

Consolidar caminhos

Especialistas apontam a necessidade de se perseverar em reformas estruturais e ter uma política de Estado que garanta previsibilidade na retomada de investimentos em infraestrutura

Solange Monteiro, *Rio de Janeiro*

A nova fase de concessões e privatizações inaugurada em setembro de 2016, com os projetos listados no Programa de Parceria em Investimentos (PPI), tem prometido progressos na consolidação de um processo estável de longo prazo para projetos de infraestrutura, mitigando ambiguidade de objetivos e problemas de governança. Dos 145 projetos listados no PPI, este ano 56 foram leiloados ou renovados, com investimentos previstos em R\$ 33,7 bilhões. E, até o final de 2018, espera-se que outros 64 sejam licitados ou renovados, movimentando outros R\$ 103,8 bilhões.

Relatório do Banco Mundial (BM) apresentado no seminário “Modernização da Infraestrutura Brasileira”, promovido pela FGV EPGE no final de outubro, aponta entre os avanços do PPI mudanças no processo licitatório como extensão de prazo, dando mais tempo para os candidatos avaliarem as características e complexidades do processo, e a demanda por argumen-

tos econômicos mais detalhados na fase pré-licitação, colaborando para dar mais segurança no decorrer do processo. Martin Raiser, diretor do Banco Mundial para o Brasil, ressaltou no evento que essas são pequenas batalhas dentro de uma guerra de décadas na qual o país perdeu muito território, e ainda precisará concentrar uma série de esforços conjuntos para retomar posições e melhorar o sistema. “Em maior ou menor medida, é um problema observado em toda a América Latina. Mas também é verdade que nos últimos anos países como Colômbia e Peru têm avançado bem mais que o Brasil nessa agenda”, afirma.

Estudo de coautoria do economista Claudio Frischtak, presidente da InterB Consultoria para a Confederação Nacional das Indústrias (CNI) aponta que, para modernizar a infraestrutura brasileira – ou seja, injetar recursos além do necessário

para conter a depreciação dos atuais ativos – o país precisaria investir 5,5% do PIB, por duas décadas. Atualmente, esse percentual gira em torno de 2%. O setor público é responsável por pouco menos da metade desse percentual, mas domina o financiamento também na fatia privada do investimento.

No evento, ambos os especialistas destacaram a importância de que o PPI seja o embrião de uma política de Estado que apoie o desenvolvimento continuado de uma

carteira de projetos prioritários guie o processo político de seleção de obras, muitas vezes contaminado por interesses que a desviam de seu objetivo principal, de beneficiar a sociedade e o desenvolvimento econômico do país. “Poder-se-ia, por exemplo, definir que emendas parlamentares seriam permitidas somente se envolvessem projetos já avaliados e constantes de uma lista pré-elaborada, com base em critérios objetivos”, diz Raiser. “É preciso definir prioridades, eliminar sobreposições, e estabelecer um cronograma crível. E melhorar a regulação, reduzindo o risco de intervenções *ad hoc* no mercado, como barganhas políticas”, completa Frischtak.

Para avançar nesse caminho, Raiser afirma que é preciso mudar o paradigma do planejamento em infraestrutura, reduzindo a atenção para as lacunas de investimento, direcionando-a às lacunas de serviços. Em outras palavras, pensar na infraestrutura não pela obra em si, mas pela demanda a ser atendida, independente de quem irá tocá-la. “Essa perspectiva nos ajuda a concentrar a atenção nas ineficiências

O Brasil precisaria investir

5,5% do PIB, por duas

décadas, para melhorar

sua infraestrutura.

Atualmente, esse

percentual gira em

torno de 2%

que o país tem acumulado em seus projetos, buscando melhorar a qualidade sem gastar muito mais”, diz. Nesse âmbito, Frischtak cita uma triste lista de obras com acréscimo de custos e reiteradas extensões de prazo de conclusão como prova da agenda de eficiência que o país tem pela frente. “Veja o caso da Transnordestina: o projeto teve início em 2006, com custo estipulado em R\$ 5,4 bilhões e prazo de conclusão de 12 anos. Este ano, a estimativa é que a obra final custará R\$ 11,2

bilhões e será entregue em junho de 2020, com um atraso de 90 meses, e ninguém garante que não haja nova reavaliação desse montante, bem como do prazo”, diz.

Da mudança de paradigma proposta por Raiser, no caso brasileiro também fazem parte a criação de uma política para melhor aproveitamento da *expertise* de consultorias para elaboração de estudos de viabilidade – “muitas vezes comprometida pela Lei de Licitações, que seleciona serviços pelo menor preço, não melhor qualidade” –, abordagem plurianual de seleção de projetos que dialogue com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO); regras orçamentárias que fortaleçam a execução de projetos e não se foquem somente no controle de gastos; e aprimoramento do risco social e ambiental de obras.

Em geral, aponta o BM, a presença da iniciativa privada colabora para uma visão mais pragmática dos processos, mas não é suficiente para se garantir êxito sem o arcabouço institucional adequado. “Em sua ausência, os ganhos provenientes de vendas de ativos ou parcerias público-privadas (PPPs) poderão ser

Evolução do estoque de capital em infraestrutura – muito aquém da demanda

| Estoque em % do PIB | | No agregado, brecha é de 24% do PIB | | | |
|---------------------|---------|-------------------------------------|---------------|--------------|---------------|
| Ano | Estoque | Estoque atual | Estoque-alvo | Diferença | |
| 1970 | 39,90% | | | | |
| 1983 | 58,20% | | | | |
| 1990 | 53% | | | | |
| 2000 | 44% | | | | |
| 2012 | 32,20% | | | | |
| 2016 | 36,20% | | | | |
| | | Transportes | 12,1% | 26,5% | 14,4% |
| | | Energia | 14,5% | 19,0% | 4,5% |
| | | Telecomunicações | 5,4% | 7,0% | 1,6% |
| | | Saneamento | 4,2% | 7,9% | 3,7% |
| | | Total | 36,20% | 60,4% | 24,20% |

Fonte: Frischtak e Mourão.



Exemplos para não repetir

Revisões de preços e prazos em obras selecionadas

| | Início do projeto | 2010 | | 2014 | | 2017 | |
|-----------------------------------|-------------------|------------------------------|-----------------------------|------------------------------|-----------------------------|------------------------------|-----------------------------|
| | | Custo estimado (R\$ bilhões) | Prazo de conclusão estimado | Custo estimado (R\$ bilhões) | Prazo de conclusão estimado | Custo estimado (R\$ bilhões) | Prazo de conclusão estimado |
| Ferrovia Transnordestina | 2006 | 5,4 | Dez/12 | 9,6 | Set/16 | 11,2 | Jun/20 |
| Hidrelétrica Belo Monte | 2011 | 19 | Fev/15 | 28,9 | Fev/16 | 32,9 | Jan/20 |
| Transposição do rio São Francisco | 2006 | 5,1 | Dez/12 | 8,2 | Dez/16 | 10,7 | Mar/18 |
| Refinaria Abreu e Lima | 2005 | 26,8 | Dez/14 | 37,4 | Mai/15 | 66,5 | Segunda fase indefinida |

Fonte: InterB.

limitados”, adverte, no relatório sobre o Brasil. No documento, o Banco avalia como positiva a adoção da nova taxa de longo prazo para empréstimos do BNDES, a TLP, que passará a vigorar, de forma gradual, a partir de janeiro de 2018. De acordo ao BM, a TLP “deverá encorajar, ao longo do tempo, uma maior concorrência entre atores privados para fornecer condições de financiamento atraentes”. No evento, Raiser ainda ressaltou o potencial brasileiro para ampliar os canais de financiamento de longo prazo através dos mercados de capitais, dado por fundos de pensão públicos e privados e seguradoras com ativos que, ao final de 2016, somavam R\$ 1,4 trilhão. “Mas, nessa seara, também há um longo caminho a percorrer”, diz, reforçando a falta de uma carteira robusta de projetos de qualidade e o baixo desenvolvimento do mercado de financiamento de projetos, entre outros fatores. “Hoje, no Brasil, uma construtora que disputa uma concessão tem que oferecer

garantias corporativas. No mercado internacional, o vencedor de uma concessão conta com *project finance*: monta-se junto aos bancos um pacote de financiamento, com alocação de riscos, e as empresas não precisam colocar seu balanço como garantia”, diz. “Isso permite que essas empresas entrem em vários projetos, e em mercados diferenciados, sem arriscar sua sobrevivência.”

Raiser também é enfático ao alertar que o aumento da presença do capital privado em concessões e privatizações não pode ser identificado como a solução absoluta para os problemas de infraestrutura do país – tampouco fiscais. No evento, destacou a importância de reformas que corrijam a trajetória crescente do gasto público e revertam a rigidez do orçamento brasileiro, abrindo espaço para o aumento do investimento. “Desequilíbrios estruturais, como o engessamento orçamentário, fazem parte da resposta de por que a taxa de investimento em infraestrutura do setor público tenha caído

desde 1980, e mesmo programas de grande porte, como o PAC e o PIL, não conseguiram aumentar essa taxa significativamente, chegando a um ganho de 0,7 ponto percentual.” O executivo alemão também ressalta que, mesmo em países reconhecidos por seu sucesso na adoção de PPPs, o aumento da participação privada não substitui a necessidade de investimento público. “No Reino Unido, por exemplo, a iniciativa privada responde por menos da metade do investimento total (45%), o que demonstra a importância de o Brasil recuperar sua capacidade de investir”, diz, apontando os ganhos econômicos que o país poderá colher com avanços na infraestrutura. “Pelos nossos cálculos, melhorias na matriz de transporte poderiam garantir um ganho de 1,4% do PIB, ou seja, o dobro do percentual que o setor público atualmente investe no setor. Em água, esse ganho é de 0,7%, três vezes o gasto atual, atacando problemas como perdas técnicas. Há muito o que explorar”, conclui. ■