



## Gestão ou Gerenciamento, Análise das Falhas no Investimento de Infraestrutura no Brasil

R. CRUZ FILHO Osvaldo

Engenheiro, Professor Titular do CEFET - RJ, Pesquisador do NPPG.

### Informações do Artigo

*Histórico:*

*Recebimento: Maio 2017*

*Revisão: Maio 2017*

*Aprovação: Maio 2017*

*Palavras-chave:*

*Infraestrutura*

*Programa de Aceleração do*

*Crescimento (PAC)*

*Investimento*

### Resumo:

*A deterioração da infraestrutura faz o Brasil conviver, há muitos anos, em processo progressivo nesta área. A escolha errônea de onde investir e a falta de integridade na execução de projetos em infraestrutura acabam gerando a dilatação nos custos e prazos.*

*Segundo a Confederação Nacional da Indústria (CNI), há mais de duas décadas, pouco mais de 2% do PIB é investido em infraestrutura, sendo que, aproximadamente, metade deste investimento é feito pelo setor público.*

### 1. O investimento em infraestrutura

O financiamento governamental é realizado por meio do Banco de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e da Caixa Econômica Federal (CEF). A participação dos bancos públicos no financiamento das obras de infraestrutura, entretanto, fica limitada ao atual contexto econômico e fiscal. Dessa maneira, é necessário estimular o maior protagonismo de bancos privados e do mercado de capitais, nos projetos de infraestrutura com a reavaliação do financiamento público. A dificuldade e a expansão do financiamento privado em infraestrutura, na forma de crédito bancário de longo prazo, estão ligadas a certas barreiras. As obras de infraestrutura levam um longo período para conclusão e, conseqüentemente, para a geração de receitas, sendo que muitas se iniciam

sem um projeto executivo de qualidade ou, até mesmo, um projeto básico confiável.

Tomando-se o período de sete anos consecutivos (2007 – 2014), o investimento em transporte (Tabela 1 em anexo) foi o que mais se elevou, à exceção do ano de 2008 em que o setor de telecomunicações apresentou maior investimento.

O Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, lançado pelo Governo Federal, tinha como pensamento inicial, ser um instrumento para dar foco e expansão dos gastos com infraestrutura. O BNDES, através da publicação do seu plano de investimentos, em 2007, divulgou o Programa de Financiamento do PAC, com o objetivo de apoiar projetos de infraestrutura, quando sua vigência seria até o ano de 2014; entretanto, sua prorrogação está em análise no banco, uma vez que muitos dos empreendimentos planejados

pelo Governo, não foram concluídos. Verificado que muitos projetos lançados no decorrer de 2007 não foram realizados no prazo de quatro anos, inicialmente previsto, em 2011, foi divulgado o PAC 2 para dar continuidade a alguns desses empreendimentos, além de lançar novas obras. Assim, após 2014, o período de 2015 – 2018 foi determinado para continuar a execução das obras do PAC 2.

O fato de os investimentos terem aumentado, conforme o quadro 1 (em anexo), não significa necessariamente a constituição de ativos de melhor qualidade, pois os projetos são, por vezes, escolhidos com base em critérios não relacionados aos ganhos de bem-estar. A falta de integridade e falhas na execução do projeto foram também elementos que afetaram diretamente as obras do PAC.

O volume investido em transporte foi incapaz de responder à demanda quanto a sua expansão. E essa condição é expressa na forma de uma crise de mobilidade urbana, com aeroportos ainda congestionados, aumento dos fretes por conta da qualidade das estradas, bem como da acessibilidade aos portos.

No caso de transporte (Gráfico 1 em anexo), os investimentos realizados, em décadas passadas, oferece, na sua comparação, uma visão quanto à distância em que o país se encontra para poder reduzir brechas nos serviços de infraestrutura e o empenho necessário para se modernizar. Na década de 70, a média investida foi de 2,03% do PIB; na década de 80, a média foi de 1,48%; na década de 90, foi de 0,63%; e, mais recentemente, em função do PAC, ampliaram os recursos alocados ao setor e chegou-se à média de 0,70% do PIB.

Na década de 80, os novos investimentos foram agravados com as reformas instituídas pela Constituição de 1988 onde, em um único setor da infraestrutura, pode ser observada uma recuperação privatizada em sua integralidade – telecomunicações. Nos demais setores, a entrada de empresas privadas foi menos abrangente, e os incentivos para competir foram menores. No setor elétrico, a Eletrobrás permaneceu com múltiplas responsabilidades sobre distribuidoras de energia, com graves problemas financeiros. As

empresas estaduais ainda dominam amplamente o setor de saneamento. A posição monopolista, combinada com constrangimentos políticos e regulatórios, aliados à fragilidade da gestão, impediu uma reação mais determinada nos investimentos.

Os investimentos federais melhoraram, entre 2007 e 2010, voltando a decair em termos relativos, nos anos posteriores. Entretanto, apoiada pela considerável ampliação de financiamento disponibilizado pelo BNDES, a participação das empresas privadas apresenta um crescimento na infraestrutura, de maneira sistemática, na participação do total do percentual do PIB investido (Tabela 2 em anexo).

## **2. Estabilidade regulatória – melhoria na qualidade de serviços**

Sabe-se que quanto maior o risco, maior o retorno demandado pelo investidor. O investimento em infraestrutura e o excesso de demanda por serviços, na maior parte das vezes, são carreados em oportunidades atraentes economicamente. Os projetos podem, simplesmente, não serem viáveis, apesar de sua importância econômica, principalmente, quando o elemento não mensurável do risco, da incerteza, torna-se dominante no processo.

A simplificação nos procedimentos burocráticos e a estabilidade regulatória necessitam ser imputadas o mais breve no Brasil para se criar um ambiente receptivo ao investimento privado.

As economias mundiais são classificadas pelo grau de facilidade de se fazer negócios, indo de 1 a 189, segundo o relatório Doing Business, do grupo Banco Mundial. O Brasil se apresenta na posição 116 dessa classificação, segundo o relatório de 2016, com dados atualizados até junho de 2015. Uma posição próxima ao topo do ranking significa que o ambiente regulatório é mais propício para a criação e operação de uma empresa local, sendo topo da classificação 1.

Os rankings são determinados de acordo com a classificação em 10 tópicos, cada um com o mesmo peso e sendo composto por vários indicadores. Somente os indicadores de obtenção

de alvarás de construção, coloca o Brasil na posição 167, e obtenção de crédito na posição 97.

Como o financiamento, obtenção de crédito (pos.97) é um elemento que pode disciplinar o capital e a estabilidade regulatória deve obrigar critérios mais rigorosos de escolha de projetos, de forma a garantir uma alocação de riscos sustentáveis, no mesmo momento em que amplia o volume de recursos alocados na infraestrutura. O gráfico 2 (em anexo) apresenta a posição dos países da América do Sul, segundo relatório Doing Business.

O levantamento efetuado pelo Instituto Trata Brasil sobre obras contratadas do PAC, a partir de 2007, em um total de 340, para o setor de saneamento, em cidades com população acima de 500 mil habitantes, constatou que 36% foram concluídas; 39% estão em andamento; e 25% estão completamente paradas ou não foram iniciadas. Como o período em questão inclui o PAC 1 (2007 – 2010) e PAC 2 (a partir de 2011), isso retrata, em 2015, o valor de R\$ 22 bilhões, o quanto foi alocado de recursos federais para os projetos. Os estados que apresentaram maior número de obras paradas, nesse mesmo ano, foram São Paulo (14), Distrito Federal (6) e Rio de Janeiro (5). O tempo médio de análise do projeto, ao desembolso do empréstimo, era de 23 meses na Caixa Econômica Federal, principal financiador do setor.

Nessa situação, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) representou um esforço de retomar obras de saneamento nos países, como investimento em infraestrutura. O governo aprendeu, com as dificuldades encontradas, que a má qualidade dos projetos era uma das causas das falhas na execução das obras, e a burocracia e a falta de coordenação, entre instâncias de governo e empresas construtoras, correspondiam os maiores empecilhos. Nessa condição, em saneamento, as empresas estaduais terão dificuldades crescentes para responder ao aumento da cobertura e qualidade dos serviços, nos próximos anos. Será imperativo, portanto, que o setor privado tenha que assumir diretamente, por meio de concessões, ou mesmo, parcerias públicas privadas, um maior

protagonismo, para que venha a tornar-se dominante, nos próximos anos.

### 3. O relatório

“A Infraestrutura no Desenvolvimento Integral da América Latina (IDeAL2013)” do CAF – Banco de Desenvolvimento da América Latina admite uma fragilidade institucional desse escasso desenvolvimento, a pouco estruturada parceria público-privada onde dois terços da infraestrutura da América Latina são públicas e o restante, privado, sendo o Chile, México, Brasil, Colômbia, Panamá e Peru os principais artífices das concessões a longo prazo, e o Paraguai que quer iniciá-las.

### 4. Conclusões

Os resultados frágeis encontrados pelo Governo, tanto quantitativos quanto qualitativos, sobre as dificuldades de planejamento e execução dos investimentos em infraestrutura pelo setor público, levam a considerar o papel do setor privado pela importância de seu protagonismo. A exemplo do Chile, o setor privado tem um papel dominante nos investimentos setoriais da infraestrutura. A dependência da participação privada não é apenas de um ambiente regulatório, mas também de mecanismo eficaz de financiamento. Em 2014, os investimentos de infraestrutura no Brasil, através da participação privada, chegaram a 54,34% do total investido. Por esse aspecto, alicerçado na estabilidade política e regulatória, com simplificação de procedimentos burocráticos, é possível se criar um ambiente receptivo ao investimento privado. Apesar dos investimentos privados serem significativos, como ocorreu no PAC 2, a origem ainda é, fundamentalmente, proporcionada pelos bancos estatais BNDES, BB e CEF. Um histórico de atrasos na conclusão de obras pela escassez de projetos de boa qualidade e falhas na gestão dos investimentos, gerando custos elevados, coloca o Brasil instável com elevação sobre os prêmios de risco, afetando também a confiança do investidor, pela falta de gerenciamento no planejamento da execução.

## 5. Referências

[1] GIBIANGI, F.; PINHEIRO, ARMANDO C. Além da euforia, riscos e lacunas no modelo brasileiro de desenvolvimento. Rio de Janeiro. ELSEVIER 1ª edição. 2012. 312p.

[2] Problemas históricos de infraestrutura do país podem ser transformados em oportunidade de investimentos.

[3]  
<http://www.portaldaindustria.com.br/cni/imprensa/2016/06/1,89712/problemas-historicos-de-infraestrutura-do-pais-podem-ser-transformados-em-oportunidade-de-investimentos.html>

[4] Infraestrutura deve ser política de estado, não de governo. <http://brasileconomico.ig.com.br/brasil/economia/2014-05-02/infraestrutura-deve-ser-politica-de-estado-nao-de-governo.html>

[5] Brasil investe, em média, só 2,18% do PIB em infraestrutura, diz CNI. <http://oglobo.globo.com/economia/infraestrutura/brasil-investe-em-media-so-218-do-pib-em-infraestrutura-diz-cni-19736777#ixzz4NMylV3d>.

[7] Por que o Brasil investe pouco em infraestrutura. CNI. Brasília. 2015. 64p  
 Infraestrutura ruim tira R\$ 150 bi do País. Renée Pereira. [www.economia.estadao.com.br](http://www.economia.estadao.com.br)

[8] Em saneamento, 25% das obras estão paradas. <http://www.tratabrasil.org.br>.

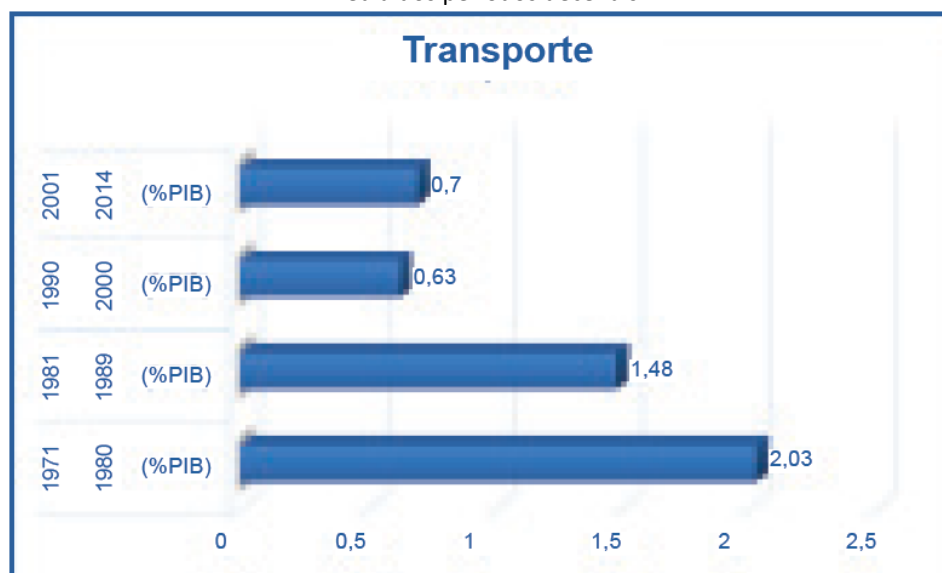
## 6. Anexos

Tabela 1 – Investimento em infraestrutura – Brasil – 2007 a 2014 (em R\$ bilhões)

Segmento	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Energia Elétrica	15,3	19,1	21,1	26,8	31,3	33,7	37,3	37,5
Telecomunicações	12,4	24,8	18,5	16,1	21,4	23,9	22,3	29,3
Saneamento	3,7	6,8	8,1	8,3	7,6	9,3	10,8	11
Transporte	17,2	23,2	30,1	37,1	36,4	40,4	51,2	53,2
Inv. Infraestr. Total	48,6	73,9	77,8	88,3	96,7	107,3	121,6	130,1
PIB Nominal	2.718	3.108	3.328	3.887	4.375	4.805	5.316	5.687
Inv. PIB (%)	<b>1,78</b>	<b>2,36</b>	<b>2,3</b>	<b>2,25</b>	<b>2,16</b>	<b>2,22</b>	<b>2,29</b>	<b>2,3</b>

Fonte: Confederação Nacional da Indústria, Sistema Integrado de Administração Financeira (2016)

Gráfico 1 – Investimentos em infraestrutura por setor de transporte em % do PIB, média dos períodos decenais



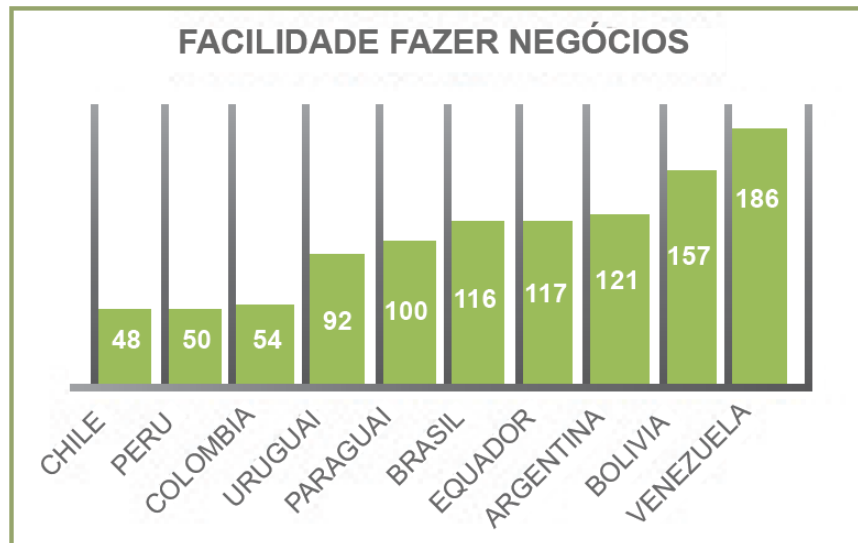
Fonte: Giambiagi e Pinheiro (2012), Banco Central, Confederação Nacional da Indústria (2016)

Tabela 2 – Investimento em infraestrutura por segmento público e privado – Brasil 2007 – 2014 (%PIB)

SETOR	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
	%PIB	%PIB	%PIB	%PIB	%PIB	%PIB	%PIB	%PIB
<b>Governo</b>								
Federal/Estadual/Autarquias	0,78	0,97	1,31	1,25	1,1	0,98	1,11	1,05
<b>Empresas Privadas</b>	1,00	1,42	1,04	1,03	1,12	1,25	1,18	1,25
<b>Investimento Total</b>	1,78	2,39	2,35	2,28	2,22	2,23	2,29	2,30

Fonte: Confederação Nacional da Indústria, Banco Central, Sistema Integrado de Administração Financeira (2016)

Gráfico 2 - Posição de classificação no grau de facilidade em fazer negócios (1 – 189) – América do Sul 2016



Fonte: Relatório Doing Business - Banco Mundial (2016)