Opinião

As PPPs e a cultura política brasileira

Eduardo Capobianco
Empresário, é vice-presidente da Fiesp, presidente do Instituto São Paulo Contra a Violência e da Transparência Brasil

AS Parcerias Público-Privadas (PPPs), cuja lei foi aprovada em dezembro de 2004 no Senado e na Câmara dos Deputados, representam, em tese, um avanço no marco legal. Além de criar uma alternativa para a falta de recursos para investimentos em infra-estrutura, corrigem antiga distorção: até seu advento, os dois instrumentos legais disponíveis no país para regular esses investimentos eram a Lei de Licitações, na qual 100% dos recursos são do Estado, e a Lei de Concessões, na qual os investimentos são 100% da iniciativa privada. As PPPs estabelecem adequação de bom senso, possibilitando o aporte conjunto de recursos, das fontes pública e privada.

Trata-se, portanto, de instrumento legislativo importante no sentido de colaborar para que o Brasil possa reduzir seus gargalos na infra-estrutura, em especial nos segmentos prioritários da energia elétrica e transportes, incluindo-se, nesse item, as rodovias, ferrovias, implementação de hidrovias e a modernização portuária e aeroportuária. A economia nacional não pode mais ter seu crescimento ameaçado pelo risco de "apagões" e tampouco deve manter-se refém de uma estrutura de transportes ineficiente e cara. São, portanto, investimentos essenciais para que os produtos brasileiros ganhem mais competitividade internacional e cheguem mais baratos também ao mercado interno de consumo.

Para ter idéia da premência dos investimentos em infra-estrutura, basta analisar dados de um estudo da Fundação Getulio Vargas, realizado para o Sindicato da Indústria da Construção Pesada do Estado de São Paulo: a malha rodoviária brasileira, de 1,7 milhão de km, é muito pequena para o tamanho do país, além das grandes extensões sem asfalto ou qualquer outro pavimento. Isto representa 202 km de estradas por 1.000 km^2. Em numerosos países — inclusive da América Latina — a média é bem superior. Outro trabalho, este da Confederação Nacional dos Transportes (CNT), mostra que 74,7% dos 74.681 km de estradas asfaltadas do Brasil são ruins e/ou apresentam algum tipo de deficiência e 65,4% têm sinalização em estado inadequado.

Além de possibilitar alternativas no campo da infra-estrutura, impedindo que seus gargalos atravanquem o crescimento econômico, as PPPs têm potencial para estimular numerosos setores de atividade, abrindo oportunidades de negócios para a engenharia pesada, construção civil, bens de capital, metalurgia, setores de tecnologia de ponta e de mão-de-obra intensiva. Portanto é lamentável que, três anos após a aprovação da lei, muito pouco tenha sido empreendido em termos de projetos no âmbito das PPPs. Cumpre entender, contudo, os reais obstáculos à sua implementação, de modo que, por meio de amplo e transparente diálogo, torne-se possível solucionar os problemas e avançar.

A primeira questão a ser levantada é quanto à efetiva convicção dos distintos segmentos do setor público quanto à implementação das parcerias. Afinal, essa predisposição da área governamental, bem como a profunda compreensão de seu papel no processo, é decisiva. Tal convicção implica, necessariamente, abrir mão de algumas funções que possam ser mais bem desempenhadas pela iniciativa privada. Do lado empresarial, um parâmetro inicial de grande importância é a percepção do risco envolvido versus o custo do capital investido. Esse risco é medido, dentre outros indicadores econômico-financeiros, pela qualidade do marco legal, a capacidade de o Judiciário garanti-lo, estabelecendo a certeza do respeito a direitos e deveres, e a estabilidade político-institucional.

Este último quesito, relativo à avaliação do risco, merece análise mais aprofundada. Estabilidade político-institucional não significa apenas a solidez do regime democrático, que parece inabalável no Brasil. Significa, também, a certeza de que tendências filosófico-ideológicas não se sobreponham às prioridades nacionais, interferindo nos programas de governo, inclusive os que são amparados por leis e publicamente alinhados entre as convicções programáticas manifestadas nos discursos oficiais. Ora, dentro do próprio governo há facções mais à esquerda ou mais à direita (por mais desgastados que estejam tais definições políticas) que concordam ou discordam do escopo das PPPs. Tal falta de unanimidade espalha-se pelas forças políticas do país, suscitando justificada desconfiança no meio dos investidores, que vêem nisso um aumento do risco no aporte do capital.

Também não se pode admitir que desconfianças relativas às licitações reforcem os argumentos contrários às PPPs por parte de setores governamentais e tampouco agravem a sensação de risco dos investidores. Por isso é decisivo, na prática da aplicação da lei, mitigar as brechas e falhas que ela contém. Nesse sentido, a primeira providência é reduzir ao máximo as restrições à participação das empresas interessadas. Outra medida importante é corrigir antigas distorções eliminadas da Lei de Licitações, mas incorporadas à das PPPs: a prerrogativa de a empresa autora do projeto participar da licitação (obviamente, quem fez o projeto de uma obra tem informações e condições mais favoráveis para vencer a concorrência, caracterizando-se uma vantagem competitiva); e o critério subjetivo de "técnica e preço", que no passado foi instrumento

de dirigismo e corrupção. A adoção de todos esses cuidados na aplicação da lei é inexorável para coibir o dirigismo nas licitações e, portanto, para permitir que o próprio mercado arbitre com naturalidade os preços contratados. Ou seja, lisura e transparência são fatores exponenciais.

É necessário avaliar, ainda, o forte movimento que se observa na América Latina de ampliação das funções do Estado, na contramão do que se observa no mundo desenvolvido e em grande parte das nações emergentes. Tal tendência, que implica uma retórica de desqualificação do setor privado, ramifica-se a partir do presidente Hugo Chávez, na Venezuela, ganha o reforço de Evo Morales, na Bolívia, e encontra eco nos discursos do novo mandatário do Equador, Rafael Correa.

Estabilidade político-institucional não significa apenas solidez democrática, mas também certeza de que tendências filosófico-ideológicas não se sobreponham às prioridades nacionais

A disseminação desses conceitos conspira contra as PPPs e reduz a convicção de governos que, como vimos inicialmente, é fundamental para o sucesso das parcerias.

No Brasil, essa "contaminação" retórica apresenta formas mais sutis, mas com grande poder corrosivo. Um exemplo emblemático é o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que coloca o Estado como o grande motor do desenvolvimento. Entretanto o plano não reduz as despesas e prioriza os investimentos estatais. Isso implica a não redução da dívida pública, já em torno de R$ 1 trilhão, o que pressionará o custo do capital, elevando juros e dificultando a ação do setor privado no aporte de sua parcela de investimentos.

Outro fator que amplia as desconfianças da sociedade e conspira contra as PPPs é o recorrente descumprimento de contratos por parte do setor público. Esse vício é agravado nas mudanças de governo, quando, invariavelmente, o sucessor desconsidera os compromissos assumidos pelo antecessor, numa permanente desqualificação das decisões passadas e do governante que as adotou. O próprio universo político se desqualifica genericamente. Isso contraria a lógica. O não-cumprimento dos contratos somente poderia ocorrer por justa causa, ou seja, com a devida investigação, apuração e efetiva constatação de irregularidades.

Também atenta contra as PPPs, assim como o direito dos cidadãos e pessoas jurídicas, a desqualificação das decisões judiciais caracterizada pelo não-pagamento dos precatórios. Tal prática é ainda mais grave, pois significa descumprir dispositivos contidos na Constituição Federal. Assim, é verdadeiramente absurda a proposta de emenda constitucional nº 12, de 2006, que estabelece leilão entre os credores do Estado de São Paulo, privilegiando o pagamento aos que oferecerem maior deságio para o montante do débito. Isto é surrealista, paradoxal e inconcebível.

Atitudes de alguns governantes igualmente depõem contra as parcerias. Exemplo lamentável disto é a conduta adotada no Paraná pelo governador Roberto Requião (PMDB). Em sua insurgência compulsiva contra as concessões rodoviárias, não acatou devidamente as decisões judiciais contrárias à suas pretensões, ameaçando mandar construir caminhos alternativos às rodovias estaduais pedagiadas, de modo que os usuários não precisem pagar. Com essa atitude, utilizou o poder de seu cargo para, de maneira indireta, inviabilizar os contratos de concessão. Nessa postura, observam-se praticamente todos os problemas aos quais nos referimos anteriormente: falta de convicção, incapacidade de as instituições manterem com firmeza as decisões judiciais e seu escopo, desrespeito à obra administrativa dos governos antecessores e matiz ideológico sobreposto aos interesses da sociedade. Ou seja, o caso paranaense é um exemplo cabal do paulatino processo de corrosão das relações entre Estado e iniciativa privada.

Em paralelo a todas essas questões, há outros obstáculos, como a necessidade de mais acesso do setor privado a recursos financeiros para financiar investimentos, com mais disponibilidade de oferta e juros compatíveis. Se, por um lado, o PAC criou mecanismos de desoneração fiscal e estabeleceu maior prazo para o pagamento dos empréstimos, a pressão do próprio Estado sobre as fontes de crédito deixará pouco espaço para as PPPs. A tendência é haver alguns tomadores privilegiados de fontes semi-oficiais de recursos, não permitindo a democratização do crédito e a criação de um mercado de PPPs com grande número de participantes.

Esse somatório de barreiras torna cada vez maior a probabilidade de que essas parcerias transformem-se em negócios para poucos, passando à sociedade a sensação de negociatas e contaminando os próprios contratos já realizados. O aprofundamento de tal tendência alimentará o círculo vicioso da desconfiança, exaurindo as PPPs. Prevaleceria, então, também no Brasil, o discurso ao qual nos referimos anteriormente, de desvalorização do setor privado e "reestatização", que já se encontra em estágio bastante agudo nas Venezuela, Bolívia e Equador. Seria um passo para trás e um fator que inviabilizaria o círculo virtuoso dos investimentos privados.

O fundamental é que os governos da União, Estados e municípios resolvam suas divergências internas quanto às PPPs e sinalizem com clareza, para a sociedade e os empresários, as suas reais intenções no tocante aos projetos de parceria. Tal clareza é imprescindível para evitar desperdício de tempo, energia e dinheiro, pois não pode haver esse tipo de instabilidade e incerteza em contratos que exigem grandes investimentos e têm retorno no longo prazo. Nesse contexto, há uma certeza absoluta: de todo modo, o Brasil precisa solucionar seus gargalos de infra-estrutura para ir além de um patamar medíocre de desenvolvimento, cuja superação é o desafio prioritário do país.