

Título do capítulo

**OS DESAFIOS DA PROVISÃO DE
SERVIÇOS DE INFRA-ESTRUTURA**

Autores (as)

Newton de Castro
Philippe Lamy

DOI

Título do livro

O Brasil no fim do século: desafios e propostas
para ação governamental

Editor (es)

Volume

Série

Cidade

Editora

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)

Ano

1994

Edição

1ª

ISBN

DOI

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 1994

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: <http://repositorio.ipea.gov.br>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

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

Os Desafios da Provisão de Serviços de Infra-Estrutura

Newton de Castro*

Philippe Lamy**

Tem-se observado, nos últimos anos, um interesse renovado acerca das questões relativas à provisão de serviços de infra-estrutura. Esse interesse vem sendo, em grande parte, impulsionado pela redefinição do papel do Estado, através dos movimentos de privatização e de desregulamentação das atividades econômicas verificados em diversos países, propiciando um amplo material de reflexão sobre os efeitos das diversas opções para a provisão eficiente desses serviços.

No Brasil, a importância da provisão adequada de infra-estrutura é ainda amplificada por questões adicionais, tanto conjunturais como estruturais. O aspecto conjuntural mais visível é a deterioração do estoque existente de infra-estrutura. Praticamente em todos os níveis de governo e em todas as áreas de atuação do Estado, o quadro se repete: a exaustão dos recursos orçamentários e financeiros causando o postergamento da manutenção e da conservação da infra-estrutura e, muitas vezes, do equipamento operacional. Essa deterioração, no entanto, é apenas o reflexo de um conjunto de questões estruturais ainda pendentes. É a principal tese desta nota que a solução dos problemas de infra-estrutura do país passa necessariamente pelo prévio encaminhamento de respostas a essas questões. A simples injeção de mais recursos públicos, replicando os modelos de financiamento do passado, será futuramente fator limitante do processo de desenvolvimento nacional.

Dentre essas questões, ressalta-se, inicialmente, a desestruturação do aparato político-institucional e legal que prejudica fortemente o funcionamento

* Da Diretoria de Pesquisa do IPEA.

** Bolsista da ANPEC.

dos setores de infra-estrutura. Do ponto de vista institucional, verifica-se que o processo de descentralização da arrecadação fiscal do governo federal para os estados e municípios não foi acompanhado da redistribuição das funções públicas entre esses níveis de governo, de acordo com as respectivas capacidades de arrecadação fiscal. O resultado é o desbalanceamento entre a arrecadação e a distribuição dos encargos entre os três níveis de governo, somado a distorções, conflitos e descaracterização das competências jurisdicionais, no ambiente público. Mais ainda, parece não haver um efetivo interesse das burocracias federal e estadual de promoverem a propalada descentralização de funções.

Em seguida, aponta-se para o despreparo das instituições públicas envolvidas no processo de regulamentação e controle da provisão de serviços de infra-estrutura. Nesse conjunto, arrolam-se as agências públicas com mandatos para desempenhar funções executivas, fiscalizatórias ou de controle e coordenação, abrangendo seus recursos humanos, físicos e informacionais. Desnecessário seria descrever o estado de deterioração da “máquina pública”, após várias reformas administrativas somadas à defasagem salarial acumulada, nos últimos anos, pelo funcionalismo público. Ademais, os poucos recursos humanos disponíveis possuem características descasadas com as novas demandas de atuação do setor público. Nesse sentido, verifica-se que o tipo de formação do pessoal e das questões relevantes, no passado, se situava em torno de investimentos e de metas físicas de produção. Dessa forma, constata-se uma profunda carência de capacidades ligadas ao planejamento e à análise econômica de projetos físicos, operacionais, ou de atuação institucional do poder público.

Do ponto de vista legal, observa-se em vários setores um vácuo quase que absoluto de diretrizes. O vácuo legal também se estende pela legislação prevista na Constituição de 1988, sem perspectiva de promulgação (*e.g.*, regulamentação do regime de concessão e permissão). Mesmo em nível dos projetos de lei em tramitação, verifica-se uma ausência de compromisso com princípios básicos. De fato, vem predominando a acomodação desestruturada de interesses, o que certamente resultará em diversos problemas de implementação das eventuais leis, bem como numa atuação ambígua e inconsistente do poder concedente. Ressalte-se, também, que o conjunto de leis, decretos e regulamentos existente é, em grande parte, desafinado com as necessidades atuais dos setores de serviços de infra-estrutura.

Deve-se ressaltar, contudo, que essa ausência de diretrizes é, em parte, reflexo da inexistência de um modelo de desenvolvimento para o país razoavelmente consensado e legitimado politicamente. De fato, há propostas políticas disjuntas com razoável nível de aceitação (*e.g.*, Collor *versus* Lula em 1989, rachando os votos com propostas polares para o país;

situação que se repete nos dias de hoje). Assim, a falta de orientação estratégica para os setores de infra-estrutura é consequência de uma ausência de diretrizes maiores. De certa maneira, a persistente indefinição de funções entre setores público e privado, bem como a inexistência ou a inadequação do aparato jurídico para respaldar as atividades da iniciativa privada, a médio e longo prazos, são manifestações desse estado de ambigüidade política.

Não obstante essas indefinições, cabe argumentar que a tendência à redistribuição das receitas fiscais em benefício de estados e municípios, acentuada na década de 80 e cristalizada na Constituição de 1988, revela uma inequívoca opção pela mudança do modelo de Estado. Acrescente-se a isso a espetacular ampliação da participação do Estado na seguridade social, durante as últimas décadas, vista sob o ângulo da participação relativa desses dispêndios, em relação ao orçamento fiscal. A mensagem parece clara: mudou o perfil de gastos e de gestor dos recursos em função das redefinições de prioridades e de papéis. Como reflexo disso, muda o modelo de financiamento da infra-estrutura econômica (em contraste com a infra-estrutura que gera serviços sociais). Segmentos expressivos da sociedade, no entanto, ainda lutam para restabelecer os mecanismos do modelo de financiamento de outrora (*e.g.*, fundos com recursos vinculados), quando eram outras as prioridades, os papéis e o Estado. A indefinição (ou não-assunção) de responsabilidades entre os três níveis de governo é também uma das manifestações desse processo de redefinição do papel do Estado, ora em curso na sociedade brasileira.

Dessa forma, um amplo conjunto de desafios se coloca para os setores de serviços de infra-estrutura nos próximos anos. Recuperar o estoque de investimentos é apenas uma das consequências esperadas das reformas e reestruturações necessárias. Nesse contexto, tudo indica que o papel da iniciativa privada deverá ser ampliado na provisão e no financiamento da infra-estrutura, bem como em sua operação. De um lado, acentua-se o esgotamento do papel do Estado na provisão da infra-estrutura econômica, na seqüência das inexoráveis disputas por maiores recursos públicos para satisfazer às demandas sociais. De outro, difunde-se a necessidade de um novo padrão de atendimento aos usuários, o que, por seu turno, exige um perfil de prestador de serviços mais ágil, sempre inovando em busca de soluções tecnológicas que maximizem a produtividade e a qualidade do serviço prestado.

Para que essa participação do setor privado se difunda com a magnitude desejada, há que se providenciar um ambiente legal e institucional apropriado, de modo que se encoraja a atuação eficiente e lucrativa desse setor na provisão de serviços. A tal ambiente deve-se somar uma clara percepção

de estabilidade no longo prazo, sem a qual a atuação privada se restringirá, na melhor das hipóteses, ao reparo de focos localizados de constrangimento produtivo.

Nesse percurso, deve-se reconhecer o amplo espectro de possibilidades de arranjos público-privados, proporcionando os mais variados graus de combinação de risco e retorno, bem como de necessidade de participação pública, seja no financiamento, seja na regulamentação das atividades privadas. Busca-se, assim, o aperfeiçoamento do modelo de financiamento e operação da infra-estrutura, de modo que se alavanque o ingresso de recursos privados, através da maximização do potencial de geração de investimentos dos poucos recursos públicos. Diversas formas de participação pública em projetos podem ser concebidas, por exemplo, de forma a redimensionar o perfil de risco dos projetos, tornando-os mais adequados e atraentes para o capital privado. Como consequência, mais recursos são canalizados ao setor ante a expectativa de taxas de retorno inferiores, reduzindo o custo global para a sociedade.

Paralelamente às soluções a serem necessariamente dadas às questões mencionadas, deve-se atentar para um conjunto de condições a ser atendido para se levar a bom termo qualquer proposta de desenvolvimento dos serviços de infra-estrutura, no Brasil. Uma delas concerne, sem dúvida, à obtenção de suporte político, tanto no âmbito do Legislativo como do Executivo, a algumas premissas básicas que devem nortear a atuação do Estado no setor.

O princípio de eficiência econômica para investimento e políticas de preço deve ser assimilado como a viga mestra dessas premissas e suas implicações explicitadas para casos e subsetores específicos. Em decorrência desse norteamento, chega-se à necessidade de readequação do setor público, enquanto agente aplicador e garantidor desse princípio.

A manutenção de estruturas de mercados que promovam a concorrência e a complementaridade, o controle dos abusos oriundos de situações de monopólio e a inovação nas propostas de participação da iniciativa privada no setor fazem parte das novas atribuições a serem de fato assumidas pelo Estado. Com efeito, essas participações podem variar desde o financiamento direto de projetos até a efetiva coordenação de agentes, quando a multiplicidade e a diversidade de interesses impõem a necessidade de um forte poder mediador. Tal participação do Estado se justifica não só pelas características de indivisibilidade e de larga escala dos investimentos em infra-estrutura, implicando retorno financeiro a prazo mais longo e sujeito a um maior nível de incerteza, mas também pela dupla natureza de complementaridade e competitividade existente na estrutura produtiva da maioria dos serviços. Nesses casos, faz-se necessário o estabelecimento de regras tanto de

concorrência quanto de complementaridade, de maneira a não comprometer o pleno aproveitamento da capacidade de oferta de serviços integrados. Atualmente, em função da reestruturação dos mercados de transporte, energia elétrica e telecomunicações, as questões de complementaridade de malhas de infra-estrutura emergem como uma área de amplo potencial para o desenvolvimento de arranjos cooperativos, com a participação ativa do Estado.

Cabe lembrar, entretanto, que após anos de convivência de reguladores e regulados percebe-se que não há real convencimento da maioria, tanto legislativa quanto burocrática, em relação à necessidade e à desejabilidade de reformas estruturais que visem à eficiência. Mais do que isso, em muitos casos não há interesse efetivo. Assim, o sucesso dessa empreitada depende de um amplo trabalho de proselitismo dessas idéias nesses fóruns, estendido na forma de ações de subsídio ao processo legislativo. Mais do que nunca se faz mister elevar o nível das propostas e das discussões dos projetos legislativos.