

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 1175

POLÍTICAS DE APOIO GOVERNAMENTAL À REALIZAÇÃO DE GRANDES PROJETOS DE INVESTIMENTO EM SETORES GERADORES DE DIVISAS

César Manoel de Medeiros

Brasília, abril de 2006

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 1175

POLÍTICAS DE APOIO GOVERNAMENTAL À REALIZAÇÃO DE GRANDES PROJETOS DE INVESTIMENTO EM SETORES GERADORES DE DIVISAS

Cézar Manoel de Medeiros*

Brasília, abril de 2006

* Economista doutor pelo Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IE-UFRJ) e consultor em Planejamento Estratégico.

As entrevistas foram realizadas pela seguinte equipe de pesquisadores: Cézar Manoel de Medeiros, Fernando Sarti, Francisco Horácio Oliveira, João Furtado, Marcos José Barbieri Ferreira, Mariano Laplane e Ricardo Bielschowsky.

O autor agradece a todos os colegas pela eficiente, dedicada e desprendida colaboração, em especial a Ricardo Bielschowsky, da Cepal, que supervisionou a pesquisa, ajudou a conceber o trabalho e a editá-lo.

A responsabilidade pelo texto é, porém, exclusiva do autor, não envolvendo os colegas mencionados e as entidades patrocinadoras do estudo.

Governo Federal

**Ministério do Planejamento,
Orçamento e Gestão**

Ministro – Paulo Bernardo Silva

Secretário-Executivo – João Bernardo de Azevedo Bringel

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Glauco Arbix

Diretora de Estudos Sociais

Anna Maria T. Medeiros Peliano

Diretora de Administração e Finanças

Cinara Maria Fonseca de Lima

Diretor de Estudos Setoriais

João Alberto De Negri

Diretor de Cooperação e Desenvolvimento

Luiz Henrique Proença Soares

Diretor de Estudos Regionais e Urbanos

Marcelo Piancastelli de Siqueira

Diretor de Estudos Macroeconômicos

Paulo Mansur Levy

Chefe de Gabinete

Persio Marco Antonio Davison

Assessor-Chefe de Comunicação

Murilo Lôbo

URL: <http://www.ipea.gov.br>

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

ISSN 1415-4765

JEL G20, L50

TEXTO PARA DISCUSSÃO

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e de inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou o do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

A produção editorial desta publicação contou com o apoio financeiro do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), via Programa Rede de Pesquisa e Desenvolvimento de Políticas Públicas – Rede-Ipea, o qual é operacionalizado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), por meio do Projeto BRA/04/052.

Este trabalho foi realizado no âmbito do Convênio com a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal).

SUMÁRIO

SINOPSE

1 INTRODUÇÃO 7

2 SUBSÍDIOS PARA COORDENAÇÃO GOVERNAMENTAL DE INVESTIMENTOS POR SETORES 9

3 INOVAÇÕES INSTITUCIONAIS 31

4 RESUMO E CONCLUSÕES 34

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS 40

SINOPSE

Este trabalho fornece subsídios concretos para ações ativas do governo visando à estruturação de Parcerias em Planejamento e em Estratégias Empresariais (PPEEs) em setores e empresas importantes para expandir e acelerar investimentos capazes de aumentar o volume e o valor adicionado das exportações, bem como para substituir seletivamente importações.

É resultado de pesquisa realizada entre junho e novembro de 2004 com 20 grupos que reúnem 53 empresas distribuídas em 16 setores. A pesquisa identificou fortes sinergias, ganhos de escala e externalidades intersetoriais e interempresariais que permitem estimar, com elevado grau de certeza, que o Brasil pode experimentar nova fase duradoura de investimentos privados. Ficou claro que várias empresas pretendem investir em logística (rodovias, ferrovias, portos, plataformas logísticas integradas) com o objetivo de agregar valor à sua produção, o que poderá contribuir para o sucesso das Parcerias Público-Privadas (PPPs) na recuperação, modernização e expansão da infra-estrutura.

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho apresenta os resultados de um estudo sobre políticas de apoio governamental à realização de grandes projetos de investimento em bens e serviços que são objeto de comércio exterior no Brasil, com ênfase no setor industrial.

O objetivo central do estudo foi verificar de que forma as políticas de governo podem fortalecer as intenções de investimento de modo que provoquem uma maior formação de capital nas empresas selecionadas. Buscou-se identificar um leque de iniciativas do setor público que poderiam contribuir para acelerar a execução dos programas e projetos de investimento, bem como ampliar seu volume.

O foco das entrevistas foi a discussão dos entraves à ampliação de investimentos que têm grande potencial de produção de divisas – por substituição de importações e/ou exportações –, cujo enfrentamento pode significar, no âmbito específico da tomada de decisão das empresas entrevistadas, um comportamento mais agressivo nos investimentos, que concorra para a expansão eficaz da oferta nacional e para a redução da vulnerabilidade externa. Trata-se de trabalho que busca subsidiar a política industrial brasileira numa de suas dimensões cruciais, ou seja, a da expansão e do enobrecimento da produção e da conseqüente capacidade de geração de divisas.

O objetivo foi, portanto, identificar políticas de coordenação de investimentos por parte do setor público. Nas entrevistas buscou-se captar a existência de sinergias e de complementaridades potenciais entre as decisões de grupos e empresas que poderiam ser objeto de fortalecimento por meio de políticas de governo, bem como, em alguns casos, a existência de conflitos potenciais entre elas. O leque amplo de problemas de coordenação identificados pela pesquisa indica a necessidade de o governo mobilizar a estrutura de coordenação governamental de que dispõe a fim de maximizar a eficiência e a eficácia do investimento produtivo nacional.

Ao leitor que, muito corretamente, se preocupa com os efeitos potenciais de políticas industriais sobre as finanças públicas, cabe informar, de partida, que, entre as iniciativas governamentais sugeridas pela pesquisa, o peso de eventuais subsídios e incentivos fiscais é muito pequeno e, na maioria dos setores examinados, é inexistente.

No trabalho centrou-se na realização de entrevistas em 20 dos maiores grupos ou empresas atuantes no Brasil, nacionais e estrangeiros, a maioria deles em diferentes segmentos da indústria de transformação. Os estudos de caso foram realizados por especialistas setoriais, que fizeram as entrevistas com base em conhecimento acumulado prévio sobre setores, grupos e empresas.¹ A análise das informações prestadas pelas empresas permitiu sistematizar programas e projetos de investimentos.²

1. Foram analisados planos de negócios por empresa e informações contidas em diferentes publicações. Alguns planos de negócios foram disponibilizados pelas próprias empresas pesquisadas. Informações extraídas de manifestações de associações empresariais e de empresas não pesquisadas foram empregadas no trabalho para auxiliar no desenho do contexto de intenções de investimentos na economia brasileira.

2. As entrevistas deram lugar a relatórios que, por motivo de sigilo, não serão divulgados. Para evitar quebra de confidencialidade, evitou-se também, neste trabalho, mencionar os grupos e as empresas entrevistadas. Em alguns momentos do relatório se fez necessário abrir exceções e mencionar alguns deles. Mas todas as exceções envolvem casos de liderança setorial absoluta e se revestem de meras sistematizações de informações notoriamente conhecidas, porque divulgadas por meio de relatórios das empresas ou de entrevistas à imprensa por parte de dirigentes.

Entrevistaram-se presidentes ou altos dirigentes dos grupos e empresas selecionados. Solicitou-se, expressamente, que eles evitassem centrar o rumo das entrevistas nas reivindicações genéricas que figuram no cotidiano das manifestações da maioria das empresas e de suas entidades de classe, especialmente em redução de juros e impostos e em variação cambial. Centrou-se o conteúdo das conversas em modalidades de atuação do setor público que poderiam contribuir diretamente aos planos de investimento específicos de cada grupo ou empresa e à sua estratégia de expansão e modernização.

As entrevistas foram realizadas no segundo semestre de 2004. Trata-se de um momento propício à sondagem das intenções de investimentos das empresas, por duas razões. Em primeiro lugar, porque, de um modo geral, diante do quadro expansivo, o processo decisório das empresas já se encontrava afetado por perspectivas de esgotamento de capacidade produtiva num futuro não longínquo. A questão dos planos de expansão está na ordem do dia das discussões dos grupos empresariais, restando apenas saber se serão confirmadas as opções mais agressivas, sinalizadoras de maior capacidade de expansão da economia brasileira.

Como se sabe, no centro do debate atual sobre a sustentação do crescimento – que em 2004 ultrapassou os 5% – estão, no plano internacional, as dúvidas sobre a continuidade das condições favoráveis e, no plano interno, aquelas pertinentes à expansão dos investimentos.

A hipótese da qual os realizadores do estudo partiram é a de que, mesmo em condições internacionais favoráveis, o coeficiente de investimento da economia nacional nos setores geradores de divisas pode ser adequadamente ampliado por meio de políticas governamentais de coordenação que vão além daquelas que dizem respeito ao âmbito da macroeconomia (taxas de juros e “*spreads* bancários”, nível e volatilidade de taxas de câmbio, carga tributária). A ampliação dos investimentos pode ser muito beneficiada por políticas setoriais de coordenação de investimento e por inovações institucionais. Isso foi plenamente corroborado pelo estudo, que capta a visão empresarial de alguns dos mais importantes executivos que atuam no país, contextualizada na discussão sobre estratégias de negócios dos grupos que dirigem.

O argumento principal deste trabalho é o de que o Estado deve assumir papel ativo de coordenação de investimentos em uma série de segmentos críticos em termos de oferta produtiva e de geração de divisas, e deve realizar uma série de inovações institucionais igualmente fortalecedoras de tais opções. Na seção 2, descrevem-se e analisam-se os principais resultados gerais relativos à questão de políticas de coordenação setorial dos investimentos.

É óbvio que várias questões de grande relevância para o investimento ultrapassam o âmbito exclusivo da coordenação setorial. Dentre elas há um conjunto associado à necessidade de introduzir no país inovações institucionais, como, por exemplo, as que conduzem à viabilização de novas engenharias financeiras, ao apoio à aquisição de bens de capital e ao suporte à expansão das exportações. Muito embora o tema não tenha sido o objeto prioritário das entrevistas, em algumas delas essas questões surgiram e foram discutidas. Na seção 3, traz-se um sumário dos principais resultados e proposições relativos a tais inovações e agregam-se idéias sobre o tema das inovações

institucionais que surgiram de trabalhos anteriores e de discussões realizadas entre os autores do trabalho.

Ao final, à guisa de conclusão, sintetizam-se os principais resultados alcançados e realizam-se especulações sobre possibilidades e perspectivas.

2 SUBSÍDIOS PARA COORDENAÇÃO GOVERNAMENTAL DE INVESTIMENTOS POR SETORES

Os objetivos estratégicos traduzidos em projetos de expansão e/ou de modernização de empresas de vários setores foram a base a partir da qual foi possível extrair subsídios para orientar políticas de coordenação governamental visando a eliminar entraves e a estimular a expansão e a aceleração de projetos de investimentos. Os grupos empresariais selecionados envolvem os seguintes setores: mineração; reflorestamento (papel/celulose e outros); siderurgia; petróleo e gás; petroquímica; indústria naval; indústria aeroespacial; serviços de engenharia; logística; complexo automotivo (montadoras e autopeças); máquinas e equipamentos; eletromecânico; telecomunicações; agronegócios; fertilizantes; e têxteis e confecções.³

2.1 MINERAÇÃO – FERROSOS E NÃO-FERROSOS

Foram entrevistados os dois principais grupos brasileiros do setor de mineração, um dos quais, a Companhia Vale do Rio Doce (CVRD). Os dois grupos têm áreas de atuação, estratégias empresariais e objetivos bastante distintos, o que ajudou a oferecer uma interessante visão de conjunto para a problemática tratada neste trabalho, de fomento governamental aos investimentos setoriais.

Tornou-se clara a conveniência de coordenação governamental para otimizar o aproveitamento de oportunidades de crescimento, de diversificação e de enobrecimento da produção e da pauta de exportações dos setores de exploração, tanto de minérios ferrosos quanto de minérios não-ferrosos. A CVRD, em particular, mostra um vasto campo de atuação para iniciativas de fomento por parte do governo.⁴ As cinco atividades de coordenação de maior potencial são:

- **Coordenação governamental de ampliação do acesso à riqueza mineral no Brasil para fins econômicos.** A exploração mineral potencial vem esbarrando em legislação inadequada, em burocracia, nos procedimentos para licenças ambientais e, ainda mais grave, na ausência de adequado mapeamento geológico do continente brasileiro.

3. Os organogramas de cada grupo empresarial foram extraídos das revistas Valor Econômico – 1000 maiores empresas de 2003 e de 2004. Foi preparado e entregue à Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), para cada grupo ou empresa, um informe com a caracterização, as intenções e os cronogramas de investimentos, bem como, a identificação de sinergias, complementariedades, agregações de valor e as estratégias para avançar no mercado internacional (detalhados num outro documento intitulado “Anexos – características principais das empresas pesquisadas”).

4. O planejamento estratégico anunciado pela Companhia Vale do Rio Doce contempla US\$ 8,5 bilhões de investimentos entre 2004-2008, sem considerar possíveis aproveitamentos de oportunidades de aquisições de empresas no país e no exterior.

- Formação por iniciativa de agentes governamentais de uma *trading*, capaz de elevar o poder de barganha em programas estruturados de exportação. A participação concreta das empresas de mineração em uma *trading*, constituída pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), pelo Banco do Brasil, pela Petrobras e por empresas prestadoras de serviços de engenharia, pode ajudar a viabilizar pacotes integrados de exportação, envolvendo bens de capital, aços, etc. É desnecessário assinalar que o volume de comércio exterior brasileiro mais do que justifica isso, em termos de escala.
- Formação, por iniciativa de agentes do governo, de empresas de *venture capital* associadas a empresas de mineração. O objetivo seria apoiar empreendimentos emergentes para exploração de minérios nobres e terras raras abundantes no Brasil, os quais se transformam em matérias-primas para componentes da microeletrônica, da indústria aeroespacial, de novos materiais, entre outros setores importantes para o avanço tecnológico do Brasil.
- Mapeamento e articulação de investimentos público-privados em energia e logística: como se sabe, as empresas mineradoras são candidatas naturais a formar *joint ventures* para a realização de investimentos em infra-estrutura de energia e de transporte (ferrovias, portos, terminais intermodais rodoferroviários). Trata-se, afinal, de um setor em que os custos de energia e de transporte são vitais para a competitividade. No interesse de verificar as oportunidades de realização de Parcerias Público-Privadas (PPPs) de maneira a articular as várias fontes de demanda e a equação financeira adequada, e com base no conhecimento acumulado nos trabalhos dos eixos de integração, cabe ao governo voltar a mapear as necessidades dessas empresas, atualizando e complementando o que se fez nos trabalhos sobre eixos de integração. Devem ser sistematizadas as sinergias e as complementaridades das intenções de investimento entre mineradoras, e entre essas e as grandes empresas atuantes em outros segmentos, como o de agronegócios.
- Fomento à indústria de construção naval. Como se observa mais adiante, neste trabalho, a Petrobras está com um programa de compra de embarcações e de plataformas marítimas no Brasil que poderá gerar escala necessária para a implantação de estaleiros de grande porte no país. Se o setor mineral – em particular, a CVRD – tiver um programa semelhante, poderá atuar de maneira coordenada com a Petrobras para ampliar a escala da demanda nacional de maneira que fortaleça a atração de grandes grupos mundiais do setor de construção naval para o Brasil. Trata-se de um típico caso de coordenação governamental. Algo semelhante se pode dizer das aquisições de vagões e locomotivas pela CVRD.

Em poucas palavras: são significativas as possibilidades de aproveitamento de oportunidades criadas pelos investimentos das empresas de mineração por meio de efetiva coordenação governamental.

2.2 REFLORESTAMENTO-CELULOSE/PAPEL, SIDERURGIA E OUTROS SETORES

Os comentários que se seguem estão baseados em entrevistas realizadas com executivos de empresas e de especialistas dos setores de celulose e de siderurgia.

Como se sabe, o Brasil é extraordinariamente competitivo em madeira, e as perspectivas quanto ao futuro permanecem muito boas.⁵ Além do solo e do clima propícios, especialmente em regiões menos desenvolvidas e menos aptas para a agricultura empresarial, as empresas brasileiras de celulose e de siderurgia desenvolveram avançadas tecnologias em silvicultura, o que possibilita, atualmente, o manejo, a seleção e o plantio de árvores clonadas, que apresentam maior produtividade em cada área, objeto de distintas explorações florestais, ou seja, segundo a finalidade produtiva ou setores usuários (celulose, siderurgia, etc.). É importante registrar, também, o fato de o Brasil ser um dos poucos países que permitem, em um curto período de 5 a 6 anos, o plantio e o corte da árvore para fins produtivos.

Não menos importante, estão presentes, no setor, grupos e empresas de porte significativo, capazes, em princípio, de expandir consideravelmente a produção e as exportações. No ramo de celulose, podem-se mencionar, por exemplo, Votorantim Celulose e Papel (VCP e Aracruz Celulose S/A), Suzano (Bahia Sul Celulose S/A), Klabin, International Paper (Champion), Cenibra; e, no da siderurgia (aços especiais e de não-planos, usuária de carvão vegetal), encontram-se o grupo Gerdau, a Cia. Belgo-Mineira e a Arcelor Brasil S/A (Acesita S/A – Cia. de Aços Especiais Itabira). Outras empresas de ramos industriais intensivos em manejo florestal estão se tornando importantes exportadoras, dentre as quais a Natura e a Boticário.

É importante ressaltar, também, que o processo de plantio, de corte e de uso de florestas, além de altamente intensivo em mão-de-obra, também pode ser desenvolvido em regiões mais pobres sem prejudicar a diversificação e a expansão do setor agropecuário. Pelo contrário, as florestas, corretamente plantadas e mantidas, contribuem para aumentar a produtividade da pecuária leiteira e da produção de grãos.

Diante das vantagens comparativas brasileiras, podem ser consideradas excessivamente modestas a expansão recente da produção de celulose e a ampliação do uso de floresta plantada em outros segmentos da indústria, como a siderurgia.⁶ Tudo indica, porém, que a expansão florestal não tenha sido o principal fator limitante, e sim as condições econômicas, financeiras e patrimoniais desses setores. A expansão florestal futura merece, ainda assim, cuidadoso planejamento e articulação de agências estatais. Esse planejamento deveria ter objetivos de médio e longo prazos, de acordo com as tendências e as potencialidades que se afiguram no cenário da atividade florestal brasileira.

5. O setor de florestas é da maior importância estratégica para consolidar vantagens competitivas do Brasil. Os produtos e subprodutos extraídos das florestas tecnicamente plantadas possibilitam não apenas expandir a produção e as exportações de celulose e de papel, mas também aumentar a capacidade de produção siderúrgica de aços planos especiais (inoxidáveis e siliciosos) e de aços não-planos comuns (aços longos) que não exigem grandes escalas de produção. Ademais, as florestas brasileiras constituem matérias-primas fundamentais para os setores de perfumaria e cosméticos, da indústria moveleira, da carboquímica, e como redutor energético para gusa, siderurgia, cerâmica, cimento, ferroligas, fármacos, e, não menos importante, para o desenvolvimento de ramos da biotecnologia.

6. As empresas siderúrgicas cometeram o equívoco de substituir carvão vegetal por coque, o qual, entre 1994 a 2000, pode ser importado a preços inferiores ao do carvão vegetal por causa da valorização do real.

Há boas indicações de que, a médio prazo, a expansão deverá continuar ocorrendo, principalmente nas atuais regiões de atividade florestal e nas áreas vizinhas, situadas nas Regiões Sudeste e Sul. A tendência é que a expansão se dê: *i)* por meio de aumento de produtividade nas grandes empresas florestais, de propriedade das grandes usinas de transformação industrial; *ii)* por meio de aumento de produtividade em pequenas propriedades familiares dedicadas ao fornecimento de madeira a essas empresas (atualmente estimadas em 50 mil famílias); e *iii)* por meio de conversão à atividade florestal de pequenas propriedades familiares, situadas em municípios relativamente próximos das grandes usinas. Um dos principais determinantes da maior participação de pequenas propriedades na expansão florestal nos próximos anos – o salto pode vir a ser das atuais 50 mil famílias para cerca de 300 mil – reside na crescente dificuldade de as grandes empresas adquirirem largas porções de terras, em razão do preço da terra, e de dedicá-las à monocultura, por causa do controle ambientalista. Com um prazo mais longo, no entanto, a atividade florestal deverá expandir-se, por sua vez, incorporando novas regiões, como, por exemplo, por conversão de atividades na zona da mata nordestina, e por incorporação à atividade de áreas desmatadas no centro-sul do Pará, ou de áreas próximas a Carajás. Nessa fase, pode-se prever que a expansão da atividade florestal voltará a ser praticada essencialmente pelas grandes empresas industriais.

A coordenação de governo deve começar a ser feita imediatamente, amparando a atividade florestal em ambas as fases. Na primeira delas, a coordenação governamental teria como objetivo principal a extensão agrícola, com o duplo objetivo de aumentar a produtividade do pequeno produtor e de fortalecer sua posição na relação com as grandes empresas compradoras de madeira, notadamente as usinas de celulose e de siderurgia. Cabe apoiar a iniciativa do Ministério do Meio Ambiente no sentido de implantar um Serviço Florestal Brasileiro, que teria o objetivo de oferecer aos pequenos proprietários suportes múltiplos, como os de assistência técnica e gerencial em termos de acesso a crédito, plantio, estocagem e comercialização.

Tanto no caso de pequenas como no de grandes propriedades, é estratégica a criação de linhas de crédito com prazo de carência de seis a sete anos e prazo de 20 anos de amortizações, de acordo com as características de plantio, de corte e de reposição de árvores clonadas específicas para cada região. É importante, também, estimular a diversificação do uso de madeira, na direção de usos nobres, que implicam espaçamentos temporais mais longos de corte de árvores do que os atualmente praticados pelas atividades comandadas pelas grandes empresas, como as de celulose. Além disso, é importante estudar a conveniência de estabelecer-se tratamento fiscal visando ao desenvolvimento de subprodutos básicos para a indústria farmacêutica, a biotecnologia, a perfumaria e cosméticos, a produção de álcool da madeira e, principalmente, para a siderurgia e a celulose/papel.⁷

7. Vale lembrar que o Certificado de Participação em Reflorestamento (CPR) foi um mecanismo fiscal muito bem-sucedido de estímulos ao plantio adequado de florestas para os diversos setores usuários. O CPR permitia às empresas o uso de um percentual de seus lucros para aquisição de participações em florestas de empresas siderúrgicas e de celulose/papel, de acordo com as características de aproveitamento produtivo de madeira.

No caso das novas regiões, porém, caberá ao governo articular a atratividade de grandes empresas, por meio de planejamento de infra-estrutura, de indicação de intenção de fornecimento de crédito a longo prazo, e de planejamento no que se refere à legislação ambiental.

A coordenação terá, também, a tarefa de envolver as instituições de meio ambiente e o Ministério da Fazenda para viabilizar tratamento integrado entre as empresas de reflorestamento e os setores usuários de florestas. Cabe registrar, finalmente, que são concretas e significativas as possibilidades de o Brasil adquirir créditos de carbono por meio do uso adequado de florestas.

2.3 SIDERURGIA

A presente seção tem por base as partes relativas a programas de investimento de grupos e de empresas, bem como entrevistas realizadas com executivos de dois grandes grupos empresariais e com vários especialistas do setor siderúrgico.

O quadro atual da siderurgia brasileira, no contexto da siderurgia mundial, aponta para concretas possibilidades de expansão e de enobrecimento da capacidade produtiva, associadas à sua alta competitividade. Enfrentam-se também, no entanto, ameaças para transformar-se em centro mundial de custos e concentrar a sua produção em aços semi-acabados.

A última década de evolução da siderurgia brasileira incluiu investimentos em modernização e em melhoria do *mix* de produtos, mas quase nenhuma expansão. A etapa presente – apesar de indicar a retomada de investimentos em expansão, o que permitiria interromper a queda de nossa participação na produção mundial – não parece ter ainda um desenho apropriado, que maximize ganhos para o país, porque parece baseada essencialmente em expansão da produção de semi-acabados.

O setor viveu na última década um período de restrições aos investimentos em razão de um processo de privatização mal conduzido. A alienação, no início dos anos 1990, das empresas estatais Usinas Siderúrgicas de Minas Gerais S/A (Usiminas), Cia. Siderúrgica Nacional S/A (CSN), Cosipa, Aços Minas Gerais S/A (Açominas), Cia. de Aços Especiais Piratini S/A (Piratini), Usina Siderúrgica da Bahia S/A (Usiba), pertencentes ao grupo Siderurgia do Brasil S/A (Siderbrás), e da Cia. de Aços Especiais Itabira (Acesita), de propriedade do Banco do Brasil, foi concretizada mediante um processo que não contemplou nenhum objetivo estratégico, nem o compromisso dos novos proprietários com programas de investimentos em expansão e em modernização, o que permitiria fortalecer a posição do Brasil entre os grandes *players* da siderurgia mundial. Em alguns casos, a privatização, altamente atraente para investidores privados, colocou o negócio siderúrgico brasileiro em mãos de acionistas com pouca experiência no ramo. E, de maneira geral, o modelo descuidou-se da preocupação com a formação de grupos econômicos fortes, requerida em todo o mundo para uma expansão bem-sucedida, em virtude da escala financeira do negócio siderúrgico.

Como era de esperar, diante dos erros do processo de privatização, desde 1994 o setor vem experimentando intenso processo de fusões, aquisições e multinacionalização, que tende a atenuar as fragilidades da configuração patrimonial decorrente

desse processo. A direção é a da concentração de capitais, tendência inevitável no mercado mundial globalizado, no qual a sobrevivência e a expansão dependem de porte, que é o que determina a capacidade financeira de aproveitar oportunidades para agregação de valor e para posicionamento estratégico no mercado mundial. Como resultado, a participação da siderurgia brasileira caiu, na produção siderúrgica mundial, cerca de 5%, no início da década de 1990, para apenas 1%, nos últimos anos.

Há uma tendência, no momento, à absorção, por parte de grupos multinacionais, de fatias crescentes da produção siderúrgica nacional. Isso dá lugar ao temor de que o controle sobre decisões de investimento permitam a essas empresas transformar o Brasil em “centros de custo”, de modo que minimizem custos para a produção de laminados no exterior pelos grupos estrangeiros.

Para traçar uma estratégia governamental para a siderurgia de aços planos comuns, é importante entender a configuração patrimonial do segmento, de maneira que conciliem interesses e estratégias dos principais tomadores de decisões do setor, com o objetivo de expandir os investimentos a médio e longo prazos em toda a extensão da cadeia produtiva. Há seis atores ou conjunto de atores importantes no cenário siderúrgico nacional que têm de ser considerados na busca de uma solução estratégica para o país:

- 1) O grupo Usiminas-Cosipa, cujo controle acionário pertence à Caixa de Previdência dos Funcionários do Banco do Brasil (Previ), ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), ao Grupo Votorantim-Bradesco-Camargo Correia (VBC) e à Nippon Steel.
- 2) A CSN, cujo controle acionário pertence a duas famílias que se encontram em processo de cisão; mesmo assim sinalizam intenções de expansão.
- 3) O Grupo Gerdau, que atua no segmento de aços não planos comuns e especiais e tem porte suficiente para vir a tornar-se um *player* de importância mundial.
- 4) O grupo Arcelor, atualmente o segundo maior do mundo, que tem forte participação na Acesita, controla a Belgo Mineira e a Cia. Siderúrgica Tubarão S/A (CST) e implantou a Vega do Sul. Tem, porém, como possibilidade futura, transformar o Brasil em “centro de custo” em razão da otimização da lucratividade de sua produção mundial. O Grupo Arcelor está, no momento, em negociações para conformar uma *holding* no país, reunindo as empresas que possui e aquelas em que tem participação, algo que, como se comenta mais adiante, dá ao governo brasileiro poder de barganha para encaminhar soluções adequadas aos interesses nacionais.
- 5) A Companhia Vale do Rio Doce, com participação importante na Usiminas e que está em negociações para constituir uma série de empreendimentos para a produção de semi-acabados em consórcio com empresas estrangeiras (Arcelor, Thyssen-Krupp, Baosteel, Posco, etc.).
- 6) O BNDES e os fundos de pensão, especialmente a Previ, a Caixa de Previdência dos Funcionários da Petrobrás (Petros) e a Caixa de Previdência dos Funcionários do Sistema Telebrás (Sistel), que podem vir a ser agentes

importantes no processo de tomada de decisões, tanto pela participação acionária e creditícia em empreendimentos siderúrgicos como pelo exercício de controle acionário da CVRD.

Há necessidade de coordenar esses agentes de maneira que encontrem uma solução adequada à expansão da siderurgia brasileira, com os objetivos simultâneos de ampliar e enobrecer a produção brasileira, bem como a de adquirir melhor capacidade de inserção internacional.

No que tange ao segmento de aços planos especiais – inoxidáveis e siliciosos para fins de condução elétrica (motores, geradores, compressores, transformadores, dentre outros) –, que se caracterizam pelas pequena e média escalas de produção (*ministeels*), mas de elevado valor de adicionado, o Brasil tem, na Acesita, a única usina da América Latina. Cabe registrar que, até o fim de 2005, o controle acionário será compartilhado entre o grupo de Arcelor e alguns fundos de pensão, com a maior participação da Previ. Conta também com o BNDES no processo decisório, o que pode oferecer, ao Brasil, singular oportunidade para negociar a expansão e a diversificação de produtos siderúrgicos nobres para que a Acesita venha a ocupar posição de um dos maiores *players* mundiais. É crescente a demanda, principalmente do mercado interno, para vários tipos da linha de aços inoxidáveis. É oportuno enfatizar, no entanto, o caso de aços siliciosos: atendem, com vantagens de dotação abundante de insumos estratégicos (ferrosilício, etc.) e de economicidade de energia, à crescente demanda de transformadores, geradores, motores e compressores para atender aos planos de geração e de transmissão de energia em todo o mundo. Logo, está claro que o caminho de expansão da Acesita é: investir em novas instalações para se tornar a principal *player* mundial. Nenhuma empresa siderúrgica reúne, ao mesmo tempo, capacidade de florestas dotadas de avançada tecnologia para uso do carvão vegetal, que é renovável e custa 40% do preço do coque, abundância nacional de ferrosilício, domínio tecnológico e mercado com níveis de escala crítica. Dado o estágio avançado de negociação entre a Arcelor com o BNDES e a Previ, é de fundamental importância iniciar logo o processo de coordenação governamental.

Informações recentes, ainda não divulgadas, dão conta de que já existe uma antecipação das negociações entre a Arcelor, o BNDES e a Previ visando à estruturação da *holding* composta pela: Acesita, Belgo-Mineira, CST e Vega do Sul. É estratégica a orientação governamental com o BNDES, a Previ e a CVRD visando à defesa de interesses de longo prazo da siderurgia brasileira. O governo brasileiro, por intermédio da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), do Gabinete Civil, do Banco Central e da Comissão de Valores Mobiliários (CVM), reúne plenas condições para orientar as negociações dos agentes brasileiros para que a *holding* contemple compromissos com investimentos estratégicos em um cronograma de dez anos, de modo que se garanta ao Brasil avançar na produção e nas exportações de aços acabados. Evitar-se-á que o setor siderúrgico nacional se transforme em um centro de custo para agregar valor fora do país.

Os dois outros segmentos da siderurgia, por sua vez, – não-planos comuns e especiais – não têm os problemas de insuficiente coordenação estatal, como os mencionados anteriormente, para os outros dois segmentos siderúrgicos.⁸

Os parágrafos anteriores permitem concluir que há necessidade de posicionamento por parte do governo. Os objetivos de expansão e de enobrecimento da produção siderúrgica nacional e de uma inserção internacional favorável requerem uma sistemática de coordenação governamental, envolvendo o BNDES, os fundos de pensão e os grupos empresariais brasileiros (CVRD, Vicunha, Gerdau, VBC).

Um eficiente sistema de coordenação poderá evitar os riscos envolvidos nas reestruturações patrimoniais e societárias, bem como influenciar no direcionamento dos investimentos. A coordenação deverá negociar, exaustivamente, com os principais *players* siderúrgicos mundiais, até mesmo com os novos entantes (Arcelor, Thyssen-Krupp, Baosteel, Posco, Nippon Steel, etc.), não apenas novos arranjos patrimoniais e societários, mas também o estabelecimento de estratégias para cada ramo siderúrgico de acordo com dotação de vantagens competitivas e de interesses nacionais. É possível fazer as seguintes sugestões concretas:

- 1) O BNDES, importante credor da CSN e do setor siderúrgico como um todo, deve articular-se com a CVRD e a Previ, importantes acionistas da Usiminas, para participar das negociações com vistas a acelerar a concretização desses objetivos. Na alçada desses agentes, é possível identificar três modalidades não necessariamente conflitantes de iniciativas:
- 2) Projetar os investimentos de maneira que possa avançar, por etapas, na adição de valor na cadeia produtiva. Os principais projetos anunciados no segmento de aços planos restringem-se, pelo menos num primeiro momento, à produção de semi-acabados, algo que, ao que tudo indica, se justifica por razões de mercado. É necessário, no entanto, garantir que os projetos contemplem desde já a laminação e o enobrecimento, permitindo-se a produção futura de produtos acabados de maior conteúdo tecnológico. A participação nos empreendimentos por meio de financiamento do BNDES e/ou participação acionária de agentes, como os fundos de pensão e a CVRD, conferem um poder de influenciar no processo que não deve ser desperdiçado.
- 3) Criar um fundo de investimento específico para alocar capital de risco nos projetos e em empresas siderúrgicas, composto de recursos provenientes do

8. No de aços planos não-planos comuns (aços longos), que tem a Cia. Belgo-Mineira e o Grupo Gerdau como principais protagonistas, o Brasil terá oportunidades para expandir a capacidade de produtos acabados e seus derivados (arames comuns, especiais, steel-cord, dentre outros) para atender à crescente demanda da construção civil, dos agronegócios, do setor automotivo e de ramos da indústria de transformação, os quais, sem dúvida, estarão entre os setores favorecidos por um possível ciclo longo de crescimento no Brasil. Esses aços reúnem, no Brasil, excelentes condições competitivas no mercado mundial, principalmente na América do Sul e no hemisfério norte, seja por meio de exportações, seja de aquisições e/ou parcerias fora do Brasil, o que, aliás, já tem sido a estratégia do Grupo Gerdau, e, com menor agressividade, também da Belgo-Mineira. Quanto aos aços não-planos especiais, a expansão no Brasil pode ser considerada menos prioritária, entre outras razões, porque se trata de ramo siderúrgico bastante saturado no mundo. No Brasil, onde se destacam Valourec-Mannesmman (V-M), única produtora nacional de tubos sem costura para oleodutos e gasodutos, e Thyssen-Villares, principal produtora de aços para elevadores e de insumos para própria siderurgia (cilindros de laminação), a estratégia restringe-se, principalmente, a garantir esses nichos no mercado doméstico.

BNDES, dos Fundos de Pensão, da CVRD, e dos grupos nacionais envolvidos, de modo que se eleve o poder de negociação do Brasil com as multinacionais da siderurgia.

- 4) Como alternativa mais difícil, mas não irrealizável, coordenar esses agentes para realizar um processo de formação de um grande grupo nacional formado pela fusão de Cosipa-Usiminas e CSN, na linha do que recentemente o BNDES idealizou. As dificuldades de alcançar-se um arranjo patrimonial adequado não são pequenas, em razão do problema de divergências quanto ao controle acionário, mas a possibilidade de consegui-lo não pode ser descartada.
- 5) Conforme já mencionado, parecem encontrar-se em ritmo acelerado negociações entre a Arcelor, os fundos de pensão e o BNDES, acionistas da Acesita e da Belgo-Mineira, com o objetivo de fechar o capital da Belgo, da Acesita e da CST, os quais, em conjunto com a Vega do Sul, formariam uma grande *holding*. É importante que essas negociações sejam realizadas mediante coordenação governamental, orientada por estratégias de longo prazo que contemplem tanto os interesses societários de governança corporativa, de liquidez e de precificação quanto de projetos de investimentos e de participação da *holding* brasileira no cenário siderúrgico mundial, que maximizem a satisfação dos interesses nacionais. A atitude favorável que a Arcelor vem tendo no país indica possibilidades de um bom diálogo nessa direção.

2.4 COMPLEXO PETROLÍFERO

A Petrobras, mesmo contingenciada pelo Tesouro Nacional em virtude do compromisso com a formação de superávit primário, o que limita suas possibilidades de investimentos, vem conseguindo implementar programas e projetos estratégicos que proporcionam significativos impactos diretos e indiretos, à montante e à jusante, sobre a indústria e sobre os setores de prestação de serviços.

O cronograma de investimentos contemplado no plano estratégico divulgado pelo grupo Petrobras para o período 2004-2010, no Brasil e no exterior, é da maior importância para a sustentação da retomada do desenvolvimento no Brasil. À garantia da auto-suficiência e à diversificação da matriz energética resultante da elevação da produção de gás e da distribuição de álcool, acrescenta-se a prevista mistura do diesel com o biodiesel extraído de vegetais produzidos, predominantemente, pelos agricultores beneficiados pelo Programa Nacional de Apoio à Agricultura (Pronaf).

Ainda assim, é possível identificar algumas áreas em que o programa de investimentos pode ser aperfeiçoado, desde que o governo realize um adequado programa de coordenação. Este trabalho identificou como áreas promissoras as seguintes:

- 1) O programa de investimentos para os próximos dez anos supera o montante de US\$ 53 bilhões, e inclui a implantação de um amplo programa de integração com setores industriais – fornecedores de insumos (aços, etc.), máquinas, equipamentos e componentes – denominado Programa de Mobilização da Indústria Nacional de Petróleo e Gás (Prominp). Além disso, por meio da subsidiária Transpetro, o sistema Petrobras está iniciando um ambicioso, mas plenamente factível, programa de encomendas a estaleiros sediados no país,

envolvendo plataformas marítimas e embarcações. Um dos requisitos do programa é a necessidade de buscar parcerias estratégicas com um ou mais líderes mundiais do setor, o que fortalecerá e expandirá a indústria naval brasileira. Nesse promissor terreno, há uma possibilidade a ser explorada, já mencionada anteriormente: a de coordenar a demanda da Petrobras a estaleiros com a demanda potencial da Companhia Vale do Rio Doce, no sentido de ampliar a escala da expansão programada e, com isso, a atratividade a investimentos no setor de construção naval.

- 2) É importante estimular, por meio de uma coordenação governamental, a participação da Petrobras na estruturação de uma moderna *trading*, em parceria com BNDES, Banco do Brasil, empresas prestadoras de serviços de engenharia, etc., de modo que se elevem as exportações em pacotes, envolvendo máquinas, aços, etc. Ao alcançar uma balança comercial com negócios superiores a US\$ 160 bilhões por ano, é oportuno que o Brasil crie uma *trading* capaz de elevar o poder de barganha na estruturação de programas complexos de exportações e de importações.
- 3) Na coordenação governamental caberia, também, incluir a criação de uma *venture capital* com o objetivo de apoiar empreendimentos emergentes visando à transformação de produtos de elevado valor agregado resultantes de pesquisas do Centro de Pesquisa da Petrobras (Cenpes), mas cujas escalas de produção ainda não permitem a exploração econômica pela Petrobras.
- 4) É necessário, no entanto, chamar a atenção para o papel fundamental do grupo Petrobras no processo de reestruturação e de fortalecimento da petroquímica, direcionado a sua expansão setorial à otimização do aproveitamento de concretas oportunidades no comércio exterior e ao desenvolvimento de atividades industriais emergentes de base tecnológica. Não há como escapar da contingência de que as empresas privadas do setor e os seus principais projetos dependem fortemente das regras e estratégias definidas pela Petrobras, e do fato de o futuro da petroquímica no Brasil depender da postura a ser adotada pela Petrobras. É preciso empregar seu protagonismo para potencializar e concretizar os investimentos, a fim de estimular as iniciativas de outras empresas na direção da expansão do setor.

2.5 PETROQUÍMICA

Foram entrevistados dois dos maiores grupos nacionais com interesses no setor. A conclusão foi a de que a inexistência de coordenação governamental está obstruindo a expansão da petroquímica, cuja estagnação dos investimentos dura bem mais de uma década. A chave para sua superação reside em direcionar o comportamento da Petrobras para um relacionamento com os demais grupos privados nacionais atuantes no setor que garanta a expansão e o enobrecimento da produção petroquímica brasileira.

A forma pela qual se privatizou o setor teve efeitos muito negativos sobre o investimento, porque se deu lentamente – por muito tempo a solução para o controle acionário da Companhia Petroquímica do Nordeste (Copene) paralizou financeiramente os grupos interessados – e, principalmente, porque confirmou a estrutura pa-

trimonial pulverizada anterior, com o agravante de afastar do centro decisório o único sócio com condições de alavancar investimentos de vulto, a Petrobras. A petroquímica é um setor que, em todo o mundo, integra no interior de uma mesma empresa a produção das várias etapas da cadeia produtiva. Por essa razão, a tendência mundial nas últimas décadas foi a concentração da produção em empresas gigantes. No Brasil, a privatização deu-se na contramão dessa tendência.

As principais empresas petroquímicas brasileiras possuem características muito diferenciadas, que conformam todo um leque de problemas e de estratégias do setor petroquímico. Originários de atividades muito distantes da indústria conseguiram posicionar-se de forma bastante consistente nas cadeias industriais brasileiras. Elas têm protagonizado um processo de intensa competição desde a privatização.

As estratégias dos dois principais grupos estiveram, até muito recentemente, voltadas para a conquista de ativos existentes. O ponto culminante desse processo foi a disputa pelos ativos da Copene. O custo dessa operação, apesar das enormes vantagens em termos industriais e de mercado, não é desprezível, sobretudo em relação às finanças do grupo vencedor, alavancado numa conjuntura em que a prudência financeira tem sido a marca dominante, mas onerado por uma dívida externa que a desvalorização de 1999 acentuou. Em posição exatamente simétrica se encontra o outro grupo, fortemente capitalizado, de posse de ativos, cujos rendimentos são os melhores em cada um dos segmentos de mercado em que atua, mas carente de investimentos que dêem vazão a seu grande potencial de acumulação.

Uma vez configurados ambos os grupos, após a privatização da petroquímica e o leilão da Copene, pareceria que o setor e os seus principais grupos estariam, finalmente, em condições de dedicar-se à construção de novas bases de produção, consistentes com as respectivas posições e estratégias de competição. Essa expectativa tem sido frustrada por circunstâncias que representam barreiras e entraves, os quais devem ser compreendidos – condição indispensável para que possam ser removidos.

O ambiente macroeconômico ainda é bastante adverso, apesar dos avanços alcançados nos últimos anos (desde 1999), e os ambientes institucional e regulatório oferecem espaço para que, ao lado das legítimas preocupações públicas e sociais com relação ao cumprimento de regras, floresçam tentativas – numerosas e diversas – de bloquear os projetos de investimento concorrentes. Elas podem apoiar-se na exigência de cumprimento das regras que de fato existem, mas podem também se manifestar por meio da multiplicação artificial de entraves e barreiras.

Se em muitos setores esse é um problema grave, na petroquímica brasileira ele se torna extremamente sério. Pelas próprias características da petroquímica, cadeia formada por etapas integradas, a posição da empresa dominante nos mercados de base e finais e nas infra-estruturas – a Petrobras – se reveste de importância capital. Nenhuma empresa pode definir uma estratégia de enfrentamento da gigante estatal e nenhuma define uma estratégia que ignore ou passe ao largo da Petrobras.

O papel singular que o Estado e as empresas públicas desempenharam no desenvolvimento não foi o de deterem ativos, mas o de criarem ativos onde os capitais privados – nacionais e estrangeiros – não tinham força, fôlego ou interesse. O Estado caracterizou-se, por isso, como desbravador da fronteira econômica. Por esse motivo, a

retomada desse papel – mesmo que com necessárias atualizações – deveria evitar a entrada da Petrobras na conquista de ativos que já existem e concentrá-la na formação de capacidade produtiva nova. A compra de ativos modifica o quadro da concorrência de forma muito lenta e difícil, enquanto a constituição de novos ativos estimula, pelo deslocamento da oferta, o acirramento da concorrência pela entrada em operação de unidades e de escalas mais adequadas e modernas.

Nenhum dos grupos petrolíferos ou petroquímicos atuantes no país prescinde da Petrobras. Mesmo aquelas empresas estrangeiras muito maiores que a Petrobras reconhecem a posição e o papel da estatal. A “abertura do mercado” estimulou o avanço da empresa e o alcance de ganhos adicionais de eficiência e, mesmo nas áreas em que supostamente haveria espaço para atuações mais isoladas, os entrantes preferem, quase sem exceção, atuar com a Petrobras. É assim na área de exploração, na qual qualquer empresa poderia fazer investimentos sem depender de infra-estruturas prévias. Com mais forte razão isso é observado, ainda, por todas as empresas na petroquímica, que dependem de matérias-primas prévias e de mercados subsequentes de realização da produção. A integração industrial que existe na cadeia, gostem as empresas ou não, obriga à articulação de interesses, à compatibilização de estratégias e de projetos.

Em resumo, as atividades da petroquímica dependem da Petrobras por razões associadas à sua capacidade financeira, ao fornecimento de matérias-primas prévias e ao acesso a mercados no exterior. O protagonismo inevitável da Petrobras deveria, nos próximos anos, conduzir a empresa ao papel de potencializadora e de concretizadora de investimentos, bem como de estimuladora das iniciativas de outras empresas e grupos sem onerar as suas próprias iniciativas. Para que isso ocorra, é necessário assumir o fato de as empresas e os seus principais projetos dependerem fortemente das regras e das estratégias ordenadas por uma sistemática de coordenação entre governo, Petrobras, grupos e empresas privadas.

A ação pública coordenada poderá alçar a petroquímica brasileira a novo patamar. O principal elemento dessa ação é a realização de negociações entre a Petrobras e grupos petroquímicos de dimensões consideráveis (na casa do US\$ bilhão de faturamento anual) para contornar as rivalidades que dificultam qualquer ação consensuada, remover definitivamente as ações predatórias sobre os ativos existentes e, sobretudo, promover a expansão e o enobrecimento da produção setorial. Em sintonia com essa iniciativa, o setor público deve estar atento para exercer influência nas definições estratégicas dos principais do setor por meio da participação acionária dos fundos de pensão nos empreendimentos setoriais e das condições de ator privilegiado de que dispõe a Petrobras.

Os outros elementos seriam:

- 1) Busca de necessária presença internacional, decorrente não tanto do desejo de internacionalização, mas da necessidade de escoar a produção.
- 2) Valorização, para potencializar projetos petroquímicos, do petróleo da Bacia de Santos, hoje depreciado por suas características (leveza), com um ônus de vários dólares por barril.
- 3) Efetivação de medidas concretas para reforçar as dimensões tecnológicas e inovadoras do setor, que tem, na Petrobras e nos dois principais grupos, uma enorme tradição de Pesquisa e Desenvolvimento (P&D).

Em síntese, o setor petroquímico explicita, de forma muito visível, uma dimensão que em outros setores pode ter relevância menor ou até nula: a importância do Estado e das políticas públicas para as estratégias de investimento e de desenvolvimento empresariais. A coordenação governamental é, portanto, fundamental. Ela vai muito além de soluções para os problemas do trinômio juros–impostos–infra-estruturas, e enseja a definição de um horizonte que propicie às empresas um planejamento do seu crescimento de forma mais equilibrada. Na ausência de tais condições, a aposta possível é a da prudência, mesmo para grupos com forte inserção exportadora.

2.6 CONSTRUÇÃO NAVAL

Esta subseção está baseada em entrevistas com a Petrobras e com a Companhia Vale do Rio Doce e retoma a sugestão apresentada nas subseções sobre mineração e petróleo. A idéia é a de que a iniciativa da Petrobrás, de estímulo à construção naval brasileira por meio de encomendas de navios e de plataformas, seja fortalecida mediante inclusão, nas negociações em curso, da demanda potencial de embarcações por outros agentes, notadamente pela Companhia Vale do Rio Doce.

Ao caminhar para uma balança comercial de aproximadamente US\$ 200 bilhões por ano, o Brasil projeta perspectivas animadoras para a indústria naval. As crescentes exportações de setores, como mineração, siderurgia e outros insumos básicos, alimentos, máquinas e equipamentos, produtos eletromecânicos, petróleo, etc., bem como importações também de petróleo, de coque e de outros insumos, etc., garantem escala suficiente e racionalidade na logística de exportações e importações pelas mesmas embarcações, pré-requisito fundamental para uma forte marinha mercante brasileira.

Como se observou anteriormente, a Petrobras, por meio da sua subsidiária, a Transpetro, divulgou recentemente um plano plurianual de investimentos que envolve a demanda de mais de 60 embarcações de vários tamanhos. Destinará US\$ 1,2 bilhão para recuperação de oito embarcações e para a renovação da frota, num total de 53 embarcações que serão encomendadas dos estaleiros do Brasil. Além disso, cerca de US\$ 1 bilhão será empregado na expansão e na melhoria das condições de operação e de segurança dos terminais e dos dutos.

Com essas metas, a Petrobras espera garantir escala e estimular a indústria naval nacional. A empresa chama a atenção, no entanto, para o fato de, no futuro, o desenvolvimento de estaleiros brasileiros exigira, no futuro, parcerias com estaleiros modernos que detenham tecnologias avançadas não disponíveis no Brasil.

A entrevista com a Companhia Vale do Rio Doce revela uma potencialidade ainda maior. Ela indicou que a empresa estima necessitar de, aproximadamente, 80 embarcações de vários portes em um período de cinco anos, o que reforça as potencialidades para expandir e fortalecer a indústria naval do Brasil. Somado à demanda potencial da Petrobras, isso significa que se está armando um espaço de mercado interno considerável, capaz de exercer forte atração para a instalação de uma de base produtiva ampla, com empresas internacionais e nacionais, tanto em *joint ventures* com estaleiros em funcionamento como por meio de novos empreendimentos.

Ao levar-se em conta as perspectivas de crescentes exportações e importações, fica clara a necessidade de coordenação governamental para melhor aproveitar as

oportunidades de desenvolvimento da indústria naval brasileira. Cabe à coordenação governamental coordenar demanda e oferta de embarcações de modo que sejam garantidas encomendas para os novos estaleiros nacionais. Pelo lado da demanda, cabe envolver não apenas a Petrobras e a CVRD, mas também grandes empresas siderúrgicas e de insumos básicos, dentre outras grandes exportadoras, além das grandes importadoras brasileiras. E, pelo lado da oferta, cabe articular parcerias entre os estaleiros nacionais e as multinacionais mais avançadas tecnologicamente (Coréia, Japão, etc.) para viabilizar *joint ventures*. Além disso, é importante chamar atenção para o papel fundamental a ser exercido pelo BNDES, que aplica os recursos do Fundo de Marinha Mercante.

2.7 INDÚSTRIA AEROESPACIAL

A Empresa Brasileira de Aeronáutica S/A (Embraer) é a única *global player* nacional em indústrias de base tecnológica. Possui uma família de aviões regionais com excepcional relação qualidade–custo, superior, atualmente, à dos aviões oferecidos por sua grande concorrente, a canadense Bombardier. Seu grande ativo é a capacidade de projetar aviões, graças a esforços tecnológicos acumulados em décadas e ao emprego de considerável contingente de engenheiros altamente qualificados, que atualmente alcança a casa dos 3 mil profissionais.⁹

A Embraer vem mantendo elevados níveis de investimento na última década, mesmo em anos de recessão, por estar voltada para o mercado externo (95% das suas vendas decorrem das exportações). Mas os investimentos poderiam ser ainda bem maiores, não fossem a grande desvantagem competitiva de sua localização no Brasil e as condições de financiamento oferecidas aos compradores das aeronaves. O dimensionamento dos investimentos da Embraer está subordinado à fatia que ela projeta ter no mercado mundial de aviões regionais, que só não é bem maior do que a de seu concorrente, Bombardier, porque oferece condições de financiamento menos competitivas do que as da empresa canadense, protegida pelo Eximbank local e por agências de desenvolvimento provinciais.

No campo do financiamento, o problema principal da Embraer é o das vendas às empresas norte-americanas, porque as empresas de aviação na Europa, por serem, em sua maioria, estatais, podem obter financiamento de seus bancos de desenvolvimento.

9. De maneira geral, verifica-se que a Embraer está muito concentrada na venda de aeronaves comerciais de amplitude regional para os países desenvolvidos, principalmente para os EUA. O mercado da aviação comercial atinge, aproximadamente, US\$ 6 bilhões por ano, dividido entre a Embraer e a Bombardier, e deverá seguir ampliando-se no futuro. Um dos objetivos da Embraer é o de diversificar suas atividades e seus mercados. Como possíveis avanços, vislumbra-se o sistema de defesa, não apenas com a expansão de aeronaves militares – em que atua desde a sua criação –, mas também com o avanço na eletrônica, inteligência e, principalmente, integração de sistemas. Não está descartada a entrada em outras áreas, como a fabricação de mísseis, por exemplo. Há perspectivas razoáveis na aviação corporativa, um mercado totalmente novo para a empresa (a empresa desenvolve o tipo Legacy, que é a adaptação de um jato regional). A Embraer tem como objetivo, ainda, ocupar espaços e crescer no segmento de serviços, ainda que mais restrita ao mercado de aviação corporativa, pois na área de defesa, uma vez que as forças aéreas possuem suas estruturas de manutenção de aeronaves, e no mercado de serviços para aviação regional é muito forte a concorrência de subsidiárias multinacionais voltadas para a prestação de serviços em suas próprias aeronaves. A Embraer procura avançar nesse segmento por meio de *joint ventures*, como no caso da produção de trens de pouso e da produção de materiais compostos.

O BNDES é a única fonte para os financiamentos brasileiros às vendas da Embraer, e vem dando um apoio decisivo à empresa, e ela reconhece plenamente. Como, no entanto, o BNDES não possui capacidade e nem condições de apoio à venda de aeronaves semelhantes às das agências canadenses, que apóiam a Bombardier, a Embraer tem perdido concorrências por falta de fontes de financiamento adequadas.

Os problemas que o BNDES enfrenta para ampliar o financiamento aos aviões incluem, além do volume de recursos, as questões de taxa de juros e de garantias. O primeiro deles diz respeito ao fato de a taxa de juros ser inferior à Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP), e a diferença ser coberta pelo Tesouro Nacional por meio do Proex Exportação. Para ampliar os financiamentos, o orçamento público tem de ampliar os repasses do Tesouro ao BNDES. O segundo é dado pelo fato de, além da garantia dada pela própria aeronave, o financiamento ser coberto por meio de um fundo de garantia à exportação, constituído por recursos do Tesouro. Isso significa que, para que as garantias sejam ampliadas, tem de haver a ampliação do fundo o que requer aporte do orçamento federal. Diga-se de passagem: a questão do risco do setor é polêmico porque, se por um lado a aviação comercial é uma atividade instável e de baixa rentabilidade, por outro, ao longo de toda a história de vendas da Embraer, só há um único caso de falta de pagamento (por parte de uma empresa brasileira).

A ampliação dos fundos federais de equalização e de garantias é apenas um dos requisitos para aumentar o volume de recursos do BNDES. O principal fator limitante está na disponibilidade de recursos do BNDES e na composição da carteira que o banco pode e deseja ter para cumprir com as exigências de segurança bancária, considerando-se até mesmo o risco do setor de aviação.

Conclui-se que o encaminhamento de uma solução para a expansão do financiamento extrapola o âmbito exclusivo do BNDES. Se a desvantagem competitiva principal da Embraer é dada pelo fato de o empreendimento estar situado em território nacional, onde o financiamento é escasso e caro. Por outro lado, se o fortalecimento a longo prazo da empresa é entendido como algo altamente virtuoso para o país, então, a conclusão é a de que o encaminhamento de uma solução para a expansão do financiamento extrapola o âmbito exclusivo do BNDES e requer ações coordenadas do governo federal. Trata-se de decisão de governo que requer coordenação entre várias de suas partes, pode envolver, por exemplo, como apoio mais decidido do Tesouro Nacional, eventual participação do Banco do Brasil nos financiamentos, concessão de avais dos bancos oficiais para captações e emissões realizadas no mercado financeiro internacional e outros mecanismos que deveriam ser objeto de consideração por parte do governo federal.

As entrevistas com a Embraer indicaram que, além da questão do financiamento, a política do governo para fortalecer a Embraer pode envolver aperfeiçoamentos em duas outras áreas: compras pelo Estado e infra-estrutura tecnológica.

O segmento de defesa é o que apresenta as melhores perspectivas para que a Embraer diversifique seu mercado de atuação. Ele depende do poder de compra do Estado e da atuação do governo perante outras nações, visando às exportações dessa categoria de aeronaves. O segmento de defesa vem tendo, porém, insuficiente previsibilidade, tanto por causa de disponibilidade de recursos como por questões que envolvem preferências militares e relações com outras nações produtoras dos

equipamentos. A recomendação é a de que a Força Aérea Brasileira (FAB) faça um esforço para direcionar, prioritariamente, as encomendas de aviões militares à Embraer e os Ministérios da Defesa e das Relações Exteriores dêem apoio político e institucional à empresa nas negociações internacionais.

A liderança mundial na tecnologia de projeto e de montagem de aviões é a grande vantagem comparativa da Embraer. Para alcançá-la, a empresa contou no passado com contribuição estatal, que contemplou o ensino Instituto Tecnológico da Aeronáutica (ITA), a pesquisa Comando-Geral de Tecnologia Aeroespacial (CTA) e com diversos subsídios à formação e ao fortalecimento da própria empresa. Com o tempo, a Embraer deixou de receber subsídios estatais e, no essencial, passou a autofinanciar as atividades tecnológicas. No momento, ela tem como principal ativo o conhecimento e a pesquisa tecnológica interna à empresa, que é complementada por uma rede de laços com fornecedores e com instituições de pesquisa e ensino, públicas e privadas, acionada segundo suas necessidades.

O caso da Bombardier é bem diferente, mas requer atenção por parte do Brasil. A empresa canadense está atrasada com relação à tecnologia, mas recebe subsídios regionais do governo de Quebec e recursos federais para pesquisa e desenvolvimento a fim de recuperar o atraso. Como ameaça em médio prazo, informações tornadas públicas pelo governo canadense mostram que ele tem a intenção de investir vultosos recursos a fundo perdido no desenvolvimento de tecnologia de projeto de aeronaves pela Bombardier – o que é proibido pela Organização Mundial do Comércio (OMC). Não se sugere aqui, que, como resposta, a Embraer passe a receber recursos a fundo perdido ou com subsídio, mas se chama a atenção para a necessidade de o Estado associar-se, de alguma forma, com a empresa em seus esforços para preservar a liderança tecnológica, que a Bombardier pode vir a ameaçar. Como exemplos dessa associação, podem-se mencionar a criação de uma linha de crédito de longo prazo para financiar o desenvolvimento de novas aeronaves, o fortalecimento das instituições de ensino, pesquisa e fomento, ligadas à indústria aeronáutica, e a implantação de novo modelo de articulação entre essas instituições e a Embraer.

Por último, cabe mencionar um elemento de coordenação entre o governo e a Embraer que merece um cuidado especial: a implantação do Programa de Expansão da Indústria Aeroespacial Brasileira (Peiab), que visa a estimular a instalação dos seus principais fornecedores no Brasil. Por parte da Embraer, há que haver empenho para diminuir gradualmente o coeficiente de importação de componentes. E, por parte do governo, há que haver a compreensão de que a natureza da produção de aviões impede que essa redução seja muito rápida. A Embraer sabe disso muito bem, uma vez que seus fornecedores respondem, sob sua encomenda, a rigorosas especificações técnicas desenvolvidas pela própria empresa – especificações essas que restringem sobremaneira o número possível de fornecedores mundiais para as principais partes, peças e componentes, e, por motivos muito mais fortes, restringem esse número no Brasil. A substituição de importações dificilmente pode ser um processo rápido.

2.8 EXPORTAÇÃO DE SERVIÇOS DE ENGENHARIA

Estima-se que as exportações brasileiras de serviços de engenharia alcancem cerca de US\$ 1 bilhão. O valor é relativamente baixo, considerando-se a experiência acumulada.

Nas empresas em que foram feitas entrevistas, o argumento foi o de que o setor de engenharia brasileiro possui excelentes qualificações técnicas para se tornar um líder nesse setor em toda a América Latina, cujo mercado potencial está estimado entre US\$ 10 e US\$ 12 bilhões.

O problema principal para a expansão da exportação de serviços de engenharia do Brasil é de natureza semelhante ao da exportação de aviões, só que mais grave. A enorme experiência acumulada por empresas nacionais no exterior, especialmente em países em desenvolvimento, e sua capacidade de aumentar significativamente a geração de divisas – seja aumentando o volume de exportações diretas, seja criando oportunidades de exportação para fornecedores de insumos, máquinas e equipamentos – são obstruídas por problemas de financiamento das obras.

Relativamente ao caso dos aviões, há pelo menos três agravantes, mas há também alguns atenuantes. Os agravantes são: *i*) enquanto as aeronaves financiadas figuram nos contratos de financiamento como garantia para as operações, não faz sentido empregar como garantia barragens, estradas ou pontes; *ii*) a principal instituição de financiamento para as exportações de serviços, o BNDES, exige que as obras financiadas tenham um elevado conteúdo de importação de produtos brasileiros (cimento, aço, equipamentos, etc.). O cumprimento dessa exigência reduz a competitividade do pacote financeiro oferecido pelas concorrentes nacionais nas licitações das quais participam; *iii*) a maior parte da clientela potencial para as empresas nacionais são os governos de países em desenvolvimento, mormente os da América do Sul, em situação financeira frequentemente problemática.

Os dois atenuantes, relativamente ao caso da aviação, também se associam ao fato de a principal clientela potencial ser sul-americana: *i*) estão em vias de serem revogadas limitações brasileiras ao uso da Companhia de Concessões Rodoviárias (CCR); trata-se do mecanismo de compensação entre receita de exportação e pagamento por importações entre os bancos centrais dos países da América do Sul; e *ii*) de acordo com recente decisão da Câmara de Comércio Exterior (Camex), o Proex Equalização pode ser estendido a obras financiadas por organismos financeiros internacionais, como a Corporação Andina de Fomento (CAF), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Banco Mundial, o que permite maior competitividade à oferta de serviços de engenharia.

A coordenação governamental poderá empreender ações de modo que encaminhe soluções para os problemas assinalados e para outras questões que potencializariam a expansão das exportações do setor. Os seguintes elementos devem ser considerados em um esforço de coordenação de governo para a ampliação das exportações por parte de empresas nacionais:

- 1) Flexibilizar e reduzir as restrições ao financiamento por parte do BNDES no que se refere a garantias. A flexibilização deve contemplar a adoção, como garantia, dos ativos a serem gerados pelo próprio plano de investimento (Project Finance), devidamente acompanhados de seguros de *performance*.
- 2) Viabilizar a flexibilização, por parte do BNDES, dos coeficientes de bens exportáveis relacionados aos empreendimentos.

- 3) Ampliar as recentes decisões da Camex no sentido de revogar as limitações ao uso da CCR.
- 4) Estender às exportações de serviços de engenharia tratamento tributário similar ao que é conferido às empresas exportadoras de mercadorias, até mesmo na compra de máquinas e de equipamentos relacionados à execução de obras.
- 5) Elevar as alçadas do Banco do Brasil para compatibilizar os prazos das Cartas de Intenções e, ao mesmo tempo, permitir ao Banco do Brasil transferir parte dos valores do financiamento para o exercício seguinte.
- 6) Conceder financiamento Proex a empresas de grande porte também para exportações de bens e serviços, nos casos em que o importador seja o setor público.
- 7) Criar uma *trading* composta por BNDES, Banco do Brasil, empresas de serviços de engenharia e principais empresas exportadoras, com o objetivo de coordenar e estruturar sofisticadas operações de exportações e de mecanismos de financiamentos específicos de comércio exterior, à semelhança de *tradings* asiáticas.

2.9 OUTROS SETORES – BREVES COMENTÁRIOS

O estudo das empresas dos demais setores não indicou estratégias específicas de coordenação governamental para cada setor com o mesmo nível de detalhamento que aquele encontrado nos setores anteriormente examinados. Os elementos de política apontados nas entrevistas são, quase sempre, comuns à maioria deles: o alto custo de capital, a complexidade do sistema tributário e a elevada carga de impostos, os problemas de infra-estrutura e o excesso de burocracia em licenciamentos.

Nesta subseção são adicionados dois conjuntos de comentários com o propósito de aproveitar os resultados encontrados nas entrevistas a partir da lógica setorial. Primeiramente, e essencialmente, são apresentados os comentários que dizem respeito a problemas de gargalo de infra-estrutura (logística), de elevação e agregação de valor das exportações (automotivo, bens de capital), de substituição de importações (telecomunicações, fertilizantes). Em seguida, são também apresentados alguns comentários que se associam à geração de emprego e de renda e à inclusão social, como são os casos específicos da telefonia fixa, da indústria alimentícia e de tecido.

No que se refere à logística, as empresas entrevistadas revelam que suas intenções de investimento incluem transportes e portos com o objetivo não apenas de eliminar gargalos de infra-estrutura, mas também para aproveitar sinergias, complementaridades e criação de externalidades entre empresas e até mesmo dentro do próprio grupo (por exemplo, Ferrovia Centro-Atlântica (FCA), Estrada de Ferro Vitória a Minas (EFVM), Ferrovia Norte (FNO) da Vale, MRS Logística S/A (MRS) da Usiminas, CSN e Companhia Auxiliar de Empresas de Mineração (Caemi), e portos da CVRD e da Usiminas/Companhia Siderúrgica Paulista (Cosipa), dentre outras). De modo geral, as empresas transportadoras de grandes volumes e toneladas de carga (mineração, siderurgia, celulose, grãos, bens de consumo duráveis, máquinas e equipamentos) pretendem investir em logística, seja para melhorar a distribuição e o escoamento da produção, seja para agregar valor. O estudo mostrou a importância de o país poder contar com um sistema de coordenação governamental na área de logística integrada.

É estratégico o papel do BNDES, em parceria com o Banco do Brasil e com a Secretaria de Previdência Complementar (SPC) na definição de parâmetros para a aplicação dos fundos de previdência complementar, tanto na formulação, quanto na implementação de programas e de projetos de alocação de recursos para investimentos em logística. As seguintes conclusões podem ser extraídas do estudo:

- É fundamental recuperar e atualizar a demanda por logística nacional, levantadas em trabalhos anteriores relativos aos eixos de integração, de maneira que se obtenha o mapa das prioridades nacionais nesse segmento e, a partir daí, poder identificar a lista de prioridades para a realização das parcerias público-privadas. Um bom sistema de coordenação governamental para as PPPs estratégicas não pode prescindir do conhecimento da demanda potencial a médio e longo prazos para transporte e, especialmente, para transporte de carga.
- É importante que a coordenação governamental conheça o interesse dos grandes grupos empresariais pelas PPPs a serem oferecidas, de modo que possa balizar os parâmetros para as licitações, de maneira que se maximizem os benefícios para os consumidores e/ou minimize o custo para o setor público.
- Nesse contexto, vale sugerir a criação de uma empresa nacional de ativos Brasil Participações S/A (BRPAR), que poderá ser instrumento fundamental para concretização de Project Finance (PF) de Sociedades para Propósito Específicos (SPEs) em que a BRPAR seja efetiva parceira de empreendedores privados sempre que requisitada, com o objetivo de diluir riscos de capital. Voltar-se-á ao ponto mais adiante, na seção 4.
- As denominadas Plataformas Logísticas Integradas (PLIs) constituem a grande inovação na área de logística do Brasil. As PLIs são grandes complexos de atividades constituídos de: Estação Aduaneira do Interior (Eadi) ou porto seco, delegacia da Receita Federal; centro de serviços dotado de agências bancárias, escritórios de despachos alfandegários, centro de treinamento, posto de saúde e farmácia; minidistrito ou entreposto industrial; transportes intermodais (rodovias/ferrovias); área para movimentação de cargas; balanças rodoviária e ferroviária; estrutura de equipamentos para armazenagem; informações de carga e descarga de contêineres via internet; etc. Os empreendimentos dessa natureza, já em funcionamento no Brasil, têm sido amplamente atrativos para investidores institucionais. Os principais fundos de pensão vêm obtendo rentabilidade superior a outros investimentos imobiliários, o que permite antecipar o sucesso de novas PLIs. Além disso, é importante enfatizar que as PLIs devem ser estimuladas pelos resultados que apresentam em termos de desenvolvimento regional, de desconcentração espacial de atividades e de racionalização do escoamento e da distribuição de cargas em um país continental como o Brasil.
- Há uma crescente demanda por vagões, locomotivas e contêineres, que antecipam o possível sucesso na implementação de PPPs.¹⁰ Cabe um esforço de

10. A produção de vagões ferroviários pela indústria brasileira em 2004 mais que dobrou em relação à do ano passado, atingindo 4.502 unidades contra os 2.028 de 2003, conforme levantamento da Associação Brasileira da Indústria Ferroviária (Abifer). A entidade também confirmou a entrega de mais 824 vagões até fevereiro de 2005. O faturamento segue a mesma tendência de expansão.

coordenação para adequar oferta e demanda de maneira que seja ampliada a produção competitiva nacional.

A amostra utilizada neste trabalho compreende também três empresas do complexo automotivo: uma das maiores montadoras e duas indústrias de autopeças com características bem diferentes. O principal problema atual da indústria é a ocupação de capacidade ociosa, por meio de expansão do mercado doméstico e de exportações. A principal demanda setorial é a redução do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), anunciada por autoridades do governo como possível. Recomenda-se, neste trabalho, diferenciar a definição de tratamento tributário para que o setor seja objeto de exigências de contrapartida, como programas plurianuais de investimentos; fortalecimento, no Brasil, da engenharia de produção para adequação às condições locais e para lançamento e fabricação local da produção de certos tipos de veículos mundiais; metas crescentes para exportações; adensamento da cadeia intersetorial automotiva; e participação em PPPs, especialmente em PLIs, a exemplo da Fiat.¹¹

Os instrumentos de governo a serem acionados numa política para acelerar os investimentos do setor incluem, além da questão tributária, os seguintes elementos: *i*) aumentar o volume de recursos e reduzir os juros nominais para as linhas de crédito (Crédito Direto ao Consumidor – CDC) dos bancos oficiais; *ii*) priorizar o programa de inspeção veicular, visando a obter impactos positivos sobre itens de segurança e de eficiência energética, sem prejuízo para o programa de renovação de frota; *iii*) priorizar o transporte coletivo por meio da aceleração da implantação do Programa de Financiamento para Modernização da Frota de Ônibus (Moderbus) pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC/BNDES); *iv*) ampliar o prazo de financiamento das linhas Programa de Financiamento de Máquinas e Equipamentos (Finame) de quatro para sete anos; *v*) dinamizar e divulgar o programa, já anunciado, de depreciação acelerada para aquisições de máquinas e de equipamentos nacionais, incluindo a adoção do sistema de depreciação acelerada cruzada entre empresas da cadeia automotiva (por meio do qual empresas que não tiverem interesse imediato de usar a depreciação acelerada poderão constituir fundos para financiar investimentos de outras empresas pertencentes à mesma cadeia intersetorial – ver seção 3).

A pesquisa contemplou também empresas bastante representativas do setor de máquinas seriadas, até mesmo empresas que desenvolvem motores elétricos e eletromecânicos.¹² A reflexão sugerida pela pesquisa de campo indica que a expansão

11. Por considerarem que os gargalos em transportes e portos resultam em custos bastante elevados, as empresas desses setores podem ser estimuladas a participar de PPPs. As participações intensivas da Fiat e da Thomas Nationwide Transport (TNT Logistics) (maior distribuidora de peças de veículos para todo o Brasil e o Mercado Comum do Sul – Mercosul) em Plataformas Logísticas Integradas (PLIs) são exemplos desse potencial.

12. O crescimento dos setores automobilístico e de autopeças, microeletrônicos e bens duráveis tem como resposta a expansão dos setores de máquinas e equipamentos, ferramentas e bens de capital seriados e/ou semi-seriados, os quais começam a dar sinais de preenchimento da capacidade instalada de produção. Por um lado, isso está levando várias empresas à efetivação de novos planos de investimentos, acompanhados da incorporação de novas tecnologias desenvolvidas, por vezes, com o apoio de seus próprios departamentos de P&D. A maioria dos setores de máquinas por encomenda, por outro lado, ainda apresenta elevada capacidade ociosa, cuja ocupação depende, principalmente, da retomada de crescimento do setor de construção pesada, o qual, por sua vez, depende do esperado sucesso das PPPs. Cabe registrar, no entanto, que em razão da rápida expansão de investimentos em ferrovias para atender à demanda de escoamento da produção para exportações, especialmente de minérios, de aços, de grãos e de commodities variadas, as crescentes necessidades de contêineres, de vagões e de locomotivas vêm exigindo importações diante da incapacidade desses ramos específicos da indústria nacional.

e a aceleração de investimentos podem incluir os seguintes procedimentos de coordenação governamental:

- Expandir o volume de recursos e os prazos para as atuais linhas Finame do BNDES.
- Criar mecanismos mais ágeis e menos rígidos para o financiamento de micro e pequenas empresas nas aquisições de máquinas e de equipamentos.
- Estimular o sistema financeiro, principalmente os bancos oficiais, a adotarem *leasing* no estilo Crédito Direto ao Consumidor (CDC). Sugere-se, adicionalmente, a abertura de linhas para crédito com cinco anos de prazo, juros de 1,5% ao mês, 90% de limite e o próprio bem adquirido como garantia, em atendimento às micro e pequenas empresas.
- Melhorar os mecanismos para apoio aos investimentos em P&D, ampliando incentivos fiscais do Programa de Desenvolvimento Tecnológico Industrial (PDTI), hoje limitados a 4% do imposto de renda devido.
- Acelerar a desoneração de aquisições de máquinas e de equipamentos.
- Divulgar amplamente o mecanismo de depreciação acelerada adotado pelo governo.
- Evitar a valorização do real.

No que diz respeito à indústria alimentícia, os diretores das empresas entrevistadas consideram necessárias medidas macroeconômicas que estimulem o nível de emprego e de recuperação de renda disponível e, ao mesmo tempo, reduzam riscos associados às questões sanitárias e regulatórias. Dentre as questões críticas para elevar exportações, em vários mercados, estão percalços sanitários associados a ocorrências que, graves ou modestas, possuem sempre conseqüências extremamente danosas, pois ensejam respostas protecionistas – legítimas ou oportunistas – por parte de países importadores.

Se a primeira das questões está no âmago de qualquer projeto de desenvolvimento consistente, a segunda diz respeito ao reforço e à aceleração de certas políticas que estão em curso, juntamente com o estabelecimento de mecanismos de coordenação mais ágeis e eficientes entre os Ministérios da Agricultura e das Relações Exteriores.¹³

Os investimentos na expansão da capacidade exportadora e na internacionalização das empresas têxteis brasileiras podem ser explicados pela estratégia de compensação das empresas nacionais mais competitivas à queda expressiva da capacidade de consumo do mercado interno e pela importância de economias de escala.¹⁴

13. Em relação especificamente à pecuária (bovinocultura, suinocultura, avicultura), a definição de áreas ou de territórios com unidade sanitária e visibilidade em termos de padrões de proteção contra zoonoses propiciaria argumentação mais concreta contra possíveis práticas oportunistas por parte de importadores. Por outro lado, essas definições ajudariam na tarefa, a cabo do Itamaraty, de divulgação e esclarecimento quanto às políticas brasileiras de sanidade animal e aos eventuais problemas pontuais que porventura possam vir a se manifestar, a despeito do rigor daquelas políticas. O desconhecimento sobre o vasto território brasileiro não auxilia em nada no sentido de evitar retaliações que são, em alguns casos, justificadas e, em outros, inteiramente oportunistas.

14. Uma das estratégias para aumentar exportações tem sido as parcerias com grandes empresas de varejo, especializadas em distribuição e comercialização e capazes de fixar marcas. Tais parcerias não se limitam apenas a acordos comerciais,

O estágio atual do setor têxtil brasileiro possibilita sugerir algumas recomendações para a coordenação governamental, com o objetivo de minimizar entraves e estimular investimentos. As duas principais demandas do setor são o crescimento sustentado da massa salarial e a estabilidade da taxa de câmbio. Uma terceira demanda é a expansão das linhas de crédito do BNDES e dos bancos oficiais para aquisição de ativos em outros países, especialmente nos do Mercosul.

A principal sugestão que surgiu após visita a importante empresa produtora de equipamentos para telefonia foi a eliminação da tarifa mínima para telefonia fixa. As empresas seriam compensadas pela alteração do valor unitário do impulso, que cresceria na proporção do consumo das pessoas, de maneira que viabilizasse a entrada de consumidores de baixa renda.

Além de mudanças no marco regulatório, como as apontadas anteriormente, é necessário chamar a atenção para a necessidade de haver coordenação governamental para viabilizar um processo gradual e seletivo de substituição de importações. Os grandes produtores mundiais de componentes obtêm economias de escala que dificultam a concorrência de produtores locais. Ademais, a dinâmica tecnológica desses componentes é muito intensa, ou seja, a velocidade de inovações ocorre, em média, a cada seis meses e possibilita uma redução cada vez maior no tamanho dos componentes (desenvolvimento da nanotecnologia), no aumento da velocidade de processamento das informações e na redução do consumo de energia para a transmissão de dados. Esse dinamismo consiste na principal “barreira à entrada” para produtores locais.

Sob essa ótica, aproveitar potencialidades significativas para reduzir o coeficiente de importações de um setor, que investe consideráveis somas de recursos a cada ano, depende, fundamentalmente, de ações governamentais que fortaleçam um sistema nacional de inovação, de modo que seja estimulado o surgimento de uma rede de fornecedores de componentes microeletrônicos capazes de se integrarem à dinâmica tecnológica global do setor. São necessários esforços para construir instituições capazes de fomentar a dinâmica tecnológica nacional. Chama-se a atenção para a possibilidade de estruturar uma *venture capital* com capital integralizado pelo BNDES, investidores institucionais (Fundos de Pensão) e empresas de telefonia a fim de viabilizar empreendimentos emergentes capazes de desenvolver empresas industriais e prestadoras de serviços substituidoras de importações.

A produção e a comercialização de fertilizantes são atividades fundamentais para as estratégias de empresas de alimentos, não apenas porque são insumos básicos para a produção de grãos, mas também porque a margem de comercialização é maior do que a produção de grãos e seus derivados.

Logo, as principais recomendações para o exercício de coordenação governamental, com objetivo de substituir importações, podem ser sintetizadas da seguinte forma: acelerar as concessões públicas para a prospecção mineral; desenvolver instrumentos contábeis, tais como “depreciação acelerada” (seção 3), que viabilizem a constituição de fundos com recursos próprios das empresas a fim de aumentar os investimentos (esses

mas também estabelecem a cooperação por parte das grandes empresas de varejo capazes de absorver tecnologias, seja por meio das importações de máquinas e equipamentos, seja mediante treinamento de mão-de-obra. Essa cooperação pode ocorrer principalmente com o acesso ao financiamento a taxas de juros menores do que as do mercado doméstico.

instrumentos contábeis devem estar vinculados a “metas de investimentos”); e vincular investimentos da Petrobras a aumentos da capacidade de produção de uréia – que se constitui em um subproduto do refino de petróleo e é fonte para a obtenção do nitrogenado necessário para a produção de fertilizantes – mediante garantia de preços adequados e de escala mínima de produção, por meio de negociações com empresas de fertilizantes.

3 INOVAÇÕES INSTITUCIONAIS

Nesta seção, tem-se o objetivo de apontar uma série de possibilidades de inovações institucionais que poderão suavizar entraves ao processo de investimento, a fim de ampliá-lo e agilizá-lo. No atual momento história econômica do Brasil, em que ainda não se constituiu um modelo de financiamento maduro para uma expansão sustentada – apesar do modelo financeiro anterior ter entrado em colapso no fim dos anos 1970 –, as proposições revestem-se de capacidade estruturante. As inovações assinaladas caracterizam-se, ademais, por reunirem uma série de medidas de operacionalização relativamente fácil, que poderá contribuir, sem retardos, para dar sustentabilidade à expansão econômica em andamento, transformando-a em “ciclo” de crescimento.

Em particular, dois conjuntos de entraves inspiram as sugestões de inovações institucionais apresentadas nesta seção. Um primeiro grupo é aquele formado por entraves ao financiamento do investimento, como, principalmente, o alto custo de capital (em termos absolutos e relativamente ao mercado internacional de capitais); a ausência de linhas de crédito adequadas (tanto para investimentos quanto para capital de giro para pré-investimentos e para complementá-los); a insuficiência de mecanismos para fortalecimento e diversificação do mercado de capitais; e o inadequado sistema tributário.

O segundo conjunto de entraves é relativo aos gargalos da infra-estrutura: existência de pontos de estrangulamento de transportes (rodovias/ferrovias/portos); indefinidos marcos regulatórios para as atividades de infra-estrutura em geral; ausência de regulamentação específica, principalmente do setor segurador, para adequado funcionamento de SPEs e de PF; e a lentidão do sistema legal/burocrático envolvido no processo de licenças ambientais.

Três conjuntos de inovações institucionais – financeiras, tributárias e “outras inovações institucionais” – compreendendo ao todo 14 inovações. Elas correspondem, de um modo geral, a formas para enfrentar os entraves. São sugestões resultantes de discussões entre os membros da equipe de pesquisa, ou da experiência acumulada pelo coordenador do projeto, e foram discutidas em várias entrevistas, frequentemente com boa receptividade por parte dos executivos entrevistados.

3.1 INOVAÇÕES FINANCEIRAS

- 1) Criação da BRPAR – Empresa Nacional de Ativos – integralização do capital com ações do Banco do Brasil e de suas subsidiárias, do BNDES Participações S/A (BNDESPAR), da Petrobrás, da Eletrobrás, etc. O objetivo é capacitar o governo a participar – minoritariamente, e sempre que convocado – de

parcerias para viabilizar Project Finance de SPEs constituídas para concessões e para as PPPs prioritárias envolvidas nos processos de concessões. Cabe assinalar que esse tipo de participação complementa e/ou substitui, com vantagens, os fundos garantidores concebidos na lei de PPPs, em processo de aprovação pelo Congresso Nacional. A mera participação de BRPAR em empreendimentos de risco, como os de infra-estrutura, garante, aos sócios privados, um grau de confiança superior ao que eles terão somente com o fundo garantidor. Cabe assinalar que o governo de Minas Gerais já criou uma empresa desse tipo, com ações de empresas pertencentes ao Tesouro do Estado de Minas Gerais, e a prefeitura de Belo Horizonte também já está estruturando a BHPAR – Cia. de Desenvolvimento de Belo Horizonte – aprovada pela Câmara de Vereadores.

- 2) Redução de *spreads* bancários e de taxas de juros para investimentos prioritários por meio da flexibilização seletiva de depósitos compulsórios pelo Banco Central. A flexibilização sempre deverá ter por objetivo canalizar recursos para algumas atividades selecionadas, capazes de responder, com velocidade, aos aumentos da produção diante de pressões efetivas e/ou projetadas da demanda. O objetivo pode e deve ser compatibilizado com o de cumprimento das metas de expansão monetária necessárias e adequadas à consecução da política de estabilidade de preços.
- 3) Estruturação de linhas de crédito cujas garantias tenham como base a viabilidade comprovada dos próprios projetos de investimentos e a contratação de seguros especiais. É perfeitamente factível substituir garantias reais por garantias inerentes à *performance* e à formação de ativos resultante do projeto objeto do financiamento.
- 4) Convocação do BNDES, do Banco do Brasil e da Secretaria de Previdência Complementar, que controla os fundos de pensão, tanto para criar novos fundos de investimentos quanto para definir estratégias de reestruturação e de fortalecimento do mercado de capitais. Sem a ativa participação do BNDES, por meio da BNDESPAR, e do Banco do Brasil, por meio do Banco do Brasil – Banco de Investimento (BB-BI) e da SPC, serão extremamente difíceis o fortalecimento e a diversificação do mercado de capitais e, conseqüentemente, a redução do custo de capital no Brasil. O mercado de capitais deve estar capacitado para financiar projetos de longa maturação, característicos de setores envolvidos nas prioridades, objetos da coordenação governamental: siderurgia, petroquímica, mineração, bens de capital, construção naval, indústria aeroespacial, bem como a estruturação de *ventures capital* e de PPPs.
- 5) Estruturação de fundos de investimentos setoriais e de fundos de investimentos intersetoriais com gestão compartilhada entre os investidores, os usuários e os bancos gestores. Assim como sugerido anteriormente para o setor siderúrgico (na subseção 2.3), é factível formatar fundos mútuos de investimentos para outros setores como, por exemplo, telecomunicações, petroquímica, energia, etc. É possível, também, estruturar fundos de investimentos setoriais: setores com capacidade ociosa poderão aplicar em fundos de investimentos para financiar clientes de modo seja garantida a elevação de produção e de vendas

das empresas investidoras (por exemplo: os setores de fertilizantes e de máquinas e implementos agrícolas podem constituir um fundo de investimento a ser aplicado no crédito para investimentos e para custeio da produção agrícola).

6. Criação de fundo de investimentos com recursos de externos – fundo mútuo de investimentos, que pode ser criado pelo Banco do Brasil, em parceria com o BNDES, visando a captar recursos com investidores institucionais de fora do país, com prazo de resgate de 15 anos partir do sexto ano de aplicação e com remuneração garantida de 5% ao ano, correção cambial, além de participação proporcional nos resultados dos projetos de infra-estrutura do Plano Plurianual de Investimentos para o período de 2004-2007 (PPA 2004-2007).

3.2 INOVAÇÕES TRIBUTÁRIAS

- 1) Revisão de estímulos tributários para a criação de títulos públicos e privados de longo prazo, tais como a implantação de um sistema de tributação declinante (quanto maior o prazo de aplicação financeira menor a tributação. Exemplo: títulos de 30 anos com zero de tributação de Imposto de Renda (IR), Imposto sobre Operação Financeira (IOF) e Contribuição sobre Movimentação Financeira (CPMF), o que reduz custos de transação envolvidos nas intermediações bancárias nas replicações financeiras, principalmente dos fundos de pensão e de investidores institucionais de um modo geral. Em outras palavras, o objetivo é definir incentivos fiscais para promover, por incentivo de tributação declinante: *i*) a migração dos estoques das riquezas financeiras e patrimoniais acumuladas como resultado de histórico processo de concentração de renda no Brasil para aplicações de médio e de longo prazos (quanto maior o prazo de aplicação financeira menor a tributação); e *ii*) a canalização dos fluxos gerados pelos fluxos de rendimento de propriedade (lucros, juros, dividendos, aluguéis) em fase de significativa expansão, para novos fundos de investimentos de médio e longo prazos.
- 2) Criação de fundos de investimentos baseados na depreciação acelerada cruzada entre empresas. Tal mecanismo dá às empresas a faculdade de utilizar os recursos envolvidos em sobras contábeis apuradas por mecanismos fiscais de depreciação acelerada em um fundo de investimento com o objetivo de financiar projetos de outras empresas de uma mesma cadeia intersetorial (ver proposição para setor automotivo – subseção 2.9 – e siderúrgico – subseção 2.3).
- 3) Monitoração e avaliação, para efeitos de permanente aperfeiçoamento, dos impactos dos incentivos fiscais recentes que desoneram investimentos e introduzem o mecanismo de depreciação acelerada. É importante acompanhar de perto os resultados das mencionadas medidas de modo que seja identificadas necessidades de elevação da seletividade de incentivos para a garantir, por meio de negociações entre o governo e setores, maior velocidade na implementação de projetos prioritários de investimentos.

3.3 OUTRAS INOVAÇÕES

- 1) Convocação do BNDES, do Banco do Brasil e dos fundos de pensão para a criação de empresas de *venture capital* com o objetivo de aproveitar oportunidades de gerar produtos resultantes de pesquisas da Petrobras (Cenpes), da Companhia Vale do Rio Doce, do Instituto de Pesquisa de Tecnologia de Telecomunicações, da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), etc., e compatíveis com o desenvolvimento de pequenos empreendimentos de alta tecnologia (novos materiais, nanotecnologia, biotecnologia, biocombustíveis, minérios industriais e terras raras, etc.).
- 2) Criação de uma moderna *trading* – por meio de parceria do BNDES com o Banco do Brasil, empresas de engenharia, com a participação da Petrobras, da CVRD e de outras exportadoras – para maximizar exportações de serviços acompanhadas de vendas de insumos, máquinas, equipamentos e componentes, etc., mediante linhas específicas de financiamentos. A concepção e a estratégia operacional de uma *trading* composta por bancos e com a participação de exportadores de bens e de serviços diferenciam-se das *tradings* tradicionais à medida que se capacitam para estruturar complexas operações de financiamento para um conjunto de empresas.
- 3) Criação de mecanismos para melhorar os sistemas de logística, de transportes e de portos, por meio de apoio à instalação de Plataformas Logísticas Integradas (complexo empresarial compreendendo estação aduaneira do interior, delegacia da Receita Federal, agência bancária, centro de serviços, minidistritos industriais, áreas para armazenagem e para movimentação de cargas), estrategicamente localizadas, com o objetivo de dinamizar regiões intermodais – rodovias e ferrovias – com vocações exportadoras, o que, com certeza, reduzirá custos de escoamento, de distribuição e de transação de mercadorias.
- 4) Eliminação de dificuldades burocráticas, principalmente no que se refere a licenças ambientais, tanto no nível federal como nos níveis estadual e municipal.
- 5) Aperfeiçoamento dos marcos e das agências regulatórias para os setores rodoviário e ferroviário, de saneamento básico, etc., assim como a promoção recente de mudanças para o setor elétrico.

4 RESUMO E CONCLUSÕES

A pesquisa relatada neste trabalho foi inspirada pela hipótese de que o Estado tem um importante papel articulador na recuperação da taxa de investimento no país. Foram entrevistados mais de 20 diretores de grandes grupos econômicos atuantes no país sobre suas intenções de investimento e sobre a possibilidade de o governo atuar em favor de uma ampliação e/ou aceleração dos seus projetos de investimento, por meio de políticas diretamente orientadas aos problemas específicos de cada grupo econômico ou setor de atividade – isto é, políticas que vão além das questões macroeconômicas gerais ligadas a juros, câmbio e tributação, em geral denominadas de políticas “horizontais”. A resposta obtida foi plenamente confirmadora da hipótese, e chamou

atenção para a prejudicial ausência de coordenação governamental em uma série de setores de atividade. Mostrou-se, ademais, que boa parte das medidas requeridas pelos agentes empresariais em pouco ou em nada afetam as finanças públicas brasileiras.

O Brasil experimentou um crescimento de 4.9%, em 2004, e de apenas 2.3%, em 2005, como conseqüência principalmente da elevada taxa de juros praticada pelo Banco Central. O ano de 2006 se inicia com perspectivas favoráveis. Apesar da elevada relação entre a dívida pública de curto prazo e do PIB, o quadro macroeconômico melhorou sensivelmente. Existe uma grande oportunidade para alcançar, simultaneamente, baixa inflação, gastos fiscais sob controle, menores taxas reais de juros, taxa de câmbio de equilíbrio para manter substanciais saldos comerciais geradores de superávits nas contas externas que reduzem a relação entre o passivo externo e as exportações. Desse modo, mesmo subsistindo razoável vulnerabilidade à deterioração do quadro econômico e financeiro internacional, os obstáculos potenciais ao crescimento sustentado diminuiram. Tudo indica, portanto, que as condições para que a economia ingresse num ciclo longo de expansão sejam bem superiores às últimas duas a três décadas. Assim, o Brasil, mesmo em um cenário de manutenção das políticas macroeconômicas: timidez na implementação da Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE) –; insignificante redução de *spreads* restritiva política monetária: altas taxas de juros e de depósitos compulsórios; atrasos na execução das PPPs; deverá, ainda assim, crescer cerca de 4% a 5% ao ano, em 2006, conforme mostram análises de vários centros de pesquisas baseados em indicadores dos níveis de atividades econômicas e de emprego.

Diante do quadro favorável, as atenções voltam-se agora para o que se passa no terreno dos investimentos. A propensão a investir está enfraquecida no país por mais de 20 anos de relativa recessão, pelas fragilidades financeiras do setor público, pelas deficiências macroeconômicas correntes, pelas elevadas taxas de juros e pela deterioração das condições básicas de rentabilidade e de segurança prevalecentes ao tempo em que o investimento no país era elevado.

Os autores não desconhecem que a forma de articulação entre o Estado e o setor privado tem de ser muito diferente da existente no passado porque a capacidade financeira do Estado é inferior, pois o setor privado é mais maduro e capaz que no passado e porque as prioridades alocativas se alteraram em favor do social. Mas enfatizam a necessidade de pôr em marcha novas modalidades de articulação, com o objetivo de ampliar os investimentos e melhorar sua qualidade. Infra-estrutura, tecnologia, investimentos em regiões menos favorecidas e em controle ambiental são espaços de atividade nos quais o reconhecimento da necessidade de articulação tem crescido nos últimos anos, em todo o mundo e também no Brasil. Neste trabalho abordam-se duas outras modalidades de iniciativa do Estado que podem contribuir muito para ampliar os investimentos e melhorar sua qualidade. Na seção 2, argumentou-se sobre a necessidade de articulação entre o governo e o setor produtivo para ampliar os investimentos em alguns setores fundamentais à geração de divisas; e na seção 3 apresentaram-se inovações institucionais que podem viabilizar significativa ampliação de estímulos ao investimento.

As principais sugestões apresentadas na seção 2 são:

- **Mineração:** *i)* coordenação do acesso à riqueza mineral (licenças ambientais, mapeamento geológico); *ii)* formação de *trading*, por *joint venture* entre mineradoras e agências financeiras; *iii)* formação de empresas de *venture capital*; *iv)* mapeamento e articulação de investimentos público-privados em energia e logística; *v)* fomento à indústria de construção naval (ampliar programa da Petrobras por inclusão de empresas mineradoras).
- **Reflorestamento:** *i)* extensionismo agrícola em pequenas propriedades nas áreas produtoras de madeira tradicionais e vizinhas no Sul e Sudeste para obter aumento de produtividade e adição de valor na cadeia produtiva, inclusão de áreas de plantio em pequenas propriedades e na Região Sul-Sudeste; *ii)* atração de grandes investimentos florestais em áreas de fronteira; *iii)* estímulos ao uso intensivo de carvão vegetal na siderurgia e em outros setores em que o Brasil pode aumentar suas vantagens competitivas.
- **Siderurgia:** *i)* articulação entre BNDES, CVRD e Previ e demais fundos de pensão para: garantir que os projetos de investimento em aços planos permitam futuros avanços para além da etapa de semi-acabados, criar um fundo de investimento para alocar capital de risco em projetos e empresas siderúrgicas e coordenar os agentes do setor para a eventual criação de um grande grupo nacional; *ii)* coordenar a posição de acionistas brasileiros nas negociações da nova *holding* que deverá ser criada pela Arcelor, com intuito de afirmar uma estratégia para a siderurgia brasileira que maximize a adição de valor e a melhoria da inserção internacional do Brasil.
- **Petróleo:** *i)* coordenar o Programa Pronimp, da Petrobras, com o eventual interesse da CVRD e de outros parceiros por compra de embarcações, de modo que aumente a atratividade do país para uma ou mais grandes empresas mundiais de construção naval; *ii)* criar uma *trading*, por meio de parceria entre a Petrobras e outros agentes; *iii)* criar *venture capital* para aproveitar pesquisas do Cenpes; *iv)* tornar a Petrobras um agente impulsionador da petroquímica.
- **Petroquímica:** *i)* levar a Petrobras a assumir um protagonismo que o próprio setor privado espera dela, em razão de seu porte financeiro, seu acesso à Nafta, e seu acesso aos mercados externos; *ii)* enfatizar a utilização do petróleo da Bacia de Campos para fins petroquímicos; *iii)* potencializar a capacidade de P&D em petroquímica da Petrobras e dos dois principais grupos privados atuantes no setor.
- **Construção naval:** *i)* ampliar a coordenação da demanda potencial por embarcações, incorporando à demanda da Petrobras àquela oriunda de outros agentes, como a CVRD e a Marinha; *ii)* atrair ao país grandes estaleiros estrangeiros, com base nessa demanda, até mesmo em forma de parcerias com estaleiros nacionais.
- **Indústria aeroespacial:** *i)* coordenar várias instâncias governamentais para resolver os problemas de financiamento das aeronaves da Embraer, com-

plementando o aporte do BNDES: ampliar os aportes do Tesouro ao fundo de equalização e garantia, incluir o Banco do Brasil nos pacotes de financiamento, viabilizar concessão de avais dos bancos oficiais para captações e emissões realizadas no mercado financeiro internacional, etc.; *i)* abrir linha de crédito de longo prazo para o investimento em P&D para projetos de novas famílias de aviões e fortalecer os vínculos entre a empresa, as universidades e os institutos de pesquisa nas áreas de ensino e investigação tecnológica; *iii)* ampliar o direcionamento da demanda da Força Aérea Brasileira (FAB) à Embraer; *iv)* fortalecer o Programa de Expansão da Indústria Aeroespacial Brasileira (Peiab), com critérios que permitam conjugar substituição de importações com os rigores técnicos e econômicos da seleção de insumos para aviões.

- Exportação de serviços de engenharia: *i)* prosseguir na redução das limitações ao uso da CCR; *ii)* adotar o PF nos critérios de garantia do BNDES; *iii)* flexibilizar as exigências feitas pelo BNDES de coeficientes de exportação de bens associados às financiadas; *iv)* elevar alçadas do Banco do Brasil para compatibilizar prazos das cartas de intenção; *v)* conceder financiamento Pro-ex para empresas de grande porte nos casos em que o importador seja o setor público; *vi)* criar uma *trading*, em associação com outros parceiros, como a Petrobrás e a CVRD.
- Outros setores: *i)* no que se refere à logística, estabelecer uma efetiva coordenação do interesse do setor privado em participar de PPPs, chamar a atenção dos fundos de pensão para as potencialidades das Plataformas Logísticas Integradas (portos secos e atividades conexas), e extrair do planejamento em ferrovias as indicações para os requisitos de ampliação da oferta de vagões, locomotivas e contêineres; *ii)* incluir, na eventual opção por redução do IPI para automóveis, a reciprocidade no que se refere a exportações, adensamento das cadeias produtivas e promoção da capacidade da engenharia automotiva nacional; *iii)* expandir o volume de recursos do Finame, adotar o sistema de *leasing*, com facilidades especiais para as pequenas e médias empresas, ampliar os incentivos fiscais do Programa de Desenvolvimento de Tecnologia Industrial, divulgar amplamente o mecanismo de depreciação acelerada recém-adotado; *iv)* reestruturar a tarifação da telefonia para atender à demanda dos mais pobres, por meio de eliminação da tarifa mínima e substituição por valores crescentes, segundo volume de impulsos, estimular a criação de empresas de *venture capital* na área de componentes eletrônicos; *v)* estabelecer mecanismos ágeis de coordenação entre os Ministérios da Agricultura e das Relações Exteriores para enfrentar os problemas associados às questões sanitárias e regulatórias no âmbito internacional; *vi)* verificar a possibilidade de expandir linhas de crédito do BNDES para a aquisição de ativos em outros países, que sejam funcionais às exportações brasileiras; *vii)* estudar mecanismos que permitam expandir a produção nacional de fertilizantes, notadamente por meio do envolvimento da Petrobras.

A seção 3 deste trabalho foi dedicada a terceira seção deste trabalho ao fato de a operacionalização de uma série de investimentos prioritários exigira inovações institucionais. As inovações sugeridas estão divididas em três grupos: financeiras, tributárias e outras.

O quadro 1 sintetiza a combinação de instrumentos operacionais e de inovações institucionais, a qual pode ser usada por uma necessária coordenação governamental de investimentos nos setores abordados durante a pesquisa. Sugere-se que o passo seguinte venha a ser a formulação de um modelo ou de um sistema de governança, pelo setor público, do processo de investimento no Brasil.

QUADRO 1

Coordenação de políticas governamentais para investimentos por setores

Sectores	Inovações institucionais e novos instrumentos operacionais	Empresas governamentais de ativos (Brrpar, p./ex.) - capitais de riscos para SPE's de PPPs	Linhas de crédito para PF de SPE's seguros (x) garantias reais	Linhas de crédito p/ projetos garantidos pela sua própria viabilidade em substituição de garantias reais	Flexibilização seletiva de depósitos compulsórios p/ linhas de crédito estratégicas	Depreciação acelerada seletiva em função de planos de investimentos de planos de negócios	Leasing 5 anos c/ juros de até 1,5% ao mês, p/ micro e pequenos empreendim.	Fundos de investim./ setoriais e intersetoriais	Parceria BNDE SPAR, BB-BI, SPC E SUSEP p/ fortalecer e diversificar mercado de capitais
Siderurgia			X			X		X	X
Mineração			X			X		X	X
Petroleo			X			X		X	X
Petroquímica			X			X		X	X
Indústria naval			X			X		X	X
Indústria de aviação			X			X		X	X
Logística	X	X	X						
Serviços de engenharia	X	X	X						
Reflorestamento			X					X	
Complexo automotivo			X	X	X	X	X		
Máquinas e equip.			X	X	X	X	X		X
Eletromecânico	X		X	X	X		X		X
Agronegócios			X	X	X	X	X		
Têxtil/confeccção			X	X	X	X	X		
Telecomunicações	X		X					X	X
Celulose/papel			X			X			X

A conclusão geral a que se chegou foi, portanto, a de que, tanto no campo da coordenação de programas setoriais de investimento como no de inovações institucionais, é possível realizar ações que permitam aumentar a taxa de investimento da economia brasileira. É necessário assinalar que, em sua maioria, as intervenções sugeridas não afetam negativamente o orçamento público. Nem por isso, porém, deixam de representar uma dimensão básica de reorientação da atividade pública no sentido de assegurar tal aumento e, por essa via, fortalecer o crescimento econômico.

Trata-se, ademais, de um conjunto de medidas perfeitamente complementares àquelas que o governo vem introduzindo, ordenadas em torno da política industrial, tecnológica e de comércio exterior. As iniciativas sugeridas somam-se, para a obtenção de maiores taxas de investimento, às recentes medidas de caráter horizontal – em que se destacam, pela importância, a depreciação acelerada e a desoneração fiscal para bens de capital – e às genuínas intenções governamentais de mover-se com políticas verticais, especialmente em setores de ponta tecnológica.

O tema de fundo que motivou este trabalho foi a recuperação da taxa de investimento nos segmentos geradores de divisas. O processo de pesquisa, no entanto, levou, inevitavelmente, à abordagem de uma das dimensões indiretas do problema, ou seja, a expansão da logística dos grandes grupos econômicos, especialmente daqueles dedicados ao transporte de grandes volumes de carga com destino exportador. Nesse campo, vale a pena mencionar um comentário especulativo, oriundo de reflexões realizadas durante a pesquisa.

O baixo investimento em logística, no passado recente, e os gargalos amplamente reconhecidos indicam a necessidade de ampliar os investimentos do setor público em logística, mesmo que em condições em que haja notória escassez de recursos para a área social. Na etapa pela qual passa a economia brasileira há, contudo, um importante atenuante para o problema.

Refere-se ao fato de, nas condições atuais, a atratividade ao empresariado privado para investimentos em infra-estrutura ser muito superior ao passado. Enquanto no período de 1930 a 1980 as empresas não tinham interesse em investir em infra-estrutura em razão da baixa rentabilidade esperada e do longo prazo da maturação dos projetos, existem hoje boas perspectivas para agregação de valor e/ou eliminação de gargalos em infra-estrutura e logística por meio de parcerias entre as próprias empresas e entre empresas e o governo, visando ao aproveitamento de sinergias, complementaridades, ganhos de escala e agregação de valor. Ao que tudo indica, a nova etapa de investimentos em infra-estrutura terá como característica principal o fato de que, talvez mais do que a geração de externalidades em terrenos ainda inexplorados, o que se estará buscando é a ampliação de rendimentos com base no estoque de capital acumulado. Se assim for, a etapa que ora se inaugura permitirá maiores taxas de rentabilidade e menores prazos de maturação aos investimentos em infra-estrutura, e atrairá, em maior volume, capitais privados.

A rigor, é possível estender o raciocínio para outros segmentos da economia brasileira, nos quais o estoque de capital, a experiência acumulada e o progresso técnico mundial ainda subutilizado possibilitam supor crescimento simultâneo da produtividade média do capital e do trabalho. Ademais, a maioria das grandes empresas brasileiras, assim como as multinacionais que atuam no Brasil, encontra-se em processo de domínio de conhecimento de suas possibilidades de participação nos mercados doméstico e global, de modernos métodos de gestão e, principalmente, na fase ascendente da curva de experiência empresarial. Tudo isso significa que podemos estar diante de um quadro em que o crescimento exigiria menores coeficientes de investimentos em relação ao PIB. Trata-se, bem entendido, de um tema ainda por ser devidamente explorado.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BIELSCHOWSKY, R. (Org.), **Investimento e reformas no Brasil** – indústria e infraestrutura nos anos 1990, 1999. Brasília: Ipea/Cepal.

CASTRO, A. B. **A hipótese do crescimento rápido** – novos argumentos. Rio de Janeiro, fevereiro (2005). No prelo.

MEDEIROS, C. M. **Banco Universal Contemporâneo** – Uma estratégia para financiar os investimentos – O Papel do Banco do Brasil, dos demais bancos oficiais e dos Fundos de Pensão. Rio de Janeiro Editora Insight, 1996.

_____. **A redução do custo de capital no Brasil** – pré-requisito fundamental para Garantir crescimento duradouro e “virtuoso”, out. 2004. (Texto para discussão). No prelo.

_____. **Perspectivas para um novo ciclo de crescimento duradouro e virtuoso**, fev. de 2005. No prelo.

_____. **A reestruturação é pré-requisito para autonomia do Banco Central**, fev. 2005. (Texto para discussão). No prelo.

_____. **Melhorar a distribuição da riqueza acumulada e da renda como estratégias fundamentais para viabilizar novo ciclo de desenvolvimento duradouro e virtuoso no Brasil**, mar. 2006. (Texto para discussão). No prelo.

IEDI. **Grandes empresas industriais nacionais e estrangeiras no comércio exterior brasileiro** – 2000/2003. São Paulo, Boletim de outubro de 2004.

EDITORIAL

Coordenação
Ronald do Amaral Menezes

Supervisão
Iranilde Rego

Revisão
Luísa Guimarães Lima
Maria Carla Lisboa Borba
Sheila Santos de Lima (estagiária)

Editoração
Aeromilson Mesquita
Elidiane Bezerra Borges
Lucas Moll Mascarenhas

Brasília
SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, 9ª andar
70076-900 – Brasília – DF
Fone: (61) 3315-5090
Fax: (61) 3315-5314
Correio eletrônico: editbsb@ipea.gov.br

Rio de Janeiro
Av. Nilo Peçanha, 50, 6ª andar – Grupo 609
20044-900 – Rio de Janeiro – RJ
Fone: (21) 2215-1044 R. 234
Fax: (21) 2215-1043 R. 235
Correio eletrônico: editrj@ipea.gov.br

COMITÊ EDITORIAL

Secretário-Executivo
Marco Aurélio Dias Pires

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES,
9ª andar, sala 908
70076-900 – Brasília – DF
Fone: (61) 3315-5406
Correio eletrônico: madp@ipea.gov.br