

Investimento público e judicialização

Rogério L. Furquim Werneck*

Por que o investimento público continua tão entravado no País? Não é de hoje que a economia brasileira vem padecendo de atrofia aguda de investimento público. Em boa medida, essa patologia decorre do crescimento explosivo de dispêndio corrente que vem sendo observado nos três níveis de governo desde a primeira metade dos anos noventa. Mesmo com brutal aumento de carga tributária, o investimento teve de ser recorrentemente comprimido para abrir espaço para a expansão descontrolada de gastos correntes, num quadro em que o governo se viu obrigado a manter superávits primários relativamente altos para manter o endividamento público sob controle. Em 2007, o dispêndio primário do governo federal atingiu nada menos que 18% do PIB. Os investimentos não chegaram a 1% do PIB.

A escassez de recursos fiscais certamente explica em larga medida a que ponto chegou a atrofia do investimento público no País. Mas isso não significa que o investimento público permanece entravado por restrições de natureza fiscal. Os problemas agora são de outra ordem. Tudo indica que a recuperação do investimento público vai exigir bem mais do que orçamentos mais fartos. Não é por falta de recursos que o governo vem enfrentando sérias dificuldades para deslançar seus investimentos. Há outras restrições importantes em jogo.

O governo tem alegado que, na esteira de duas décadas de compressão de investimento público, foram desmanteladas competências e estruturas gerenciais que, no passado, asseguravam à administração pública federal condições adequadas para conceber e implementar projetos de investimento. E que vai levar algum tempo até que essa capacidade seja restaurada. O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), lançado no início do ano passado, foi anunciado como um marco de ruptura com a suposta mentalidade antiinvestimento que havia sido detectada pelo governo na área federal.

É fácil constatar, contudo, que os esforços de recuperação do investimento público vêm enfrentando obstáculos bem mais concretos e de remoção problemática. São por demais notórias as dificuldades relacionadas à obtenção de licenças ambientais. A exasperação do Planalto com tais dificuldades acabou dando lugar à recente substituição da ministra de Meio Ambiente. O que não significa em absoluto que as dificuldades tenham desaparecido. Mas há ainda outros obstáculos fora da área ambiental. Não faz muito tempo, o próprio presidente mencionou exigências do

Tribunal de Contas da União como um dos principais entraves ao avanço do investimento público.

Nessa semana, ganhou destaque na mídia outro problema importante que vem emperrando projetos de investimento patrocinados pelo governo. Trata-se da judicialização das licitações. Empresas que perdem licitações vêm contestando os resultados na Justiça, em processos que podem implicar atrasos substanciais nos cronogramas dos projetos licitados. A mobilização do governo com o problema é mais que compreensível, especialmente quando o que está em jogo é o prazo de construção das usinas do rio Madeira, cuja conclusão em tempo hábil passou a ser absolutamente crucial, para evitar um quadro grave de insuficiência de oferta de energia elétrica no País na próxima década.

Causam preocupação, contudo, os prováveis efeitos colaterais adversos das medidas arbitrárias que o governo vem contemplando para supostamente conter o processo de judicialização. Se o governo partir para a anulação de licitações sempre que um concorrente contestar judicialmente o resultado, estará dando incentivo a contestações, ao ampliar em muito o dano esperado que o contestador poderá impor ao ganhador. Pior ainda, estará desestimulando a concorrência e tornando o conluio uma estratégia muito mais atraente para os participantes das licitações. Tampouco é desejável que, anulada a licitação, o governo execute diretamente a obra. O mais provável é que o custo acabe sendo muito mais alto e o prazo de execução, bem mais longo.

O problema da judicialização é intrincado e não comporta soluções simplistas. Antes de tomar decisões impensadas, o governo deveria analisar com cuidado todos os desdobramentos das medidas contempladas para não criar incentivos mal concebidos, com efeitos altamente adversos, que poderão comprometer em muito a eficiência do investimento no País.

* Rogério L. Furquim Werneck, economista, doutor pela Universidade Harvard, é professor titular do Departamento de Economia da PUC-Rio.