ipea

Radar

Produção, Tecnologia, e Comércio Exterior

Diretoria de Estudos Setoriais

04 / 2009

ipea 45 anos

Por um Brasil desenvolvido

Governo Federal

Ministro de Estado Extraordinário de Assuntos Estratégicos – Roberto Mangabeira Unger

Secretaria de Assuntos Estratégicos

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e de programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente
Marcio Pochmann

Diretor de Administração e Finanças
Fernando Ferreira

Diretor de Estudos Macroeconômicos
João Sicsú

Diretor de Estudos Sociais
Jorge Abrahão de Castro

Diretora de Estudos Regionais e Urbanos
Liana Maria da Frota Carleial

Diretor de Estudos Setoriais
Márcio Wohlers de Almeida

Diretor de Cooperação e Desenvolvimento
Mário Lisboa Theodoro

Chefe de Gabinete
Persio Marco Antonio Davison

Assessor-Chefe da Assessoria de Imprensa
Estanislau Maria de Freitas Júnior

Assessor-Chefe da Comunicação Institucional
Daniel Castro

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

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

IMPACTOS DA QUEDA NAS EXPORTAÇÕES SOBRE A PRODUÇÃO DOMÉSTICA

Fernanda De Negri, Gustavo Alvarenga e Carolina Santos

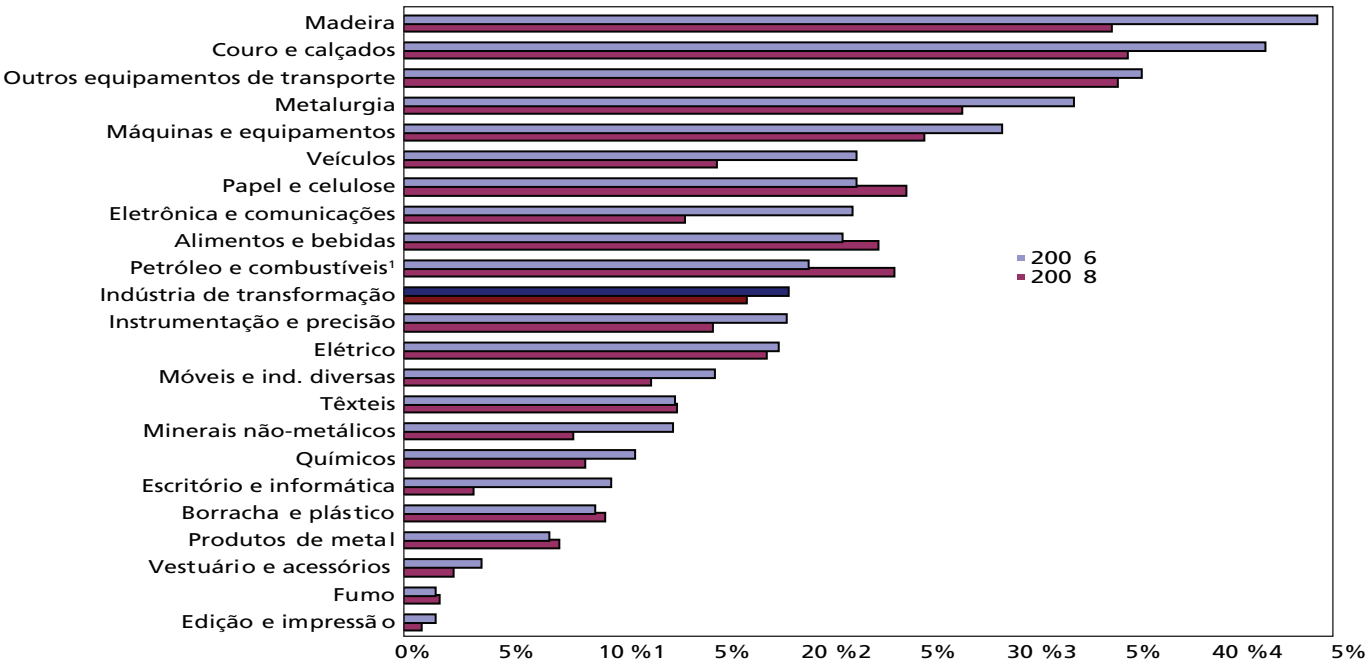
Um dos principais canais de transmissão da crise internacional para a economia brasileira está relacionado com a redução da demanda internacional. No primeiro trimestre do ano, as exportações brasileiras caíram 19% em relação ao mesmo período do ano passado. Na indústria de transformação, esta queda foi ainda maior: 26%. Aliada com a restrição de crédito, a redução nas vendas externas tem tido impactos significativos na produção doméstica e, mesmo com a desvalorização do real, as expectativas para 2009 não são positivas.

Existem indícios de que a queda das exportações brasileiras pode superar a queda das exportações mundiais, o que levará o país a perder espaço no mercado internacional. Além da queda no comércio mundial – estimada pela OMC em 9%, em quantidade, neste ano –, a redução dos preços de *commodities* tende a afetar o Brasil mais fortemente do que vários outros países, dada a elevada participação destes produtos em nossa pauta exportadora – aproximadamente 43%, em 2008. Talvez por isso as estimativas do governo brasileiro – Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) e Banco Central – são de queda de cerca de 20% em nossas exportações em 2009, maior, portanto, que a queda esperada no comércio mundial.

De fato, os primeiros meses de 2009 mostraram diminuição expressiva das exportações para nossos principais parceiros comerciais, diminuição esta superior à redução das importações destes países. Em janeiro, em comparação com o mesmo período de 2008, enquanto as importações norte-americanas caíram 27%, nossas exportações para aquele país caíram 39%. O mesmo ocorreu com a Argentina, cujas importações se reduziram 38% em janeiro, mas para onde o Brasil vendeu 51% a menos, no mesmo mês. Ou seja, em janeiro deste ano, já perdemos mercado junto a nossos dois principais parceiros comerciais.

Dada essa conjuntura, o objetivo desta nota é analisar quais os setores que, potencialmente, serão mais afetados pela redução da demanda externa e como esta redução pode impactar a produção doméstica da indústria de transformação. Para isso, analisamos séries de comércio exterior, segundo a Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE), e calculamos os coeficientes de exportação dos diferentes setores da indústria de transformação.

Gráfico 1. Coeficientes de exportação na indústria de transformação brasileira – 2006 e 2008



Fonte: Secretaria de Comércio Exterior (Secex/MDIC) e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).
Elaboração dos autores.
Nota: [1] Inclui extração.

O grau de abertura da indústria brasileira, a despeito de ter crescido bastante nas últimas décadas, ainda é baixo em comparação com o resto do mundo. Neste momento de queda na demanda externa, tal característica da indústria brasileira tem sido citada como um dos fatores atenuantes do impacto da crise internacional sobre o país. Entre 2000 e 2005, o coeficiente de exportação na indústria subiu de 15% para 20%. Entretanto, em 2008, em virtude da apreciação cambial e do crescimento da demanda doméstica, a relação entre exportações e valor bruto da produção caiu para aproximadamente 17%.

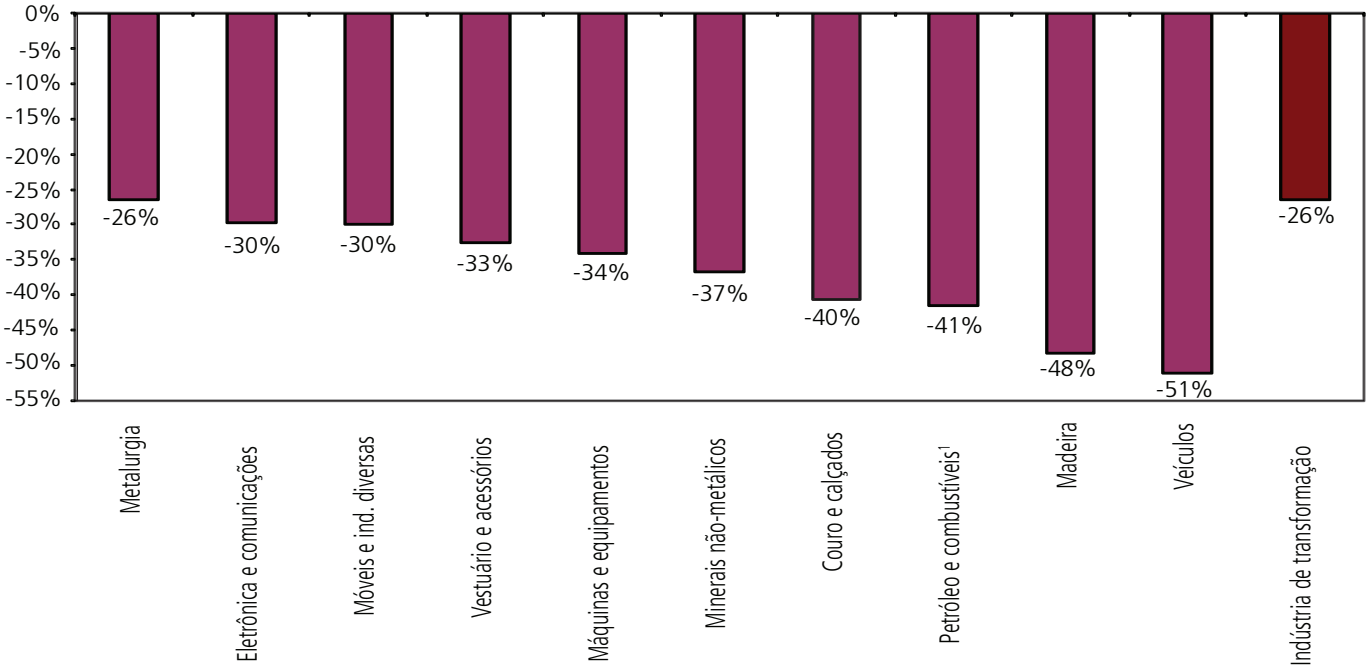
Em termos setoriais, essa redução nos coeficientes de exportação foi bastante generalizada. As principais exceções se situaram nos setores de papel e celulose, alimentos e bebidas e petróleo e combustíveis.

Os setores mais fortemente exportadores são os que, provavelmente, sentirão mais os impactos da crise internacional, caso as vendas externas caiam significativamente neste ano. Na indústria brasileira, os maiores coeficientes de exportação estão nos setores de madeira, couro e calçados, outros equipamentos de transporte, metalurgia e máquinas e equipamentos.

Entretanto, a queda nas vendas externas não foi homogênea entre os setores industriais nos primeiros meses deste ano. A indústria de transformação, conforme verificado aqui, mostrou queda mais acentuada nas vendas externas do que a economia brasileira como um todo. Na indústria de transformação, os setores que apresentaram a maior redução das exportações no primeiro trimestre deste ano, em relação ao mesmo período do ano passado, foram: veículos (-51%), madeira (-48%), petróleo e combustíveis (-41%) e couro e calçados (-40%).

Uma questão relevante, neste momento, é em que medida a queda das vendas externas pode afetar a produção doméstica em vários setores. A partir dos coeficientes de exportação e da queda nas exportações observada, nos primeiros meses do ano, para vários setores, pode-se estimar, aproximadamente, o quanto a queda nas exportações significa em termos de redução da produção doméstica. Vale lembrar que estes impactos são os impactos diretos e, portanto, não consideram os efeitos de encadeamento que a queda nas exportações de um setor pode ter sobre a produção de outro setor. Assim, estes impactos devem ser ainda maiores, especialmente para os setores fabricantes de produtos intermediários. A tabela 1 sintetiza tais impactos.

Gráfico 2. Redução nas exportações, por setor de atividade econômica, no primeiro trimestre de 2009 – Em comparação com o mesmo período de 2008



Fonte: Secex.
Elaboração dos autores.
Nota: [1] Inclui extração.

Tabela 1. Impactos diretos da queda nas exportações sobre a produção doméstica, por setor de atividade econômica, no primeiro trimestre de 2009 – Em %

Setor CNAE	Coeficiente de exportação		Recuo nas exportações (c)	Impacto direto da queda das exportações na produção	
	2006 (a)	2008 (b)		2006 (c*a)	2008 (c*b)
Madeira	44	34	-48	-21,4	-16,6
Couro e calçados	42	35	-40	-17,0	-14,3
Petróleo e combustíveis	20	24	-41	-8,1	-9,9
Máquinas e equipamentos	29	25	-34	-9,9	-8,6
Metalurgia	33	27	-26	-8,6	-7,2
Veículos	22	15	-51	-11,2	-7,7
Eletrônica e comunicações	22	14	-30	-6,4	-4,0
Elétrico	18	18	-22	-4,0	-3,9
Outros equip. de transporte	36	35	-11	-4,1	-4,0
Móveis e ind. diversas	15	12	-30	-4,5	-3,6
Papel e celulose	22	24	-15	-3,2	-3,5
Minerais não-metálicos	13	8	-37	-4,8	-3,0
Têxteis	13	13	-16	-2,0	-2,1
Instrumentação e precisão	19	15	-22	-4,1	-3,3
Borracha e plástico	9	10	-23	-2,1	-2,2
Alimentos e bebidas	21	23	-8	-1,8	-1,9
Químicos	11	9	-22	-2,5	-1,9
Produtos de metal	7	7	-17	-1,2	-1,3
Vestuário e acessórios	4	2	-33	-1,2	-0,8
Escritório e informática	10	3	-7	-0,7	-0,2
Fumo	1	2	-20	-0,3	-0,3
Edição e impressão	1	1	-17	-0,2	-0,1
Indústria de transformação	**19**	**17**	**-26**	**-4,9**	**-4,4**

Fonte: Secex e IBGE.
Elaboração dos autores.

Para a indústria de transformação como um todo, uma queda de 26% nas exportações representa algo entre 4,4% – levando-se em conta o coeficiente de exportação estimado para 2008 – e 4,9% – usando-se o coeficiente de exportação de 2006 – do valor da produção da indústria. O que significa que, se ao longo do ano as exportações mantiverem este ritmo de queda, seu impacto direto equivale a um recuo de mais de 4,5% na produção doméstica ao longo de 2009. Este seria o montante que a demanda doméstica deveria crescer, a fim de equilibrar o impacto negativo das vendas externas na produção doméstica.

Os setores mais afetados pela queda nas vendas externas são: madeira, couro e calçados, petróleo e combustíveis, máquinas e equipamentos, e metalurgia e veículos, tanto pelo seu alto coeficiente de exportação quanto pela redução acentuada nas exportações. Alguns destes setores podem encontrar alívio no mercado doméstico. O setor de máquinas e equipamentos tem seu desempenho agravado pelo fato de que os investimentos também estão declinando e, portanto, a pressão para reduzir a produção ocorre pela diminuição tanto da demanda externa quanto da demanda doméstica. Este é, a propósito, o tema a ser tratado na próxima seção deste informe.

CONSIDERAÇÕES SOBRE A EVOLUÇÃO RECENTE DO INVESTIMENTO NO BRASIL

Luiz Dias Bahia

Introdução

A recuperação de taxas significantes de crescimento do investimento tem sido o principal dilema da economia brasileira desde o disciplinamento da inflação com o Plano Real.

Como pode ser visto no gráfico 1, até 2003 a evolução da Formação Bruta de Capital Fixo (FBKF) com ajuste sazonal foi oscilante, sem se definir uma tendência de crescimento no médio prazo. Após 2003, ocorre clara tendência de crescimento, cuja taxa média até 2008 foi de 10,6% ao ano, que se acelerou a partir de 2006 – taxa média de 11,1% ao ano.

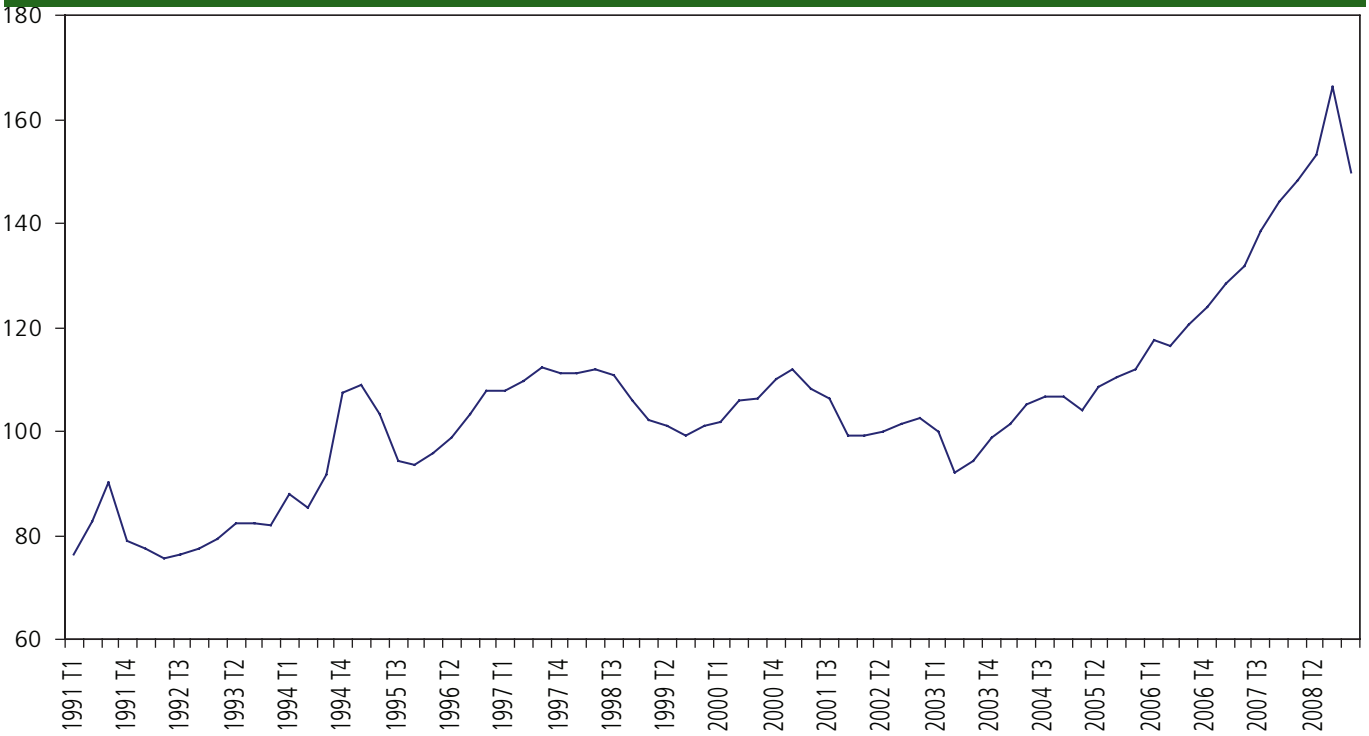
Entretanto, ainda no gráfico 1, pode-se notar reversão conjuntural abrupta da mesma tendência no último trimestre de 2008, exatamente após o recrudescimento da atual crise de confiança da economia mundial.

O objetivo deste trabalho é, na medida do possível, a partir da limitação de dados e da ainda muito recente evolução da crise, considerar, de forma mais detida, o comportamento do investimento no Brasil, elaborando aspectos prováveis de sua trajetória para 2009.

Algumas evidências empíricas da evolução recente

A FBKF no Brasil compôs-se a preços correntes, em 2008, de 37,7% de construção e 54,9% de novas máquinas e equipamentos. Destas últimas, segundo a Matriz Insumo-Produto de 2005, são 72,5% nacionais e 27,5% importados. Ou seja, mantido tudo constante, aproximadamente 15,1% da FBKF deve-se à importação de máquinas e equipamentos. Estas importações, em termos deflacionados e com ajuste sazonal, como pode ser visto no gráfico 2, ainda não haviam caído entre outubro e dezembro de 2008. Assim, a queda da FBKF neste período está relacionada, preponderantemente, à redução das compras de bens de capital no mercado doméstico. Este comportamento é esperado, pois provavelmente as compras externas tinham contratos difíceis de cancelar no curtíssimo prazo. A queda nas importações ocorreu, entretanto, nos primeiros meses de 2009,[1] muito embora seja possível perceber certa recuperação destas importações no mês de março.

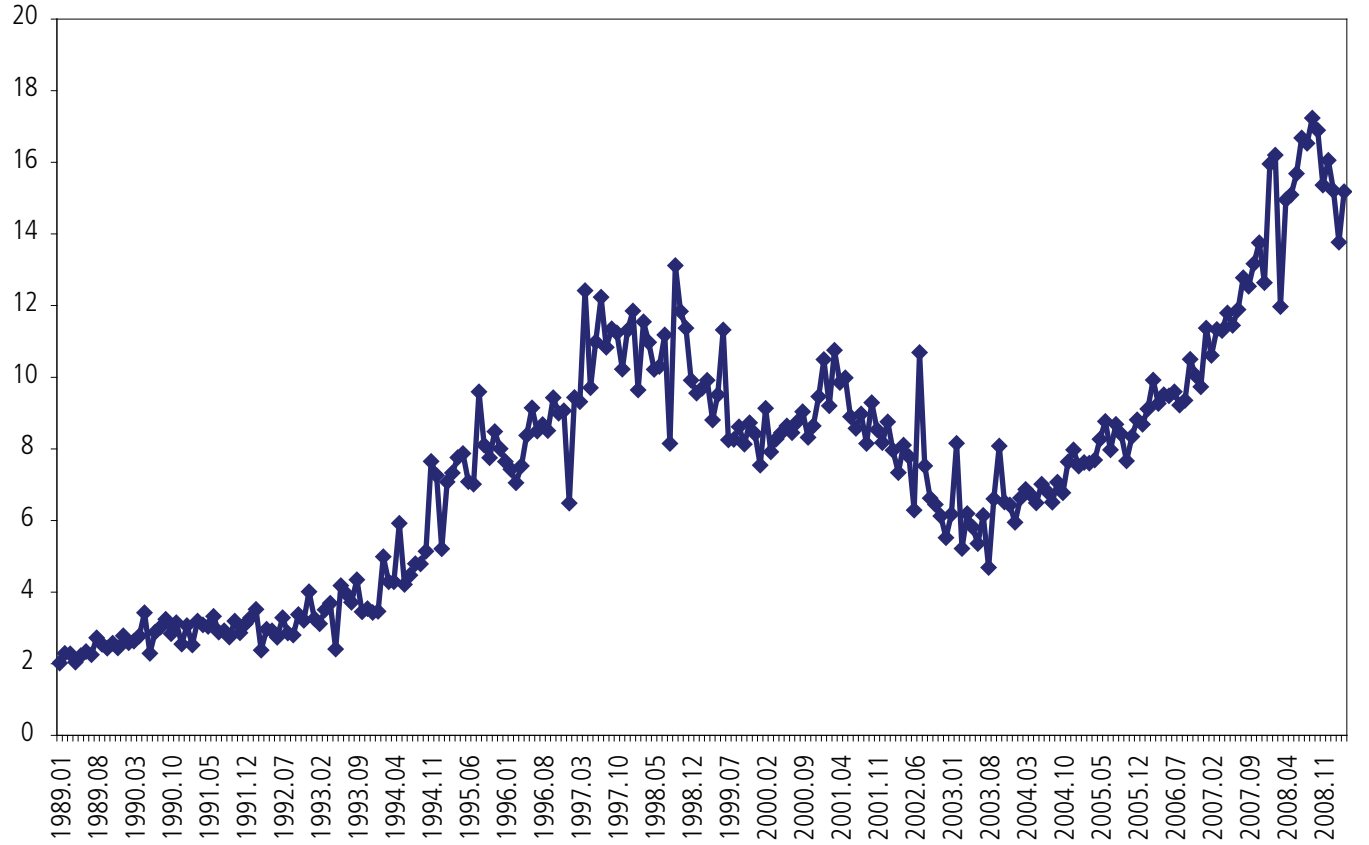
Gráfico 1. Formação Bruta de Capital Fixo – Com ajuste sazonal - média 1995=100



Fonte: Ipeadata.

1. Estão disponíveis em dólares as importações de bens de capital para março de 2009, mas não os índices de preço internacionais, razão pela qual utilizamos em março, a título apenas indicativo, o mesmo valor de fevereiro para proceder à deflação.

Gráfico 2. Importações de bens de capital – Deflacionadas e com ajuste sazonal



Fonte: Ipeadata.
Elaboração, com ajuste sazonal, própria.

A participação da FBKF no Produto Interno Bruto (PIB), como pode ser visto no gráfico 3, havia ultrapassado o pico do primeiro trimestre de 1995 – apesar das altas taxas de crescimento recentes, em termos trimestrais – apenas para o terceiro trimestre de 2009. Em termos de participação no PIB, o investimento aumentou muito desde 2003, entretanto, em velocidade semelhante ao período 1996-1997. Parece-nos lícito afirmar que, não fosse o recrudescimento da crise mundial, o país consiguiria superar as baixas taxas de investimento características da economia brasileira nas últimas décadas.

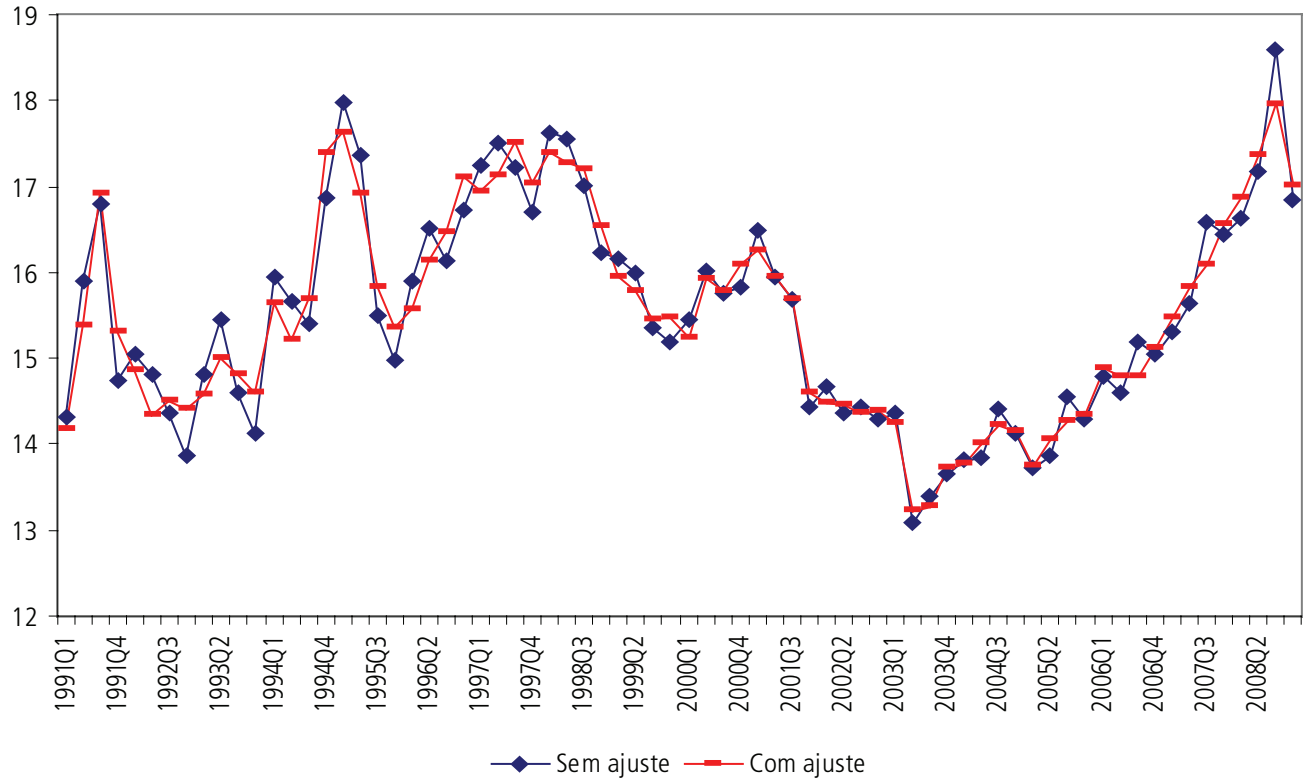
Cabe a esta altura uma pergunta: qual será a tendência futura?

Acreditamos, por um lado, que os dados disponíveis não são suficientes para responder a esta indagação de maneira precisa. Por outro lado, podemos fazer algumas conjecturas, baseadas nas séries disponíveis de consultas ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). O volume de consultas realizadas ao BNDES é um bom indicador de como anda a demanda por crédito para investimentos por parte das empresas brasileiras. Sabemos que os financiamentos do BNDES correspondem a 22%-26% do financiamento ao investimento das empresas brasileiras, que preferem usar lucros retidos para cerca de 50% do financiamento de seus investimentos. Entretanto, a participação do banco tende a aumentar em 2009, seja devido a seus novos aportes, seja devido à aversão ao risco mais exacerbada das empresas em períodos de maior incerteza, como o atual.

Analisando o período de outubro de 2008 a fevereiro de 2009 – após o recrudescimento da crise – com o de outubro de 2007 a fevereiro de 2008, em uma série de consultas totais deflacionadas e com ajuste sazonal, a queda ocorrida é de aproximadamente 22%. Entretanto, comparando janeiro-fevereiro de 2009 com o mesmo período de 2008, a queda passa para cerca de 40%. Podemos dizer que a redução do investimento está tendendo a se aprofundar, mas em valores que não destoam fortemente dos calculados e publicados pelo próprio BNDES.[2] O gráfico 4 mostra a série de consultas ao BNDES utilizada.

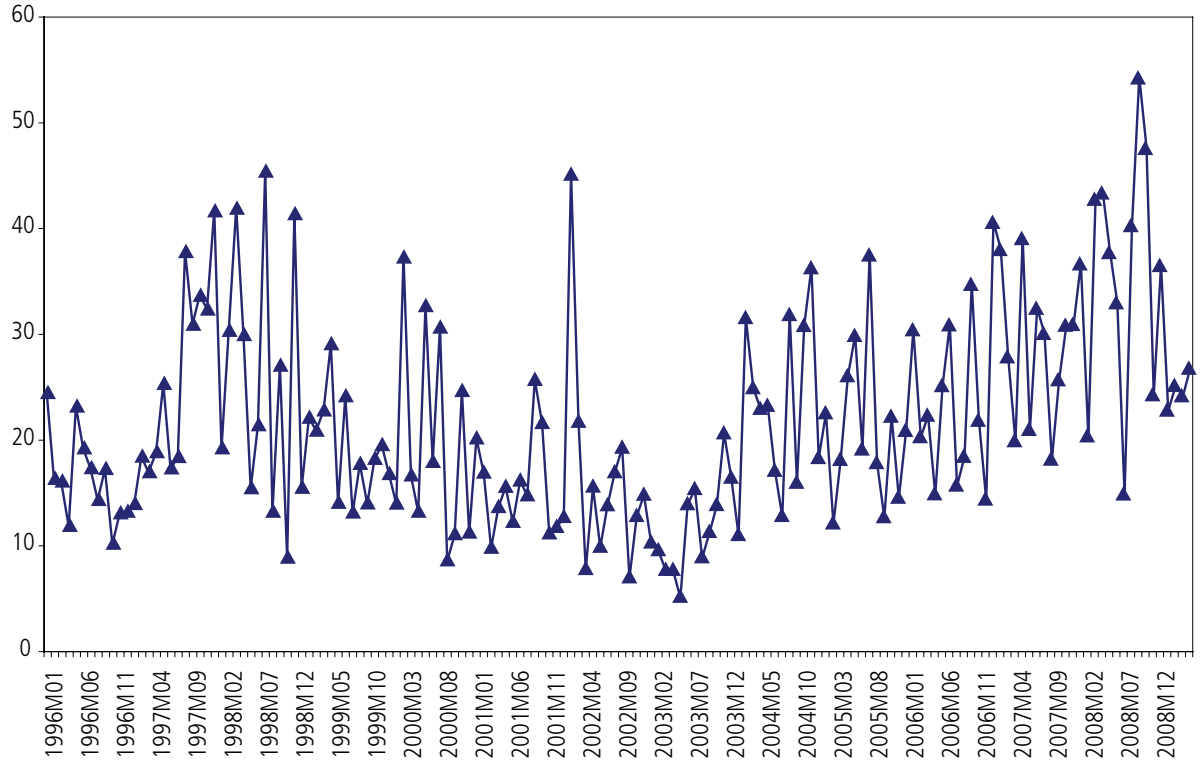
2. Ver *Visão do Desenvolvimento*, n. 60. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/conhecimento/publicacoes/catalogo/visao.asp>. Acesso em: 5 abr. 2009.

Gráfico 3. Participação do investimento no PIB (%)



Fonte: Ipeadata.
Elaboração, com ajuste sazonal, própria.

Gráfico 4. Consultas totais BNDES – Deflacionadas e com ajuste sazonal



Fonte: BNDES.
Elaboração, com ajuste sazonal, própria.

Note-se que, no gráfico, a evolução ao longo de 2009 figura em aberto, apesar da possibilidade, dado o contexto, de se estabilizar nos próximos meses.

Por que está ocorrendo redução do investimento no curto prazo?

A incerteza econômica[3] das empresas parece ser a principal causa do cancelamento e/ou adiamento do investimento.[4] Do ponto de vista teórico, outros fatores negativos certamente estão influenciando a redução, em ordem decrescente de importância: queda do grau de utilização de capacidade; queda das exportações; queda de lucratividade devido ao encarecimento da importação de insumos sem o associado repasse aos preços internos; aumento dos preços de importação de máquinas e equipamentos, devido à desvalorização cambial; e encarecimento e/ou racionamento das linhas de crédito internas e externas. Por outro lado, podem influenciar positivamente o investimento a quase manutenção, até agora, do nível de consumo interno e a recente redução da taxa Selic.[5]

Conclusão

Ainda é cedo para se afirmar sobre a mudança mais prolongada ou não do patamar dos investimentos, apesar de ser certo asserir que a FBKF de 2009 será menor que a de 2008.

Além disso, o que se poderia esperar de iniciativas para se reduzir tal queda?

A redução da taxa Selic, mesmo que aprofundada, provavelmente terá influência apenas em 2010, dados, por um lado, o clima de incerteza atual e, por outro, a variação do nível de atividade econômica, que será pouco maior ou igual durante 2009 em relação a 2008. Assim, resta manter o nível interno de atividade, pois o externo provavelmente será reduzido, apesar da desvalorização cambial, já que a retração do comércio internacional será significativa – principalmente quanto aos EUA e à União Europeia, nossos principais mercados. Para tanto, são variáveis-chave o emprego e o consumo das camadas de menor poder aquisitivo – que poupam menos.

Enfim, deve-se considerar que provavelmente o investimento em infraestrutura será o mais preservado, por depender mais da disposição de investir dos governos federal e estaduais e também da manutenção de investimentos de estatais ligadas ao "bloco de energia" – como a Petrobras e a Eletrobrás –, além da irreversibilidade de alguns investimentos de ex-empresas estatais – considerando aquelas menos afetadas pela crise. Segundo o BNDES, o investimento em infraestrutura, previsto para 2009-2012, corresponde a 23,18% do total.[6]

3. Considera-se incerteza quando a empresa não consegue, por meios estatísticos, prever com confiança a evolução futura das principais variáveis necessárias para tomadas de decisão.
4. Ver periódico *Sondagem Especial da Confederação Nacional da Indústria (CNI)*, de fevereiro de 2009.
5. Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (Selic).

PLANEJAMENTO DAS INFRAESTRUTURAS DE LOGÍSTICA E TRANSPORTE

Josef Barat

Introdução: logística, transporte e mercado

Os diversos segmentos infraestruturais dão suporte à prestação de serviços públicos, além de fomentar o desenvolvimento regional. O conceito de infraestrutura está ligado ao atendimento das necessidades tanto da vida social quanto das empresas – na medida em que os serviços delas decorrentes são incorporados nas funções de produção como insumos. As infraestruturas de transporte, em seus diversos modais, constituem o principal suporte para as atividades relacionadas com logística.

O conceito de logística evoluiu de uso militar para as necessidades de escoamento de mercadorias destinadas às exportações, ao abastecimento do mercado interno e à segurança alimentar. Trata-se, nestes casos, de planejar alternativas, bem como buscar a redução de custos provocados por gargalos físicos, ineficiências operacionais, obstáculos institucionais, legais e burocráticos em cada uma das etapas do escoamento e da distribuição. Gargalos nas infraestruturas de transporte comprometem, portanto, a eficiência das cadeias logísticas.

Desde os primeiros estágios – posteriormente à Segunda Guerra Mundial – até a atualidade, pode-se dizer que, no início, as preocupações diziam respeito aos aumentos de produtividade e às aplicações incipientes da informática. Com o tempo, passaram a ser mais valorizadas as iniciativas relacionadas com ganhos de tempo e qualidade.

Por sua vez, a difusão no uso da internet e os sistemas de tecnologia de informação trouxeram mudanças radicais nas cadeias logísticas, principalmente em decorrência das tendências em direção à terceirização e ao *offshoring*. Em consequência, as atividades de logística e transporte, incluindo o gerenciamento de cadeias de suprimento (*supply chains*), procedimentos de compras (*procurements*) e distribuição tiveram grande expansão em escala mundial. Para assegurar competitividade nos mercados globais, produtores e varejistas, em todo o mundo, passaram a valer-se do estado da arte no gerenciamento das cadeias de suprimento para reduzir estoques e custos de armazenagem. Com isso, diminuíram, de forma vertiginosa, tanto os tempos de estocagem quanto os de entrega de insumos e produtos finais.

No Brasil, somente a partir da segunda metade dos anos 1990 as empresas do país conseguiram integrar suas atividades de forma a difundir o uso e a aplicação dos conceitos da logística. Isto foi possível, sobretudo, em decorrência da estabilização da economia. Mas o interesse maior pelos serviços logísticos deveu-se, também, à busca pela competitividade da indústria nacional em decorrência da abertura comercial e, posteriormente, pela valorização cambial decorrente do Plano Real.

Em 1997, a receita anual do setor de logística era estimada em aproximadamente R$ 1 bilhão e as empresas operadoras não passavam de 35. Dez anos depois, o faturamento saltou para próximo de R$ 20 bilhões e as empresas – muitas delas gigantes transnacionais – ultrapassavam 120. Entre as grandes empresas transnacionais podem ser mencionadas a holandesa TNT Logistics, a norte-americana UPS e a dinamarquesa Maersk. Entre as nacionais podem ser citadas a Vale, a MRS Logística e a América Latina Logística – de origem ferroviária –, a VarigLog – de origem aérea –, a Libra e a Lachmann – de origem marítima. No segmento rodoviário, apesar da grande fragmentação do setor, surgiram empresas bastante fortes e eficientes, como o Grupo Júlio Simões, o Expresso Mercúrio e as Transportadoras Binotto e Cometa.

O crescimento acelerado da atividade de logística no Brasil começou, portanto, há pouco mais de uma década. Foi justamente no período em que se intensificou a diversificação do lançamento de produtos e quando ocorreram reduções importantes em seus ciclos de vida. Entre as operadoras de serviços logísticos, aproximadamente 70% atuam no mercado há menos de dez anos, contra apenas 30% que existiam anteriormente.

Os principais usuários de logística encontram-se nas indústrias química e petroquímica, automotiva, de alimentos, farmacêutica – englobando higiene, limpeza e cosméticos –, bem como de eletroeletrônicos, nesta ordem. Entre os principais serviços ofe-

6. Ver *Visão do Desenvolvimento*, n. 60, p. 3. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/conhecimento/publicacoes/catalogo/visao.asp>. Acesso em: 5 abr. 2009.

recidos pelas operadoras de serviços logísticos destacam-se os de armazenagem, controle de estoques, gerenciamento da cadeia de suprimentos, bem como o de transporte de coleta, transferência e distribuição. Estes serviços compõem o núcleo central da gestão integrada da logística.

Com a abertura da economia e a inserção gradual no processo de globalização, o qual trouxe a fragmentação e o espalhamento das cadeias produtivas em escala mundial, as atividades produtivas passaram a enfrentar acirrada concorrência internacional, sendo obrigadas a se ajustar aos padrões de competição mundial. Criou-se a necessidade de aumentar a eficiência e a produtividade, bem como os esforços na gestão da logística de distribuição. Por outro lado, com a globalização, as distâncias entre as nações e os novos mercados estreitaram-se de tal maneira que as dinâmicas do mercado e da circulação de mercadorias alteraram-se radicalmente.

A deterioração das infraestruturas e as cadeias logísticas

A degradação de boa parte das infraestruturas de logística e transporte vem criando estrangulamentos à atividade econômica e obstáculos ao crescimento. Ao mesmo tempo, a acumulação, por décadas, de deficiências na gestão pública faz sentir até hoje a ausência de planejamento consistente de longo prazo, bem como de políticas mais abrangentes para o setor. Falta, na verdade, uma visão de conjunto do sistema de transportes que incorpore as modernas concepções de logísticas de escoamento e abastecimento, fundamentadas nas vantagens competitivas dos diversos modais e consubstanciadas em facilidades para o transporte multimodal.

É premente, assim, a remoção dos gargalos existentes nas infraestruturas de logística e transporte, para dar sustentação a um novo ciclo de desenvolvimento econômico. Para isso, são necessários investimentos que propiciem a eliminação de gargalos em ferrovias, rodovias, hidrovias, portos, terminais, armazéns, centros de distribuição e aeroportos, de forma a facilitar o escoamento da produção e fortalecer as cadeias produtivas. Será possível, deste modo, reduzir os custos do abastecimento interno e aumentar consideravelmente a competitividade de nossas exportações.

Apesar das graves deficiências nas infraestruturas de transporte, armazenagem e distribuição, tomando-se como referência os países desenvolvidos, o setor de logística ocupa hoje posição importante na economia brasileira. Infelizmente, as cadeias logísticas do país são dependentes de uma matriz de transportes bastante distorcida. A participação da cabotagem e da navegação interior é pouco significativa, o modal rodoviário está saturado em trechos vitais e com infraestrutura deteriorada em grande extensão. Por seu turno, a malha ferroviária – com exceção do escoamento de minérios – está próxima do limite de sua capacidade física de transporte, em termos de vias permanentes, sistemas de apoio e material rodante e de tração.

Esse quadro afeta a confiabilidade e a presteza das cadeias logísticas, uma vez que ocorrem atrasos constantes e perdas devido a roubos, acidentes e avarias. A maneira que os organizadores logísticos encontram para se proteger dos riscos e incertezas decorrentes de atrasos, anulações de entregas, entre outros, é a constituição de grandes estoques. Comparado com o sistema norte-americano, o brasileiro carrega, em média, 22 dias adicionais de estoque, equivalentes a acréscimo desnecessário de investimento estimado em cerca de R$ 120 bilhões.

Os avanços no ordenamento institucional

Apesar das graves consequências apontadas e da queda drástica nos montantes de investimentos na restauração e expansão das infraestruturas, houve, a partir de meados dos anos 1990, alguns importantes avanços institucionais. Assim, foi criado suporte legal adequado e amplo para as infraestruturas. Nesse sentido, um passo significativo, do ponto de vista da base legal, foi a promulgação da Lei nº 8.987/1995, referente às concessões de serviços públicos, complementada pela Lei nº 9.074/1995. Sua aplicação passou a se dar em conformidade com o disposto pela Lei nº 8.666/1993, que disciplinou as licitações.

Um grande avanço institucional, em decorrência, foi a implantação das agências reguladoras para controle e fiscalização dos contratos de concessão. Mas, talvez, o principal avanço tenha sido a promulgação da chamada Lei de Responsabilidade Fiscal. Avanço mais recente foi a promulgação da lei das parcerias público-privadas.

Pode-se dizer que, apesar da persistência de gargalos, foram relevantes as mudanças ocorridas nos últimos dez anos. A malha ferroviária para cargas é inteiramente operada por empresas privadas. Os programas de concessão rodoviária avançaram bastante nos âmbitos da União e de muitos estados, hoje com extensão concedida de aproximadamente dez mil quilômetros. As operações de terminais portuários é quase inteiramente privada, muito embora o sistema de gestão dos portos ainda permaneça muito centralizado. Acrescente-se, neste caso, uma burocracia complexa, cara e manipulada por interesses políticos, o que sobrecarrega os custos das operações.

Por fim, em termos de planejamento dos investimentos, é importante destacar a recente elaboração do Plano Decenal de Transportes e o esforço de racionalização de projetos no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Mas, como será assinalado a seguir, cabem ainda aperfeiçoamentos e visão modernizante nestes instrumentos.

Conclusão e perspectivas

A inserção da logística e do transporte na agenda do desenvolvimento passa pelo planejamento de longo prazo, formulação de políticas públicas e consolidação de projetos sinérgicos, que propiciem tanto a remoção de gargalos nas infraestruturas quanto o desenvolvimento regional. Sem isso, não se conseguirá atender as necessidades das exportações e do abastecimento interno.

De início, cabe ressaltar que a logística e o transporte devem ser vistos como fatores de: *i)* suporte à competitividade e inserção mais plena no processo de globalização; *ii)* articulação da estrutura produtiva e indução do desenvolvimento tecnológico; *iii)* geração de oportunidades de emprego nas infraestruturas e operações; *iv)* articulação de novas cadeias produtivas, *clusters* de especializações e integração regional; *v)* suporte à sustentabilidade ambiental; e *vi)* reestruturação da matriz energética.

São tantos e tão complexos os problemas relacionados com a definição de uma política de logística e transportes que cumpre, na etapa atual de nosso desenvolvimento, reformular conceitos, discutir métodos e rever, em profundidade, a tradicional concepção centrada na ampliação extensiva da infraestrutura viária. Trata-se, basicamente, de olhar para os problemas de operação, no contexto mais amplo do manuseio, acondicionamento e armazenagem das cargas transportadas, bem como de conservação e segurança das vias. Ou seja, trata-se de redirecionar políticas para uma visão de eficiência, incorporação e difusão de modernas tecnologias e métodos de gestão, resultando, portanto, em aumentos contínuos de produtividade.

Independentemente da atual crise financeira mundial – e, talvez, até em sua decorrência –, o novo ciclo de desenvolvimento econômico que se configura para o país estará relacionado simultaneamente com a ampliação do mercado interno e a inserção mais profunda da moderna agricultura e da indústria brasileiras no mercado internacional. Esta nova dinâmica englobará, inclusive, as atividades agrícolas *industrializadas* – em grande escala e com elevada produtividade –, além dos serviços decorrentes das tecnologias de ponta. O suporte dos transportes, em particular, e da logística, em seu sentido mais amplo, ao novo ciclo de desenvolvimento estará vinculado essencialmente à competitividade e ao barateamento da produção nacional, tanto internamente quanto nos mercados consumidores externos.

Nesse sentido, o planejamento e a política de transportes não se pautarão mais pela ênfase a ferrovias ou rodovias, nem pela simples correção dos desequilíbrios na matriz dos transportes, por conferir prioridade aos modais não-rodoviários. O planejamento e as políticas públicas deverão tornar o sistema de transporte funcionalmente adequado às exigências dos setores produtivos, pela incorporação, em grande escala, das transformações ocorridas nos países desenvolvidos, especialmente do multimodal.

Dialeticamente, cabe lembrar que, se o modal ferroviário deu suporte ao ciclo de desenvolvimento baseado na exportação de produtos primários (1880-1930) e o rodoviário ao da consolidação de complexa economia urbano-industrial (1930-1980), competirá às *cadeias logísticas* multimodais dar suporte ao próximo ciclo, no longo prazo. Este será baseado nos aumentos de escalas no mercado interno, na nova inserção na economia mundial e na maior agregação de valor e competitividade das exportações. Note-se que a incorporação progressiva de grandes massas de consumidores ao mercado interno exigirá do transporte multimodal a redução dos custos tanto dos alimentos para as populações urbanas e metropolitanas quanto dos insumos para a agricultura, indústria e serviços.

É preciso atentar, ainda, ao fato de que, no novo ciclo de desenvolvimento, os *corredores regionalizados*, com fluxos concentrados e especializados de granéis ou carga geral unitizada, serão competitivos entre si. Ou seja, *cadeias logísticas* de abastecimento e escoamento optarão pelos corredores e mesmo pelas alternativas de portos de embarque, em função das conveniências de custo. Os usuários incorporarão, de forma crescente, a perspectiva de opção entre logísticas alternativas e competitivas. As regiões que melhor estruturarem seus sistemas de transporte com iniciativas e investimentos sinérgicos conseguirão atrair mais cargas e decisões locacionais. Estas estarão relacionadas com polos ou complexos de beneficiamento agrícola, de transformação industrial ou de processamento para exportações com componentes importados.

Cabe ressaltar, portanto, que o planejamento da logística e dos transportes não poderá deixar de compreender o papel deste segmento infraestrutural no novo ciclo de desenvolvimento do país e deverá evoluir para formas mais cooperativas e complementares de participação dos níveis de governo, sociedade civil e iniciativa privada. A maior funcionalidade dos sistemas de logística e transporte e o seu efetivo suporte ao desenvolvimento resultarão, na verdade, das possibilidades de repartir tarefas e responsabilidades entre múltiplos agentes públicos e privados, no âmbito de objetivos comuns. Importará, desta forma, a redução de custos e a melhoria da qualidade dos serviços para os usuários.

É por esta perspectiva que, de forma sintética, apresenta-se, a seguir, proposta inovadora de planejamento para o setor de transportes. Tal proposta pressupõe alterações profundas nas sistemáticas de planejamento, na estruturação do setor público, na divisão de responsabilidades entre União, estados e municípios e, sobretudo, no comprometimento dos níveis de governo com estratégias, programas e projetos de interesse comum.

Para isso, é necessário harmonizar três alcances de visão nos horizontes de planejamento:

- v*isão estratégica*, com alcance de longo prazo – duas a três décadas;
- *visão plurianual*, com alcance no horizonte de implementação dos Planos Plurianuais (PPAs); e
- v*isão emergencial*, com alcance de curto prazo, visando recuperar infraestruturas e instalações em avançado processo de degradação.

A harmonização dessas visões pode ser assim concebida: a *visão estratégica* lida, em linhas gerais, com a) os impactos dos cenários da economia mundial; b) as mudanças estruturais na economia brasileira; c) as novas cadeias e arranjos produtivos resultantes da expansão do mercado interno e da globalização; e d) o processo de ocupação territorial. A *visão plurianual* tem como enfoque: a) o alcance dos objetivos estratégicos no médio prazo; b) a compatibilidade de interesses entre os níveis decisórios, setores e agentes econômicos envolvidos; e c) a operacionalização de programas e projetos. Por fim, a *visão emergencial* procura remover restrições e gargalos – físicos, operacionais e institucionais – que afetam as logísticas de abastecimento interno e exportações.