

# Infraestrutura: Como o novo governo pode ajudar a resolver um dos maiores gargalos brasileiros

---

Bruno Kazuhiro

## Resumo

Os gargalos da infraestrutura brasileira têm se colocado como grandes geradores do chamado “Custo Brasil”, expressão que simboliza os prejuízos causados aos empreendedores pelos problemas existentes no cenário estrutural, político, jurídico e econômico brasileiro, que chegam a provocar perda de 15% do PIB nacional. Com a nova gestão do Governo Federal chegando à marca dos 100 dias, o presente artigo visa debater os obstáculos institucionais, políticos, administrativos e regulatórios que o novo Presidente precisará enfrentar se quiser construir legado sólido no enfrentamento destes gargalos e se sair bem nas inevitáveis comparações com gestões anteriores lideradas pelo seu próprio grupo ou por adversários. Além disso, comentamos quais são as obras e ações de infraestrutura prioritárias mais citadas pelos especialistas em transportes, energia, saneamento e telecomunicações.

## Abstract

The Brazilian infrastructure bottlenecks have been the major generators of the so-called “Brazil Cost”, an expression that symbolizes the losses caused to entrepreneurs by the existing problems in the Brazilian structural, political, legal and economic scenario, which can cause loss-

es of up to 15% of the country's GDP. With the new management of the Federal Government reaching the 100-day mark, this article aims to discuss the institutional, political, administrative and regulatory obstacles that the new President will need to face if he wants to build a solid legacy in tackling these bottlenecks and do well in the inevitable comparisons with previous administrations led by his own group or by opponents. In addition, we comment on the priority infrastructure works and actions most cited by specialists in transportation, energy, sanitation and telecommunications.

## Introdução

Não é novidade, para quem acompanha o cenário político-econômico brasileiro, o fato de que as lacunas existentes na infraestrutura brasileira constituem um dos maiores gargalos que limitam o crescimento econômico, a geração de emprego e renda e, em suma, o desenvolvimento de nosso país. Ao lado do baixo nível de aprendizagem nas escolas, da desigualdade social, da burocracia excessiva, da tributação confusa e elevada e da precariedade dos serviços públicos, a infraestrutura deficiente é responsável direta pela diminuição das chances do Brasil de figurar no grupo dos países desenvolvidos.

O chamado “Custo Brasil” se refere exatamente ao conjunto de gargalos estruturais, tributários, burocráticos, trabalhistas e educacionais que prejudicam o avanço nacional. Eles pioram nosso ambiente de negócios, aumentam o preço de produtos, dificultam a nossa logística e afastam investimentos internos e externos. Em uma economia cada vez mais globalizada, o “Custo Brasil” é o grande ponto fraco da nossa competitividade em comparação com outros países em desenvolvimento e desenvolvidos. A estimativa<sup>1</sup> da Confederação Nacional

---

1 Disponível em: “Entenda o que é Custo Brasil e como ele impacta o país” (<https://www.portaldaindustria.com.br/industria-de-a-z/o-que-e-custo-brasil/>). Acesso em 07 de março de 2023.

da Indústria é de que os gargalos citados representam uma perda anual de 1,5 trilhão de reais, o que significa impressionantes 15% do PIB brasileiro atual.

O novo governo, liderado por Luiz Inácio Lula da Silva, que pela terceira vez ocupa a presidência, pode e deve dar sua contribuição para que os desafios estruturais brasileiros, se não forem resolvidos, pelo menos sejam mitigados nos próximos quatro anos de mandato. O primeiro passo é organizar institucionalmente o governo para cumprir as tarefas e determinar o que é responsabilidade de quem. O segundo passo é modernizar os marcos regulatórios e garantir segurança jurídica para governos, concessionárias e contratadas. O terceiro passo é definir quais são as obras e intervenções prioritárias e garantir o orçamento necessário para as empreitadas ou modelar concessões que permitam a injeção de capital privado. O quarto passo é, com competência técnica e análise de impactos, planejar e projetar as obras. Por fim, aquilo que tem se mostrado mais complexo em nosso país: licitar os contratos com lisura, fiscalizar o andamento com seriedade, executar os trabalhos dentro do prazo e respeitar os limites de preço.

Este artigo tem como focos os três primeiros passos: a determinação de competências no setor, a construção de marcos regulatórios que tragam segurança jurídica e a definição de prioridades, que são tarefas que, inclusive, se espera que o governo esteja cumprindo neste início de gestão. Em resumo, esta análise visa apresentar quais foram as escolhas do governo quanto à divisão de tarefas, ou seja, quem são os atores governamentais do setor da infraestrutura, qual é o cenário regulatório e jurídico do setor e, principalmente, quais são as intervenções, concessões e obras prioritárias que devem ser realizadas para solucionar gargalos que, nitidamente, se colocam atualmente como obstáculos ao crescimento do país.

Antes de seguirmos adiante, encerramos essa introdução com um dado extremamente relevante para a discussão: No Relatório de Competitividade Mundial (Global Competitiveness Report), o Brasil é o 78º colocado do ranking dentre 140 países analisados, em-

bora seja a 12ª economia mundial. Quando analisados os critérios do ranking individualmente, causam decepção a 116ª posição do Brasil no item “Qualidade das Rodovias” e a 104ª posição no item “Eficiência Marítima”<sup>2</sup>, ainda mais quando lembramos que o Brasil depende do modal rodoviário para transportar 65%<sup>3</sup> de suas mercadorias e seus passageiros e que o país possui um dos maiores litorais do planeta.

## Cenário Político-Institucional

O conceito de infraestrutura engloba diversos elementos que são fundamentais para a produção de bens e serviços, o fluxo de mercadorias e pessoas e a circulação de dados e informações. Os transportes, a energia e os combustíveis, o saneamento e as telecomunicações são os principais setores avaliados quando se debate a infraestrutura, denominação que funciona como uma espécie de “guarda-chuva” que remete a todos eles. Ao longo do tempo, existiram idas e vindas na gestão governamental referente a estes setores, fazendo com que fossem geridos de maneira conjunta em alguns momentos e de forma separada em outras épocas. Algumas vezes a junção e separação das pautas ocorreu dentro do prazo de 4 anos de um mesmo governo.

No início da República, a infraestrutura estava com quase todos os seus setores subordinados ao Ministério da Agricultura, Comércio e Obras Públicas, que, além dos setores estruturais, comandava o setor produtivo como um todo. A partir da Era Vargas, a infraestrutura passa a ter sua gestão gradualmente dividida em diferentes ministérios. Primeiramente, grande parte das temáticas ficou sob o comando do Ministério da Viação e Obras Públicas, que passava a destacar os transportes como pauta enquanto a energia era gerida pela pasta da

---

2 Disponível em: World Economic Forum – Global Competitiveness Index 2019, pp 110-111. ([https://www3.weforum.org/docs/WEF\\_TheGlobalCompetitiveness-Report2019.pdf](https://www3.weforum.org/docs/WEF_TheGlobalCompetitiveness-Report2019.pdf)). Acesso em 07 de março de 2023.

3 Disponível em: Confederação Nacional dos Transportes – Boletim Unificado 02/2023, p. 3. (<https://www.cnt.org.br/boletins>). Acesso em 07 de março de 2023.

Agricultura. No governo de Juscelino Kubitschek, surge o Ministério das Minas e Energia. Durante o regime militar passaram a existir o Ministério das Comunicações e o Ministério dos Transportes. Mais adiante, nos governos do Partido dos Trabalhadores entre 2003 e 2016, o Ministério dos Transportes é subdividido e surgem, com status de Ministério, a Secretaria dos Portos e a Secretaria da Aviação Civil. Enquanto isso, a pauta do saneamento passou por diferentes órgãos nas últimas décadas como o Ministério da Integração, o Ministério das Cidades e o Ministério do Desenvolvimento Regional.

Mais recentemente, o ex-Presidente Jair Bolsonaro concentrou os temas ligados à infraestrutura em quatro ministérios: Ministério da Infraestrutura (transportes e obras), Ministério das Comunicações, Ministério das Minas e Energia e Ministério do Desenvolvimento Regional (defesa civil, mobilidade, habitação e saneamento). Com a vitória de Luiz Inácio Lula da Silva para um terceiro mandato, as temáticas conectadas à infraestrutura passam a ser geridas por seis ministérios: Cidades, Comunicações, Integração e Desenvolvimento Regional, Minas e Energia, Portos e Aeroportos e Transportes. O grande número de órgãos públicos envolvidos na pauta gera, sem dúvida, uma grande necessidade de coordenação entre eles e uma intermediação constante realizada por instituições como a Casa Civil e a Presidência da República.

Quando se analisa as seis pastas que atualmente comandam a infraestrutura nacional, há características comuns a todas elas no que diz respeito ao perfil do gestor, já que todos os ministros que as comandam possuem, sem exceção, vínculos partidários relevantes e vida política pregressa de destaque, com a maioria tendo ocupado cargos executivos e/ou legislativos significativos, alguns tendo inclusive sido governadores de seus estados. Além disso, todos são homens e, curiosamente, nenhum deles pertence ao Partido dos Trabalhadores: Jader Filho (Cidades, MDB-PA), Juscelino Filho (Comunicações, UNIÃO-MA), Waldez Góes (Integração e Desenvolvimento Regional, PDT-AP), Alexandre Silveira (Minas e Energia, PSD-MG), Márcio França (Portos e Aeroportos, PSB-

SP) e Renan Filho (Transportes, MDB-AL). É possível supor que o fato de existir um perfil similar entre os ministros relacionados à infraestrutura brasileira seja uma demonstração do sempre citado alto interesse dos partidos políticos pelo comando dos ministérios que realizam obras, comandam concessões públicas e gerenciam grandes orçamentos e que, sendo assim, estes ministérios tenham sido justamente aqueles oferecidos aos aliados pelo partido governista atual, o PT, em busca de construir a coalizão necessária para governar e construir maioria no Congresso Nacional.

Vale ressaltar que, se por um lado o fato de todos os ministros da área da infraestrutura possuírem experiência política pode gerar um receio de déficit técnico, por outro lado estes vínculos podem construir as condições para que as articulações ocorram de maneira mais célere e efetiva, permitindo que os debates sobre marcos regulatórios mais modernos, segurança jurídica das concessões e obras que corrijam gargalos estruturais obtenham resultados concretos e rápidos, cabendo aos gestores se cercar de equipes que forneçam o suporte técnico especializado necessário enquanto buscam, politicamente, cooperar entre si e com o Congresso Nacional.

Ademais, vale salientar que, durante o governo de Jair Bolsonaro, houve grande protagonismo do Ministro da Infraestrutura, Tarcísio de Freitas. Tanto é assim que o mesmo se elegeu Governador de São Paulo, o estado mais populoso e mais rico da Federação. Sendo assim, tendo havido um amplo esforço de comunicação, por parte do governo anterior, na tentativa de construir uma imagem de eficiência na área de infraestrutura, há para o novo governo o desafio de demonstrar foco no tema e entregar realizações relevantes, tanto em direção aos anseios da população quanto às expectativas do setor produtivo.

Se para o mercado o tema da infraestrutura sempre foi fundamental, o destaque político dado pelo governo anterior a este setor como foco de atuação e como promotor de novas lideranças eleitorais constrói, ainda mais, a necessidade política de sucesso nesse campo para o novo governo, que tem prometido retomar o conhecido PAC (Programa

de Aceleração do Crescimento)<sup>4</sup>, que foi criado na segunda gestão do Partido dos Trabalhadores e, inclusive, foi utilizado como mote de campanha de Dilma Rousseff (“a mãe do PAC”) nas eleições presidenciais de 2010. Com algumas alterações e correções de rumo ao longo do tempo, o programa durou até o final da última gestão petista e envolveu grande aporte de recursos, tanto em investimento diretos quanto em financiamentos ao setor privado. Nesse sentido, outra promessa do novo governo tem sido a retomada da utilização do BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social) como fornecedor de financiamento<sup>5</sup> para obras de infraestrutura, em um momento onde muitos estudiosos apontam o crédito escasso como mais um gargalo para o setor estrutural, lembrando que os estados e municípios brasileiros, muitas vezes, não dispõem de recursos próprios para a realização de obras de infraestrutura, dependendo exclusivamente de transferências de recursos ou empréstimos do Governo Federal, que têm, por sua vez, se tornando cada vez mais escassos e burocráticos nos últimos anos.

O PAC não entregou todas as obras que prometeu, viu muitas delas atrasarem sua conclusão e também gerou alguns escândalos envolvendo desvios de recursos. Muitas obras que deveriam ser entregues para a Copa do Mundo de 2014 continuam sem conclusão. Atualmente, o Brasil possui no geral, sejam relacionadas ao PAC ou não, quase 9 mil obras federais paradas ou atrasadas segundo o Tribunal de Contas da União<sup>6</sup>, um número de nítida magnitude e que gera impactos políticos.

---

4 Disponível em: Lula prepara novo PAC para lançar até os cem dias de governo (<https://br.noticias.yahoo.com/lula-prepara-novo-pac-para-140500571.html>). Acesso em 22 de março de 2023.

5 Disponível em: Em reunião com ministros, Lula defende empréstimos de bancos públicos e fala em recriar PAC (<https://noticias.r7.com/brasil/brasilia/em-reuniao-com-ministros-lula-defende-emprestimos-de-bancos-publicos-e-fala-em-recriar-pac-10032023>). Acesso em 22 de março de 2023.

6 Disponível em: Quase nove mil obras com recursos federais estão paradas ou atrasadas, em todo o país (<https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2023/01/14/cerca-de-nove-mil-obras-com-recursos-federais-estao-paradas-metade-e-da-area-de-educacao.ghtml>). Acesso em 27 de março de 2023.

O novo governo terá uma primeira tarefa que é a redução deste número expressivo e uma segunda tarefa no sentido de fazê-lo garantindo a lisura de contratações e pagamentos, caso não queira ver repetidos os danos políticos causados pelo PAC que, nesta nova gestão petista, pode ter uma nova marca, embora com os mesmos objetivos.

Um dos motivos sempre citados para a demora em contratações, os problemas na execução e até mesmo as brechas que permitem desvios éticos é a legislação brasileira. Nas próximas páginas discutiremos as questões regulatórias e jurídicas.

## **Cenário Regulatório e Jurídico**

**O**s marcos regulatórios são as regras que regem o funcionamento de um certo setor econômico. Quando bem definido, esse conjunto de regras facilita as iniciativas, concede segurança jurídica para investimentos e promove o Brasil como um local que garante estabilidade. Quando mal definidas, as normas geram o efeito contrário, criando cenários de instabilidade, afugentando o capital estrangeiro por conta da insegurança jurídica e aprofundando ainda mais os entraves burocráticos para os empreendimentos em um país onde a burocracia já é demasiadamente grande.

O setor de infraestrutura brasileiro sofre há décadas com seu cenário regulatório e jurídico. As regras confusas ou sobrepostas geram incompreensão, litígios e perdas financeiras. No final das contas, nenhum investidor quer ver seus recursos envolvidos em uma espécie de gincana onde não se sabe bem como funciona o jogo, os conflitos são constantes e as interpretações judiciais nos tribunais variam de caso a caso ou de juiz a juiz. Sendo assim, quando se trata, por exemplo, de concessões públicas na área de infraestrutura, o cenário regulatório é um gargalo que se impõe antes mesmo das lacunas estruturais propriamente ditas em transportes, comunicações, energia e saneamento, entre outras. Para além dos gargalos reais e concretos, há os gargalos institucionais e legais.



Um dos grandes problemas que geram insegurança jurídica e confusão regulatória são as mudanças constantes de legislação. Não apenas as regras confusas ou sobrepostas geram entraves. Há também os casos onde as regras, embora claras, são alteradas a todo momento para atender a diferentes interesses e conveniências. Pior do que jogar sem saber as normas do jogo é acreditar que se conhece as regras e depois descobrir que elas foram trocadas e depois novamente e mais uma vez.

A insegurança jurídica é ainda mais dolorosa para o setor de infraestrutura pois ele normalmente exige investimentos de longo prazo, ou seja, há um período maior de tempo onde o investidor depende da estabilidade das regras para poder recuperar seus recursos e, apenas posteriormente, passar a ter algum lucro. Se as normas mudam, muitas vezes negativamente, durante o período em que o investidor ainda está no prejuízo, isso pode não apenas impedir seu equilíbrio econômico, mas também desencorajar todos os demais investidores que, obviamente, estão atentos ao que ocorre com os concorrentes.

Um dos principais motivos das mudanças legislativas e das transformações nas interpretações dos membros do Judiciário é o costume de legislar ou julgar a partir de opiniões pessoais ou coletivas. Ao invés de basear as definições em dados e evidências, é comum que legisladores e magistrados se inspirem no que pensam individualmente ou nas pressões políticas oriundas de um específico grupo de interesse e manifestadas de maneira oportunista. O “jeitinho brasileiro”, se já é nocivo cotidianamente nos episódios mais simples, é ainda mais problemático quando tratamos de complexas concessões de infraestrutura, intrincadas legislações e influentes decisões judiciais.

Há também as instabilidades causadas por questões ideológicas, quando políticas que deveriam ser de Estado são tratadas como sendo de governo, ou seja, quando a regulação de setores fundamentais da infraestrutura e, conseqüentemente, da economia brasileira é alterada por posicionamentos doutrinários e ideológicos do partido governista da vez, ao invés de mantida ou adaptada a partir de números sólidos e resultados confiáveis. O caso do Marco Legal do Saneamento é um

exemplo recente e claro do que apresentamos aqui. A Lei 14.026, de 15 de julho de 2020<sup>7</sup>, conhecida como “novo marco do saneamento”, foi aprovada e sancionada durante a gestão de Jair Bolsonaro e trouxe um arcabouço legal renovado e mais bem definido sobre o setor de saneamento brasileiro, detalhando as competências de cada ente federativo, as funções das agências reguladoras e as possibilidade de injeção de capital privado no setor a partir de concessões. De um modo geral, o novo marco do saneamento foi bem recebido pelos investidores e gerou concessões bastante lucrativas para os estados e municípios, além de permitir vultosos investimentos das concessionárias na infraestrutura sanitária de suas respectivas áreas de atuação geográfica. Ocorre que, durante a campanha eleitoral de 2022, o então candidato Luiz Inácio Lula da Silva já sinalizava<sup>8</sup> que, uma vez eleito, iria rever as regras do novo marco do saneamento, gerando a já citada instabilidade. Vitorioso nas eleições, Lula e sua equipe de governo têm, seguidas vezes, confirmado<sup>9</sup> que pretendem alterar o marco regulatório que está vigente há apenas três anos e que já foi base para algumas concessões recentes, inclusive a do saneamento do Estado do Rio de Janeiro, a maior do país até aqui. Não há dúvidas de que eventuais mudanças realizadas pelo atual governo no marco regulatório do saneamento serão mais um episódio de insegurança jurídica no Brasil no setor de infraestrutura. É possível, inclusive, que alterações significativas para o mercado em questão sejam realizadas por decreto, ou seja, sem nem mesmo passar pelo crivo do debate legislativo. Fica claro, com este exemplo, o tamanho do desafio do Brasil em tornar suas regras claras, funcionais, inteligíveis entre si e

---

7 Disponível em: Lei 14.026, de 15 de Julho de 2020 ([https://www.planalto.gov.br/civil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/l14026.htm](https://www.planalto.gov.br/civil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l14026.htm)). Acesso em 11 de março de 2023.

8 Disponível em: Saneamento: Equipe de Lula não descarta retorno de contratos sem licitação e preocupa setor (<https://www.estadao.com.br/economia/presidenciais-saneamento/>). Acesso em 11 de março de 2023.

9 Disponível em: Lula vai rever atual modelo de concessão de saneamento, diz Rui Costa (<https://veja.abril.com.br/coluna/radar/lula-vai-rever-atual-modelo-de-concessao-de-saneamento-diz-rui-costa/>). Acesso em 11 de março de 2023.

razoavelmente duradouras e imunes às mudanças governamentais. Para além do marco regulatório do saneamento, é comum ver mudanças legislativas, por exemplo, relacionadas ao setor elétrico, gerando também insegurança e instabilidade.

Além das instabilidades já citadas, o Brasil passou a ter uma nova Lei de Licitações (Lei 14.133, de 1º de abril de 2021), o que também tem gerado inseguranças. As prefeituras municipais, especialmente, alegam que o prazo de dois anos para a adaptação dos processos de contratação foi muito curto e que a transição obrigatória em abril de 2023 gerará paralisações pela falta de capacitação dos servidores, atualização dos processos e rigidez maior dos mecanismos de controle. Com isso, prefeitos têm pedido o adiamento do prazo de observância obrigatória da nova legislação<sup>10</sup>, mais um motivo que diminui a previsibilidade jurídica do setor público nacional.

Como foi demonstrado até aqui, os gargalos do setor de infraestrutura brasileiros começam a se colocar antes mesmo da discussão sobre as lacunas estruturantes existentes no país. Há uma discussão prévia e necessária sobre a distribuição de competências, a interlocução entre diversos órgãos distintos responsáveis pela pauta, as questões políticas envolvidas e os retrocessos regulatórios e as inseguranças jurídicas existentes no processo. Descritos estes pontos, passamos à última parte deste artigo onde tratamos, concretamente, dos gargalos estruturais nacionais propriamente ditos. Estradas, ferrovias, portos, aeroportos, sistemas de telecomunicações, produção e transmissão de eletricidade, fornecimento de água potável e saneamento básico: onde estão os principais problemas que devem ser enfrentados e corrigidos pelo novo governo?

---

10 Disponível em: Nova lei das licitações começa em 1º de abril, mas municípios querem mais prazo (<https://www.estadao.com.br/economia/nova-lei-das-licitacoes-comeca-em-1-de-abril-mas-municipios-querem-mais-prazo-veja-o-que-muda/>). Acesso em 27 de março de 2023.

## Cenário Estrutural

Chegando à última parte desta análise vamos listar os problemas estruturais concretos que o Brasil vivencia atualmente e que podem e devem ser alvo das preocupações do novo governo. Solucionar parcialmente ou totalmente estes gargalos seria, sem dúvida, uma demonstração de sucesso da gestão no setor de infraestrutura. Vamos dividir este tópico em 4 áreas: transportes, energia, saneamento e telecomunicações, que entendemos serem as principais demandantes de esforços no que se refere à infraestrutura. Em cada uma delas, citaremos dados relevantes e apresentaremos obras ou concessões que precisam estar na lista de metas do Governo Federal por serem necessidades inegáveis para o desenvolvimento do setor produtivo nacional, aumento da arrecadação de impostos e elevação do Produto Interno Bruto que, se corretamente distribuído, pode gerar qualidade de vida para a sociedade brasileira como um todo.

### Transportes

O setor de transportes e logística precisaria no ano de 2021, para ajudar o Brasil a se desenvolver, de um investimento público e privado somado de R\$ 196,2 bilhões de reais, o equivalente a 2,26% do PIB. Contudo, o investimento das entidades públicas e das empresas privadas totalizou 30,1 bilhões de reais, que representam 0,35% do PIB.<sup>11</sup> A defasagem é grande e os valores investidos nem mesmo cobrem a depreciação da infraestrutura de transportes já existente, ou seja, já não é suficiente para a manutenção, que dirá para a disponibilização de infraestrutura nova ao setor produtivo e à sociedade como um todo.

---

11 Disponível em: Relatório Anual 2023 da Associação Brasileira da Infraestrutura e Indústrias de Base, p.19. ([https://www.abdib.org.br/wp-content/uploads/2023/02/ABDIB\\_Relatorio-Anual-2023\\_V2.7.pdf](https://www.abdib.org.br/wp-content/uploads/2023/02/ABDIB_Relatorio-Anual-2023_V2.7.pdf)). Acesso em 24 de março de 2023.

As principais intervenções necessárias no setor de transportes são as que permitem escoar a produção brasileira, especialmente da extração mineral e do agronegócio, como a Ferrogrão, que visa conectar Sinop (interior do Mato Grosso) a Itaituba (às margens do Rio Tapajós, no Pará), a Ferrovia Centro-Oeste-Leste que conectaria Mara Rosa (Goiás) a Vilhena (Rondônia), passando por Água Boa e Lucas do Rio Verde (Mato Grosso), a Ferrovia Norte-Sul, que busca cortar e conectar o país verticalmente, a Ferrovia Transnordestina, que sai do Piauí e conecta cidades nordestinas aos portos de Pecém (Ceará) e Suape (Pernambuco) e a melhoria dos acessos ao Porto de Santos. Por terem viabilidade econômica mais garantida, as rodovias e ferrovias e os portos projetados para a exportação de minérios e grãos têm mais facilidade de encontrar investimentos privados para concessões, enquanto o transporte de passageiros por ferrovias, por exemplo, tem menor viabilidade econômica e precisaria mais de capital público. Nesse sentido, o atual governo tem retomado o debate sobre um trem de alta velocidade conectando São Paulo e Rio de Janeiro, as duas maiores metrópoles nacionais, mas há inúmeros questionamentos sobre o traçado da ferrovia, a real necessidade da obra e a sobrevivência financeira do meio de transporte, caso realmente construído. A melhoria das rodovias já existentes é outro ponto citado por todos os especialistas, visto que a precariedade das mesmas prejudica o transporte de cargas e de passageiros, além de aumentar custos. Grande parte do investimento para recuperação e ampliação de rodovias é de responsabilidade do Governo Federal.

## Energia

No setor de energia elétrica o cenário é melhor do que o encontrado na área de transportes, muito por conta dos recentes avanços no marco regulatório do setor elétrico e pelos investimentos em energias renováveis como a solar e a eólica, campo onde o Brasil tem enorme potencial e que é cada vez mais valorizado globalmente pela necessidade de sustentabilidade. Mesmo assim, o investimento público e privado ficou abaixo do

mínimo necessário. A área energética precisaria, em 2021, de um investimento mínimo de R\$ 72,9 bilhões, o que equivale a 0,84% do PIB. A injeção de recursos concretizada foi de 67,2 bilhões de reais, representando 0,77% do Produto Interno Bruto.<sup>12</sup>

Um grande gargalo do setor energético que precisa de atenção é a falta de gasodutos que permitam escoar a produção de gás natural, um combustível que, embora fóssil, é muito menos poluente do que o petróleo e pode ajudar na transição energética sustentável. O interior do Brasil não consegue acesso ao gás natural produzido no próprio país pela falta de dutos e metade do gás natural produzido no litoral é reinjetado nos poços por não haver como distribuí-lo. O Rio de Janeiro, por exemplo, pleiteia a construção, pelo Governo Federal, da rota 4B para conectar a produção de gás natural da Bacia de Santos ao Porto de Itaguaí, o que permitiria o crescimento da indústria na Baixada Fluminense. Ao mesmo tempo, é criticada pela oposição ao novo governo a sinalização de que recursos brasileiros poderiam financiar a construção de um gasoduto na Argentina enquanto faltam recursos e gasodutos no próprio território brasileiro. Vale ressaltar que os argentinos já possuem quase o dobro de quilômetros de gasodutos em comparação com o Brasil, que tem sua malha estagnada desde 2013<sup>13</sup>.

Outros pontos importantes para o setor energético e de combustíveis brasileiro são a conclusão da construção da usina nuclear Angra 3, que se arrasta há décadas, a destinação e conclusão da obra paralisada do Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (COMPERJ), que foi alvo de inúmeras denúncias de corrupção<sup>14</sup>, e a conexão de usinas eólicas

---

12 Disponível em: Relatório Anual 2023 da Associação Brasileira da Infraestrutura e Indústrias de Base, p.19. ([https://www.abdib.org.br/wp-content/uploads/2023/02/ABDIB\\_Relatorio-Anual-2023\\_V2.7.pdf](https://www.abdib.org.br/wp-content/uploads/2023/02/ABDIB_Relatorio-Anual-2023_V2.7.pdf)). Acesso em 24 de março de 2023.

13 Disponível em: Rede de gasodutos do Brasil está estagnada desde 2013. (<https://www.poder360.com.br/energia/rede-de-transporte-de-gas-do-brasil-nao-cresce-desde-2013/>). Acesso em 22 de março de 2023.

14 Disponível em: LAVA JATO: entenda a denúncia sobre a Comperj (<https://g1.globo.com/politica/operacao-lava-jato/noticia/2019/01/08/lava-jato-entenda-a-denuncia-sobre-a-comperj.ghtml>). Acesso em 27 de março de 2023.

e solares, existentes majoritariamente no Norte e no Nordeste, permitindo o escoamento de suas produções e a valorização do Brasil como produtor de energia limpa.

## Telecomunicações

No campo das telecomunicações o investimento público e privado em 2021 foi de 33,8 bilhões de reais, aproximadamente metade dos R\$ 66 bilhões necessários para a expansão da oferta de infraestrutura no setor em nosso país. Os números representam, respectivamente, 0,39% e 0,76% do Produto Interno Bruto do ano.<sup>15</sup> O cenário é melhor do que o da área de transportes mas fica aquém do setor energético.

As telecomunicações receberam recentemente o impulso dos “leilões do 5G”, ou seja, foi concedida pelo Governo Federal em 2021 a exploração da quinta geração de internet, a mais moderna disponível atualmente. Empresas privadas deverão fazer os investimentos necessários e poderão conduzir o mercado, o que gera pouca necessidade de investimentos públicos. É um setor onde as empresas detêm forte influência desde a privatização da Telebrás em 1998, cabendo ao Governo Federal fortalecer e dar autonomia fiscalizatória à agência reguladora do setor, a ANATEL.

A expansão do 5G no Brasil é fundamental para que o país tenha mais conectividade e modernize sua infraestrutura de telecomunicações, buscando competitividade e evitando perder investimentos e empresas já constituídas em virtude da baixa qualidade de conexão, item fundamental nos tempos atuais para o funcionamento de qualquer setor produtivo.

---

15 Disponível em: Relatório Anual 2023 da Associação Brasileira da Infraestrutura e Indústrias de Base, p.19. ([https://www.abdib.org.br/wp-content/uploads/2023/02/ABDIB\\_Relatorio-Anual-2023\\_V2.7.pdf](https://www.abdib.org.br/wp-content/uploads/2023/02/ABDIB_Relatorio-Anual-2023_V2.7.pdf)). Acesso em 24 de março de 2023.

## Saneamento

O saneamento precisava, em 2021, de um investimento público e privado mínimo de 0,45% do PIB ou 39,1 bilhões de reais, mas recebeu apenas R\$ 17,1 bilhões, que representam menos da metade do necessário ou 0,20% do PIB.<sup>16</sup> A defasagem não é tão grande quanto a do setor de transportes e tende a diminuir mais ainda a cada ano a partir do novo marco do saneamento, podendo até ser uma área onde o investimento supera o mínimo necessário a partir dos investimentos privados trazidos pelas concessões. Contudo, essa possibilidade depende bastante de como o novo governo tratará dessa temática e se buscará ou não dar estabilidade ao marco regulatório, gerando assim segurança ou insegurança jurídica no setor. Vale lembrar que a falta de saneamento básico tem sido uma das grandes mazelas históricas do Brasil, sendo responsável por problemas de saúde pública, mortalidade infantil e poluição ambiental.

Como se pode ver, os investimentos públicos e privados, somados, não atingiram em 2021, em nenhuma das 4 áreas, o mínimo necessário para cobrir a depreciação da infraestrutura existente. Sendo assim, muito menos foram suficientes para gerar nova infraestrutura e solucionar os principais gargalos estruturais de maneira ampla. Segundo o presidente da Associação Brasileira da Infraestrutura e Indústrias de Base (ABDIB), Venilton Tadini, o Brasil despencou de um investimento em infraestrutura equivalente a aproximadamente 5% do PIB na década de 70 para 1,5% do PIB nos anos 2010, sendo que 3% do PIB seriam o necessário para apenas cobrir a depreciação do que já existe. Além disso, o país estaria, segundo ele, muito atrás de outras nações em desenvolvimento, como a China (investindo ao redor de 15% do PIB em infraestrutura), o Vietnã (investindo ao redor de 10% do PIB em infraestrutura)

---

16 Disponível em: Relatório Anual 2023 da Associação Brasileira da Infraestrutura e Indústrias de Base, p.19. ([https://www.abdib.org.br/wp-content/uploads/2023/02/ABDIB\\_Relatorio-Anual-2023\\_V2.7.pdf](https://www.abdib.org.br/wp-content/uploads/2023/02/ABDIB_Relatorio-Anual-2023_V2.7.pdf)). Acesso em 24 de março de 2023.



e o vizinho Chile (investindo ao redor de 5% do PIB em infraestrutura). Por fim, o representante do mercado ressalta que outros países latino-americanos como Argentina, México e Bolívia têm os governos como indutores do avanço da infraestrutura, diferentemente do Brasil, onde o investimento privado vem subindo mas o investimento público está em queda constante. A tese é a de que os investimentos privados não são infinitos e os governos deveriam ter menos fatias do orçamento capturadas por outros gastos, muitas vezes supérfluos, e fazer mais parcerias com o setor privado, levando o país a atingir os percentuais necessários e avançar.<sup>17</sup>

Outro fator que deve ser levado em conta é o “estoque de infraestrutura” e sua relação com o Produto Interno Bruto, ou seja, a comparação da estimativa do valor de toda a infraestrutura já instalada no país, subtraída de sua depreciação gradual, com o valor total do PIB. Os especialistas Cláudio Frischtak e João Mourão apontam que, se em 1982 o estoque de infraestrutura brasileiro equivalia a 58,3% do PIB do ano, ele veio gradualmente despencando e em 2017 representava 36,2% do PIB.<sup>18</sup> A título de comparação, outros países desenvolvidos ou em desenvolvimento possuem estoque muito maior de infraestrutura com relação ao PIB como Japão (179%), África do Sul (87%), Itália (82%), China (76%), Alemanha (71%), EUA (64%) e Índia (58%).<sup>19</sup>

---

17 Disponível em: “Brasil está na contramão do mundo nos investimentos em infraestrutura”, diz Venilton Tadini na ACSP. (<https://acsp.com.br/publicacao/s/brasil-esta-na-contramao-do-mundo-nos-investimentos-em-infraestrutura-diz-venilton-tadini-na-acsp>). Acesso em 24 de março de 2023.

18 Disponível em: Frischtak e Mourão. O Estoque de Capital de Infraestrutura no Brasil: Uma abordagem setorial (2017), p. 7 (<https://epge.fgv.br/conferencias/modernizacao-da-infraestrutura-brasileira-2017/files/estoque-de-capital-setorial-em-infra-brasil-22-08-2017.pdf>). Acesso em 22 de março de 2023.

19 Disponível em: Poder 360 – Investimento é pouco até para manter infraestrutura. (<https://www.poder360.com.br/poderespecial/brasilafrente/investimento-e-pouco-ate-para-manter-infraestrutura/>). Acesso em 22 de março de 2023.

## Conclusão

Diante do exposto ao longo deste artigo, que obviamente não esgota o tema, nos parecem claras algumas conclusões. Embora não sejam imunes a discordâncias, buscamos que elas fossem baseadas em dados, evidências, fatos históricos e posicionamentos políticos públicos de atores relevantes.

Nos parece claro que o “Custo Brasil” tem hoje papel negativo e determinante na competitividade do país e que, sem dúvida, o campo da infraestrutura contribui em grande medida para este “peso”.

Também está nítido, no cenário político e institucional, que o novo governo precisa “mostrar serviço” na área de infraestrutura e que, para isso, dependerá de uma coordenação bem azeitada de esforços entre diversos órgãos públicos, comandados por integrantes de diferentes partidos. As competências do setor de infraestrutura do Governo Federal foram mais fragmentadas ainda do que já eram mas, ao mesmo tempo, a comunicação governamental visa englobar todas as iniciativas dentro de uma marca maior, como foi com o PAC em gestões petistas anteriores, podendo ser repetida ou não esta nomenclatura.

Paralelamente, a proporção do investimento público em infraestrutura vem diminuindo, o que aumenta o protagonismo do setor privado e faz crescer o número de concessões. Nesse sentido, o tema da segurança jurídica, através da estabilidade e do respeito aos marcos regulatórios, ganha ainda mais relevância. O investimento privado será reduzido na medida em que não tiver garantias mínimas de operação previsível, valendo ressaltar que a insegurança jurídica não é gerada apenas pelos governos, mas também pelos parlamentos e, cada vez mais, pelo Judiciário e pelos tribunais de contas, com entendimentos divergentes e muitas vezes conflitantes sobre o mesmo tema.

Enquanto cresce o investimento privado no setor de infraestrutura, a injeção de capital público tem sido reduzida drasticamente. Esse fato gera uma expectativa dos especialistas de que, no médio prazo, se esgote a capacidade de investimento do mercado e haja impacto negativo no

urgente avanço da infraestrutura brasileira caso não haja protagonismo do setor público, seja diretamente na realização das obras ou indiretamente na concessão do crédito. Além disso, atualmente a soma dos investimentos privados e públicos no campo estrutural não é nem de longe suficiente para garantir as melhorias necessárias e, na verdade, deixa a desejar inclusive na devida manutenção das estruturas já existentes, ou seja, o investimento perde para a depreciação em todos os setores estruturais, sendo mais grave a situação nos transportes. Assim, o estoque de infraestrutura brasileiro está bem abaixo do nível de seus competidores.

Por fim, é possível perceber que a construção de ferrovias, gasodutos e redes de transmissão para a energia limpa, além da expansão do 5G e das concessões vinculadas ao novo marco do saneamento deveriam ser algumas das prioridades do novo governo para que o Brasil retome competitividade frente aos países desenvolvidos e também aos seus vizinhos e demais países igualmente em desenvolvimento, que têm, muitos deles, cumprido melhor o seu “dever de casa”. Lula precisa desatar esse nó, com a experiência de quem está no terceiro mandato, mas precisando reconquistar a confiança do setor produtivo e dividir o planejamento e a execução com os partidos aliados. Não será tarefa fácil, mas não tratar dela significa manter o Brasil no atraso.

---

**Bruno Kazuhiro**, 35 anos, é formado em Direito pela FND/UFRJ, Mestre em Ciência Política pelo IESP/UERJ e foi Presidente da Juventude da União Democrata Internacional (IYDU), Secretário de Estado de Infraestrutura e Obras do Rio de Janeiro e Secretário Municipal de Turismo da Cidade do Rio de Janeiro. É membro da Rede Internacional Adenauer e Diretor-Fundador do Instituto Geração do Amanhã (IGDA).