganhos expressivos de produtividade e redução de custo, com ganhos de qualidade e de conformidade das obras. O uso de tecnologias possibilita o aumento de escala de produção, o que traz ganhos diretos na compra de materiais e na redução de custos fixos médios. Custos mais baixos, por sua vez, são cruciais na oferta de moradias para as famílias de baixa renda.

A adoção de novos processos produtivos está sujeita, no entanto, a barreiras comportamentais e econômicas, o que indica a necessidade de ações de estímulo à inovação que compensem em dada medida o risco de adoção dessas tecnologias. Além disso, o aumento do uso de capital e a mudança tecnológica possibilitam aumento de produtividade da mão de obra, o que pressupõe uma melhor da qualificação dos trabalhadores. Portanto é preciso ampliar de forma integrada o sistema de treinamento e qualificação dos trabalhadores da construção. Tendo em vista os ganhos sociais provenientes do aumento da qualificação da mão de obra, a ação conjunta da iniciativa privada com as esferas de governo é fundamental para obtenção dos resultados necessários.

PARA CRESCER DURADOURAMENTE, NOVAS FONTES DE CAPITAL

A despeito da maturidade do mercado bancário e de capitais no Brasil, parcela vital do crédito de longo prazo para obras de infraestrutura é suprida pelo BNDES. Em 2009, o banco desembolsou 55% da demanda de crédito de infraestrutura, contra 20% em 2003. A previsão da Associação Brasileira da Infraestrutura e Indústrias de Base (Abdib) é que a contratação de projetos de infraestrutura demande cerca de R$ 130 bilhões em 2010, e o BNDES deverá emprestar R$ 55 bilhões. Ainda de acordo com a entidade, as aplicações em obras vão atingir um patamar de R$ 160 bilhões ao ano até 2014.

A atuação o BNDES é necessária, porém está próxima do limite, na avaliação de analistas. Isso ocorre mesmo após a entrada nesse campo de bancos como a Caixa Econômica Federal, dos fundos de investimento, dos fundos de pensão, de instituições multilaterais, além do mercado de capitais. Os empreendimentos de infraestrutura embutem alto risco e trazem uma rentabilidade variável de longo prazo. Agentes privados apontam a insegurança jurídica e a ausência de regulamentação como responsáveis pela situação presente, em que as iniciativas de financiamento são altamente dependentes BNDES.

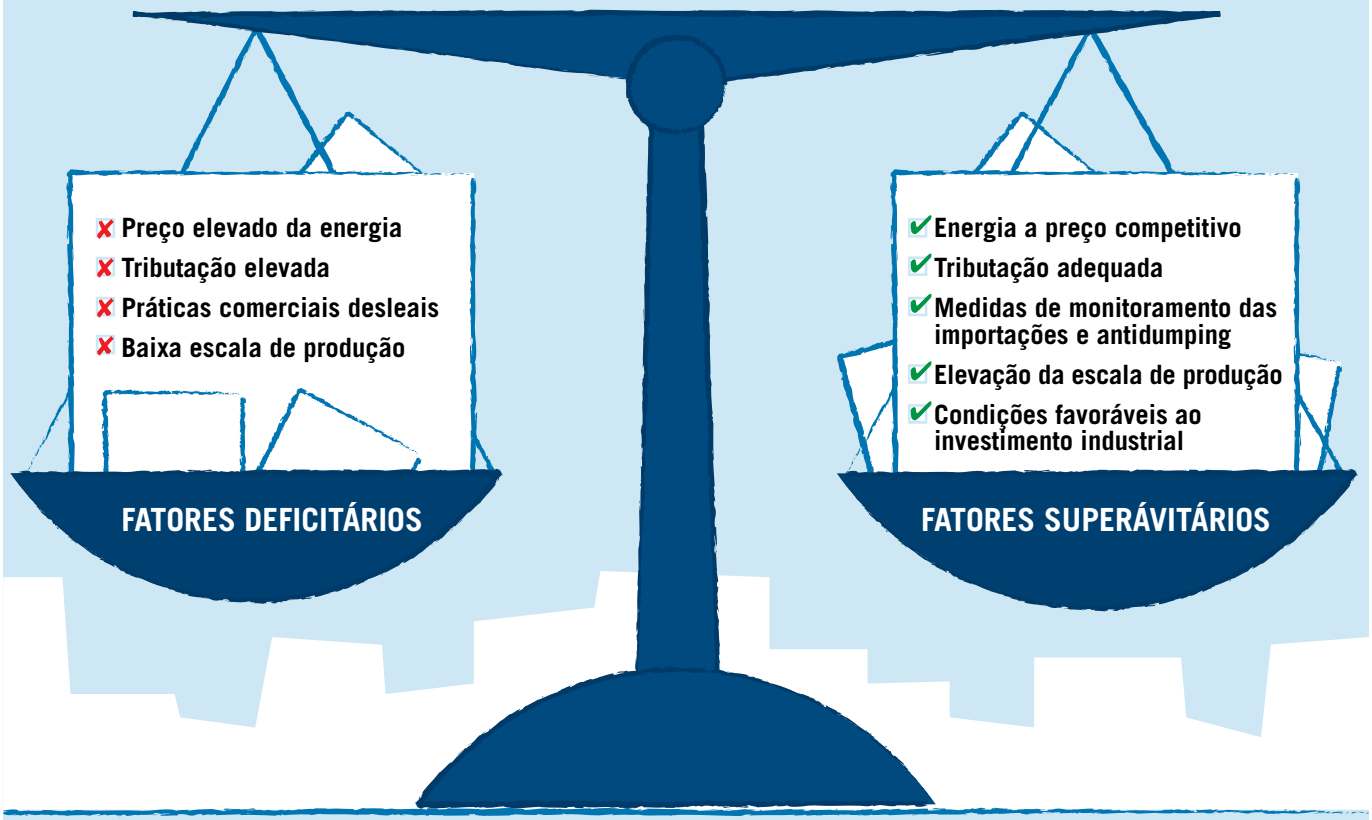
A expansão econômica projetada para a economia brasileira mostra que é premente a atuação de maior peso dos financiadores privados. Estes, por sua vez, apontam para a necessidade de medidas de estímulo por parte do governo. Portanto, no que se refere ao financiamento de longo prazo, o novo governo tem um grande desafio pela frente, e a saída é atrair os bancos privados e o mercado de capitais de forma sustentada.

No campo habitacional, o documento do Construbusiness 2010, organizado pelo Departamento da Indústria da Construção da Fiesp, elaborado com a participação da **FGV**, estimou a necessidade de investimentos no valor de quase R$ 260 bilhões por ano na média até 2022. O montante de crédito exigido para dar conta desse desafio será em média de R$ 173 bilhões a cada ano, mas a projeções apontam que o FGTS e a poupança poderão suprir apenas 40% dessas necessidades incrementais.

No caso da poupança, a expansão do crédito observada nos últimos anos já elevou a relação contratação/saldos dos depósitos a valores muito próximos do limite estabelecido pela exigibilidade legal. Assim, nos próximos cinco anos não haverá mais um ritmo tão intenso de expansão do crédito com origem nos recursos dessa fonte. Esse cenário mostra que os dois tradicionais fundos do mercado habitacional, poupança e FGTS, não darão conta de suprir as necessidades dos próximos anos, o que aumenta a urgência do desenvolvimento de fontes alternativas, conforme tem sido estudado pelo governo e pelas entidades de crédito.

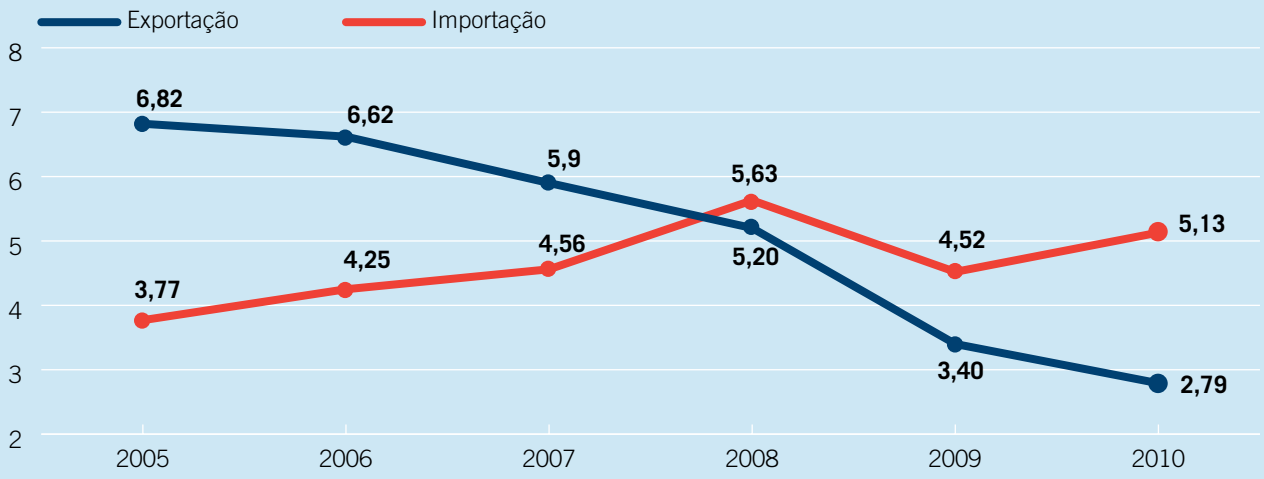
FATORES QUE CONDICIONAM A BALANÇA COMERCIAL DE MATERIAIS DE CONSTRUÇÃO

O real continuará valorizado nos próximos anos. **Conferir competitividade à indústria nacional será uma necessidade** para evitar que o crescimento da construção redunde em déficits comerciais muito elevados e desindustrialização das cadeias produtivas, fato que já ocorre em alguns segmentos



A necessidade da busca competitividade

Materiais de construção, em R$ bilhões



Fonte: FGV. (*) estimativa.

AVANÇO SUSTENTÁVEL, COM OCUPAÇÃO ADEQUADA DO TERRITÓRIO

O crescimento econômico que se projeta para os próximos anos envolve intervenções de grande magnitude no território, o que significa reflexos no ambiente e na qualidade de vida da população atual e das gerações futuras. Mas essa constatação não deve ser vista de uma maneira negativa, como impeditiva de projetos importantes para a população brasileira. Antes de tudo, invoca um senso de responsabilidade em dois sentidos, de respeitar exigências ambientais, mas de tal maneira que procedimentos burocráticos não retardem e encareçam desnecessariamente projetos de interesse do país, como rodovias, ferrovias, usinas hidrelétricas, aeroportos etc.

Segundo dados do documento Construbusiness 2010, as necessidades habitacionais brasileiras devem implicar a construção de quase 24 milhões de novas moradias entre 2009 e 2022. Esse volume de edificações significa a construção de 2,1 bilhões de m^2 e a ocupação de mais de 900 milhões m^2 de terrenos. Essas magnitudes dimensionam o esforço necessário dos governos na provisão adequada de terrenos, o que envolve características físicas, urbanas e de preço – e esse último componente é particularmente importante num contexto de mercado aquecido, sobretudo para as famílias baixa renda.

O município, conforme determina a Constituição, é a unidade federada principal na execução da política urbana e esse fato está consubstanciado no Estatuto da Cidade. Portanto cabe a eles a definição das diretrizes do planejamento urbano e da habitação. Estas, por sua vez, são pré-requisitos para implantação de programas e projetos de moradia. O progressivo engajamento dos municípios é fundamental para equacionar os graves problemas urbanos das cidades brasileiras, e são necessárias iniciativas dos governos federal e estadual que estimulem o aprofundamento da capacitação municipal para a política urbana.

No que toca à ocupação ordenada do território, é importante registrar que a equação do problema habitacional é uma oportunidade para que as cidades brasileiras ganhem qualidade. O ciclo virtuoso de construção de moradias deve contribuir para a resolução de problemas urbanos e não para agravá-los, como ocorreu com frequência no passado. Isso significa recuperar áreas urbanas degradadas e fornecer infraestrutura nas áreas estratégicas de habitação, em um contexto em que sejam considerados os deslocamentos da população para o trabalho, para as escolas e para os equipamentos de saúde e lazer. Essas ações devem ter como referência a idéia de que as cidades devem ser compactas, em respeito ao patrimônio ambiental e à qualidade de vida de seus habitantes.

PELO NECESSÁRIO APERFEIÇOAMENTO DOS TRÂMITES PÚBLICOS

A ineficiência burocrática onera as transações envolvidas nas aprovações de projetos e mina de forma invisível, mas avassaladora, o desenvolvimento setorial. Isso ocorre em todas as esferas de governo e pode barrar por anos até mesmo projetos públicos de extrema relevância.

De acordo com estudo da **FGV**, a análise dos trâmites burocráticos em uma perspectiva internacional mostra que os países em que os procedimentos são menos morosos têm um nível de renda mais elevado. Em outras palavras, trâmites públicos inadequados representam a perda de recursos sociais valiosos, o que se reflete diretamente na média de remuneração dos trabalhadores.

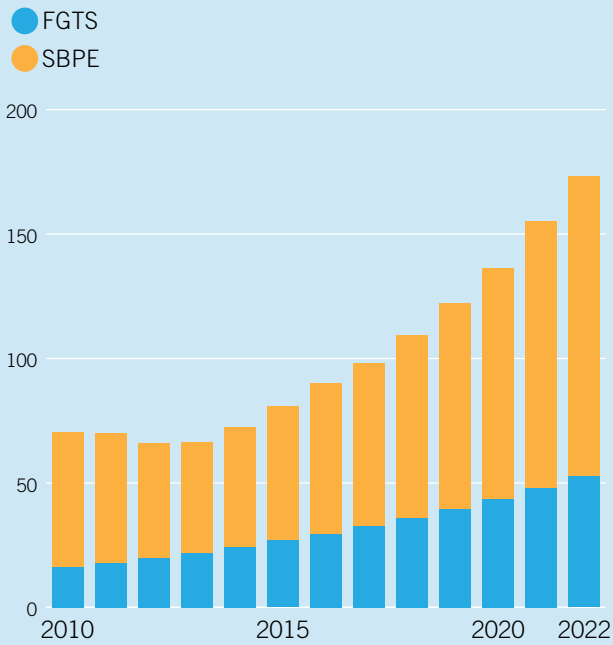
Segue abaixo uma síntese de propostas amadurecidas em estudos da **FGV** sobre o tema. Para equacionar o problema da morosidade burocrática, é relevante:

- Racionalização da análise de processos, com aplicação intensiva da informatização, de forma a obter rapidez e transparência.
- Integração dos procedimentos burocráticos das três esferas de governo em um processo único, a ser consolidado no município, o que eliminaria duplicidades e facilitaria trâmites.
- Formação de comitês de avaliação dos procedimentos burocráticos, com membros do governo e da iniciativa privada.
- Criação da matrícula única do imóvel, o que reduziria o número de operações para obter as certidões nos negócios imobiliários.
- Aparelhamento adequado da fiscalização, de forma a possibilitar uma atuação rápida e transparente.
- Aperfeiçoamento do contexto jurídico como um todo, com a racionalização de trâmites, aplicação intensiva de tecnologia da informação, de forma a reduzir custos das empresas e da sociedade.

O combate à morosidade burocrática envolve mudanças de abordagem e rupturas de padrão. É necessário que o ímpeto simplificador norteie os procedimentos do setor público tendo em vista a necessidade de desoneração dos investimentos. Aperfeiçoar os trâmites públicos significa na prática racionalizar as engrenagens do processo, de tal maneira que todas as dimensões setoriais aqui discutidas são diretamente beneficiadas.

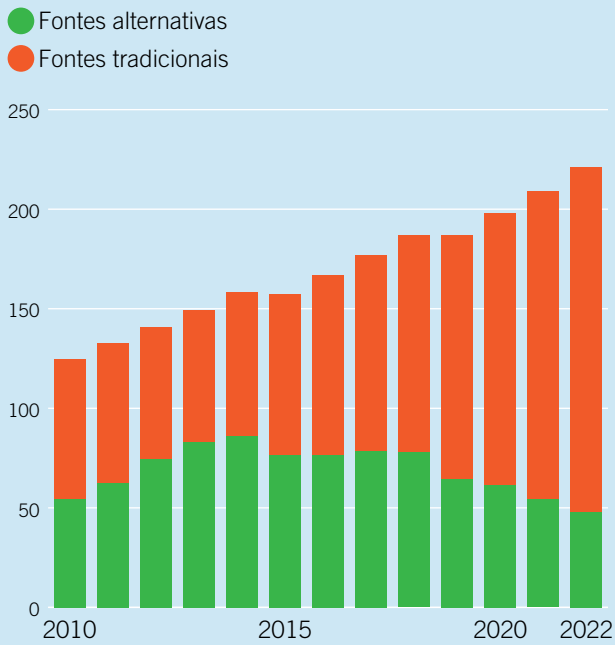
AS NECESSIDADES DE CRÉDITO HABITACIONAL

A evolução do SFH até 2022, em R$ bilhões de 2009

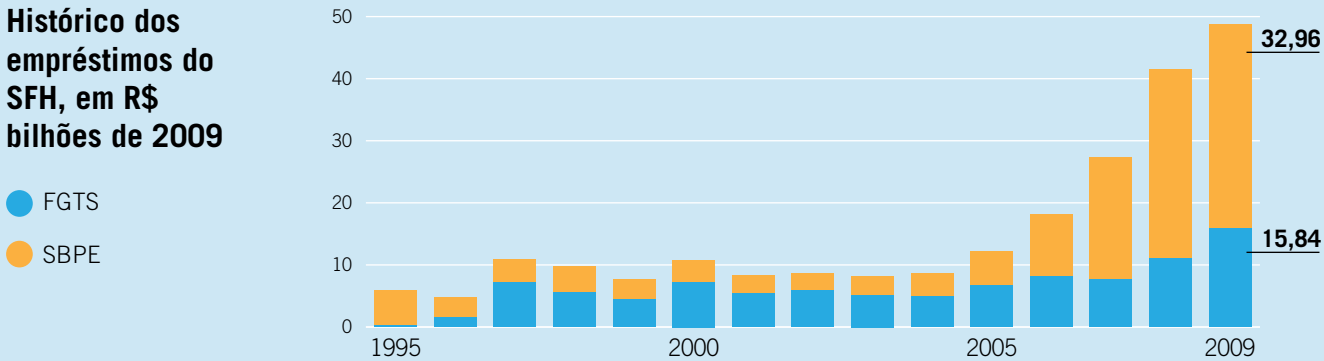


Fonte: FGV.

Volume da necessidade de crédito habitacional até 2022

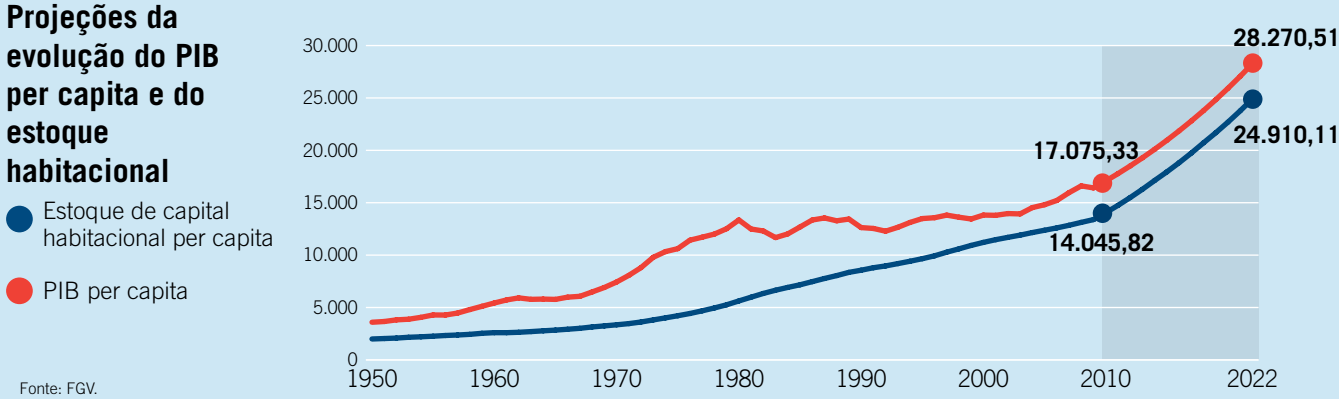


Histórico dos empréstimos do SFH, em R$ bilhões de 2009



Fonte: CEF.

Projeções da evolução do PIB per capita e do estoque habitacional



Fonte: FGV.