



Julio 2019 - ISSN: 1696-8352

O PAPEL DO INVESTIMENTO EM INFRAESTRUTURA E SUA RELAÇÃO COM O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DO BRASIL (1940 – 2018)

Inácio Andruski Guimarães¹

Universidade Tecnológica Federal do Paraná - UTFPR
andruski@utfpr.edu.br

Sonia Maria de Freitas²

Universidade Federal Tecnológica Federal do Paraná- UTFPR
soniafreitas@alunos.utfpr.edu.br

Para citar este artículo puede utilizar el siguiente formato:

Inácio Andruski Guimarães y Sonia Maria de Freitas (2019): "O papel do investimento em infraestrutura e sua relação com o desenvolvimento econômico do Brasil (1940 – 2018)", Revista Observatorio de la Economía Latinoamericana (julio 2019). En línea:

<https://www.eumed.net/rev/oel/2019/07/desenvolvimento-economico-brasil.html>

RESUMEN

Al observar el desarrollo económico de un país se puede inferir que la inversión en infraestructura aparece con uno de los pilares de este desarrollo, impactando incluso en el aumento de la productividad de los otros sectores de producción. En Brasil, los estudios han demostrado una fuerte y positiva correlación entre el gasto público en infraestructura económica la ganancia a largo plazo para la economía brasileña. Este artículo pretende presentar un resumen de la inversión en infraestructura del estado brasileño durante varias décadas y realizar una Enfoque sobre la relación entre infraestructura y desarrollo económico. Una descripción de las privatizaciones que tuvieron lugar en la década de 1990 y los resultados obtenidos, así como la descripción del Programa de Aceleración del Crecimiento - PAC. Al final, un análisis de la importancia de las inversiones en infraestructura para el desarrollo económico de Brasil.

PALAVRAS CLAVE: inversión, infraestructura, planes económicos, privatizaciones, desarrollo.

Código-JEL: E65; H54; O18; O20; N70.

ABSTRACT

When observing the economic development of a country can be inferred that the investment in infrastructure appears with one of the pillars of this development, impacting even in the increase of the productivity of the other sectors of production. In Brazil, studies have shown a strong and positive correlation between public spending on economic infrastructure and the long-term gain for the Brazilian economy. This article seeks to present a summary of the infrastructure investment of the Brazilian state over several decades and to perform a approach on the relationship between

¹ Prof. Dr. do Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (PPPGP-UTFPR).

² Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (PPPGP-UTFPR).

infrastructure and economic development. An account of the privatizations that occurred in the 1990s and the results obtained, as well as the description of the Growth Acceleration Program - PAC. In the end, an analysis of the importance of investments in infrastructure for the economic development of Brazil

KEYWORDS: investment, infrastructure, economic plans, privatization, development.

Código-JEL: E65; H54; O18; O20; N70.

RESUMO

Ao se observar o desenvolvimento econômico de um país pode-se inferir que o investimento em infraestrutura aparece com um dos pilares deste desenvolvimento, impactando inclusive no aumento da produtividade dos demais setores de produção. No Brasil estudos evidenciaram uma forte e positiva correlação entre os gastos públicos com infraestrutura econômicas e o ganho de longo prazo para a economia brasileira. Este artigo procura apresentar um resumo do investimento em infraestrutura do estado brasileiro ao longo de várias décadas e realizar uma abordagem geral sobre a relação entre infraestrutura e desenvolvimento econômico. Um relato sobre as privatizações ocorridas na década 90 e os resultados obtidos, assim como a descrição do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC. Ao final, uma análise da importância dos investimentos em infraestrutura para o desenvolvimento econômico do Brasil.

Palavras chave: investimento, infraestrutura, planos econômicos, privatizações, desenvolvimento.

Código-JEL: E65; H54; O18; O20 (D73, N70)

1. INTRODUÇÃO

Ao se observar o desenvolvimento econômico de um país pode-se inferir que o investimento em infraestrutura aparece com um dos pilares do desenvolvimento econômico impactando inclusive no aumento da produtividade dos demais setores de produção. Embora existindo diferenças entre estados mais intervencionistas ou mais liberais, há um consenso de que uma boa infraestrutura é fator de suma importância para apoiar as estratégias de crescimento de um país.

O termo infraestrutura pode ser definido genericamente como “aquilo que dá suporte ou sustentação”. Em complemento, o Instituto de Política Econômica Aplicada - IPEA propõe que a infraestrutura pode ser dividida em infraestrutura social e urbana, sendo:

“...a infraestrutura social, cujo foco prioritário é o suporte aos cidadãos e seus domicílios, aí constituído por habitação, saneamento e transporte urbano; e a infraestrutura econômica, cuja função precípua é a de dar apoio às atividades do setor produtivo, englobando os setores de rodovias, ferrovias, portos, aeroportos, energia elétrica, petróleo e gás natural, biocombustíveis e telecomunicações”. (IPEA (2010, p.15).

Na literatura econômica tem sido recorrente o estudo das implicações entre infraestrutura e desenvolvimento econômico, principalmente a relação entre a infraestrutura logística com a atividade econômica e seu ritmo de crescimento. Assim, a infraestrutura contribui para facilitar ou dificultar a realização do potencial de investimento e crescimento de uma economia, dependendo do seu nível em comparação com o nível de atividade econômica (LOPES, 2009; SILVA, 2016).

No caso do Brasil, a hipótese de que os gastos públicos com infraestrutura promovem o crescimento econômico foi testada inicialmente por Ferreira (1996). Os resultados evidenciaram uma forte e positiva correlação entre os gastos públicos com infraestrutura econômica nos setores analisados e o ganho de longo prazo para a economia brasileira.

Este trabalho está estruturado em cinco sessões, iniciando com uma introdução que procura dar uma abordagem geral sobre relação entre infraestrutura e desenvolvimento econômico. A seção 2 discorre sobre o investimento em infraestrutura no Brasil num contexto histórico. A seção 3 trata das privatizações ocorridas a partir da década de 1990 e apresenta

resultados para cada setor. Na seção 4, serão abordados os Planos de Aceleração do Crescimento – PAC 1 e PAC 2, que retornam a ideia de um estado desenvolvimentista com investimentos públicos voltados para o incremento da infraestrutura. Na seção 5, uma análise do volume de investimento em infraestrutura no país, acompanhado de uma breve análise da importância do investimento em infraestrutura e o papel do investimento público nessa área.

2. O INVESTIMENTO EM INFRAESTRUTURA NO BRASIL NO CONTEXTO HISTÓRICO

Historicamente, o investimento em infraestrutura no Brasil esteve associado aos ciclos econômicos pelos quais o país passou e ao desenvolvimento do setor industrial. Nos anos 1940, o país solicitou aos Estados Unidos o envio de missões técnicas com o objetivo de estudar e propor medidas econômicas que pudessem elevar o patamar de desenvolvimento existente. A Missão Cooke, em 1942, tinha por objetivo incentivar a industrialização no país e abordava questões relativas à infraestrutura à indústria e à educação. A missão, encerrada em 1943, identificou que os maiores empecilhos ao crescimento do país consistiam na falta de sistemas adequados de transporte e de abastecimento interno de combustíveis. De acordo com o relatório, a segunda guerra mundial acentuava as deficiências no abastecimento de carvão e petróleo, com reflexos diretos no setor de transportes (BASSINI, 2000; LOPES, 2009).

Os diagnósticos serviram de base para a elaboração do Plano SALTE – Saúde, Alimentação, Transportes e Energia, que era basicamente um programa a ser executado no período de 1949 a 1953, elaborado sob a coordenação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), e trazia programas específicos e detalhados para cada área. Este plano foi responsável por aumentar em cerca de 40% a capacidade de geração de energia elétrica (CPDOC,2009).

Em 1951, foi criada a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos - CMBEU com o objetivo de financiar a renovação de setores de infraestrutura brasileira e tratavam basicamente das exigências técnicas e legais para que o Brasil pudesse desenvolver e implementar projetos nas áreas de energia e transporte. Os investimentos seriam financiados junto ao Banco Interamericano de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) ou pelo *Export-Import Bank* (Eximbank) (LOPES, 2009; CPDOC,2009).

Os projetos da CMBEU, num total de 41, receberam US\$181 milhões e eram direcionados à infraestrutura, visando eliminar os gargalos ao desenvolvimento econômico. Esses projetos foram distribuídos pelos setores econômicos conforme a tabela 2.1.

Tabela 2.1 - Projetos da CMBEU (US\$1000,00)

Setor	Número de projetos	Custo dos projetos
		US\$
Estradas de Ferro	17	150.544
Energia Elétrica	9	130.176
Estradas de Rodagem	2	6.661
Portos	4	37.812
Navegação	4	29.147
Agricultura	3	27.125
Indústria	2	13.860
TOTAL	41	395.325

Fonte: COMISSÃO MISTA BRASIL- ESTADOS UNIDOS, Relatório Geral – TOMO – II, 1954, quadro I.

No início do governo do Presidente Juscelino Kubitschek (JK), em 1956, foi lançado o Plano de Metas, um conjunto de 30 objetivos a serem alcançados em diversos setores da economia. Ao final, o plano incluiu mais uma meta, a 31ª, chamada de meta-síntese: a construção de Brasília e a transferência da capital federal. As metas eram organizadas nos seguintes setores:

- 1) Energia (43,4% do investimento total) - elétrica; nuclear; carvão mineral; produção e refino de petróleo;

2) Transportes (29,6% dos recursos previstos) - reaparelhamento e construção de ferrovias; pavimentação e construção de rodovias; serviços portuários e de dragagens; marinha mercante; transportes aeroviários;

3) Alimentação (3,2% dos investimentos previstos): trigo; armazéns e silos; armazéns frigoríficos; matadouros industriais; mecanização da agricultura; fertilizantes;

4) Indústrias de base (com 20,4% dos investimentos previstos): siderurgia; alumínio; metais não-ferrosos; cimento; álcalis; celulose e papel; borracha; exportação de minérios de ferro; indústria automobilística; construção naval; mecânica e material elétrico pesado;

5) Educação (3,4% dos recursos) - formação de pessoal técnico (CPDOC).

Tabela 2.2 - Plano de Metas: Expansão Prevista e Resultados – 1957 - 1961

Setor	Previsão	Realizado	%
Energia elétrica (1.000 Kw)	2.000	1.650	82
Carvão (1.000 ton)	1.000	230	23
Produção de petróleo (1.000 barris/dia)	96	75	76
Refino de petróleo (1.000 barris/dia)	200	52	26
Ferrovias (1.000 km)	3	1	32
Rodovias – construção (1.000 km)	13	17	138
Rodovias – pavimentação (1.000 km)	5	-	-
Aço (1.000 ton.)	1.100	650	60
Cimento (1.000 ton.)	1.400	870	62
Carros e caminhões (1.000 unid.)	170	133	78
Nacionalização de carros (%)	90	75	-
Nacionalização de caminhões (%)	95	74	-

Fonte: Giambiagi et. e al. (2016), p.36

As principais metas de produção e da infraestrutura econômica do Programa de Metas foram alcançadas, o que permite afirmar que a política de desenvolvimento econômico foi um sucesso, embora tenha gerado um grande descontrole inflacionário. (GIAMBIAGI *et. al.*, 2016).

Durante os governos militares, principalmente entre os anos de 1967 e 1974, optou-se por adotar uma política de crescimento econômico e de contenção da inflação. As medidas destinadas a incentivar o crescimento econômico concentravam-se em:

- a. Retomada do investimento público em infraestrutura;
- b. Aumento dos investimentos das empresas estatais e do processo de conglomeração de algumas empresas por meio da criação de subsidiárias;
- c. Expansão do crédito ao consumidor, principalmente para a compra de bens duráveis;
- d. Expansão do crédito do Sistema Financeiro de Habitação para moradias e aumento dos gastos públicos na área de construção civil;
- e. Estímulo às exportações por meio de concessões de linhas de crédito e incentivos fiscais aos exportadores.

O primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento – PND I (1972 – 1974) teve como base grandes projetos de integração nacional (transportes, telecomunicações, dentre outros). Já o segundo PND orientou os investimentos para as indústrias de bens de capital e insumos básicos (siderurgia e petroquímica, principalmente) com o objetivo de tornar o país menos dependente de importações e fortalecer a capacidade de exportação (FLEURY,2009).

Em que pesem as inúmeras transformações econômicas, com rápido crescimento e diversificação da estrutura produtiva, o preço pago foi o aumento do endividamento externo, o aumento da concentração de renda e o descontrole da inflação (BELLINGIERI, 2005).

3. AS PRIVATIZAÇÕES E CONCESSÕES DOS SERVIÇOS PÚBLICOS

A partir da década de 80 a América Latina e o Caribe enfrentaram uma série de crises econômicas, fazendo com que os investimentos das empresas estatais e investimentos públicos em geral fossem drasticamente reduzidos. Este estrangulamento, somado à necessidade de retomar os investimentos a níveis adequados, fez com que os governos buscassem alternativas junto à iniciativa privada, por meio de programas de privatizações na área de infraestrutura que foram implementados principalmente a partir da década de 1990 (FERREIRA, 2007).

Entre 1980 e 2001 os investimentos em infraestrutura no Brasil, como proporção do PIB, caíram da faixa de 4% para menos que 2%, e a adoção do regime de metas inflacionárias, além

da imposição de metas de obtenção de superávit primário das contas públicas, fez com que se tornassem mais escassos os recursos disponíveis para investimentos (FERREIRA, 2007).

A retomada dos investimentos em infraestrutura no Brasil ocorreu a partir dos anos 1990, com a adoção dos diferentes modelos de delegação à iniciativa privada e medidas que estavam alinhadas às orientações do chamado Consenso de Washington, resultando em um gradual afastamento do estado de diversos setores e pela realização de processos de privatização, colocados como alternativa diante da crise do estado (TEIXEIRA, 2012; SILVA, 2016).

No início dos anos 1990 foi instituído o Programa Nacional de Desestatização (PND), que representou uma ampliação do alcance das privatizações. A maioria das empresas estatais foi vendida entre 1991 e 1994, incluindo todas dos setores de siderurgia e fertilizantes, e a maioria do setor petroquímico (FLEURY, 2009). Depois de 1994, as privatizações federais se voltaram para as empresas públicas das áreas de mineração, eletricidade, ferrovias, portos, rodovias, telecomunicações, água, esgotos e bancos, conforme a Tabela 3.1.

Tabela 3.1 - Total de privatizações na década de 90 (até março de 1999) (US\$ milhões)

Setor	Número de empresa	Receitas	Dívida transferida	Total
Siderurgia	8	5.562	2.626	8.188
Petroquímica	27	2.698	1.00	3.701
Ferrovias	7	1.698	-	1.698
Mineração	2	3.305	3.559	6.864
Telecomunicações	24	26.644	2.125	28.769
Energia	3	3.907	1.670	5.577
Outros	16	1.401	343	1.744
Participação	-	1.040	-	1.040
Âmbito federal	87	46.255	11.326	57.581
Âmbito estadual	28	22.736	5.223	27.959
TOTAL	115	68.991	16.549	85.540

Fonte: BNDES (2000)

3.1 O setor de telecomunicações

Em 1995 a Telebrás era o maior sistema telefônico da América Latina, e a sua privatização não só foi uma das maiores do mundo, como também uma das mais complexas. A composição societária das ações com direito a voto era de 52,2% da União e aproximadamente 27% pertencia a investidores estrangeiros. O modelo adotado para a privatização teria que garantir que o governo recebesse o prêmio de controle na privatização, mas também assegurar os direitos dos acionistas minoritários. Nesse sentido, o governo optou por desmembrar a Telebrás em companhias locais e mais a companhia de longa distância (Embratel), conforme a Tabela 3.2. (BNDES, 2000).

O ágio obtido pelo governo superou todas as expectativas do mercado, e um dos fatores que permitiu o sucesso na privatização do sistema foi o estabelecimento de regras claras, principalmente em relação ao ambiente de competição após as privatizações (BNDES, 2000).

Tabela 3.2 - Resultado do leilão da Telebrás

Empresa	Linhas	Preço mínimo (US\$ milhões)	Preço Leilão (US\$ milhões)	Ágio (%)
Telesp	6.102	3.028	4.974	64,3
Tele Norte- Leste	7.671	2.924	2.954	1,0
Tele Centro – Sul	3.704	1.780	1.780	6,2
Telefonia Móvel	5.162	2.408	6.925	189,2
Embratel		1.548	2.279	47,2
Telebrás	22.639	11.586	18.952	63,6

Fonte: BNDES (2000)

3.2 O setor elétrico

Nos anos 1980 as empresas de serviços públicos de eletricidade não tinham controle sobre seus custos operacionais, e ao final de 1995 a dívida total do setor elétrico atingiu US\$ 25

bilhões ou 14,43% do total de ativos. Além disto, alguns estados passaram a utilizar as empresas de energia elétrica para o financiamento indireto de seus déficits públicos (BNDES, 2000).

A estruturação e privatização do setor elétrico só ocorreu a partir de 1995, com a Lei Geral de Concessões que estabeleceu as regras gerais para a licitação das concessões em vários setores de infraestrutura, inclusive o setor elétrico. Os direitos e obrigações das concessionárias foram estabelecidos, bem como a necessidade de um sistema tarifário e regulador que garantisse o equilíbrio econômico e financeiro. A privatização do setor elétrico no Brasil provou ser bem-sucedida, aumentando a geração de receitas e atraindo capital estrangeiro para financiamento de um novo modelo competitivo e substituição de um ambiente no qual as empresas apresentavam um desempenho fraco, alto endividamento e níveis baixos de investimentos (BNDES, 2000).

3.3 O setor de transportes

As características econômicas do setor de transportes criam condições muito específicas para a intervenção governamental, seja por meio da propriedade e operação direta, ou pela regulação da atividade privada no setor. Outro fator relevante da atuação pública é estabelecer condições adequadas para a atuação privada visando atrair novos agentes e recursos financeiros para a expansão da capacidade do setor (CASTRO, 2000).

Após a primeira crise do petróleo, o governo federal passou a dar maior ênfase ao desenvolvimento dos transportes ferroviário e hidroviário. Recursos em maior montante foram destinados à construção e reconstrução da malha ferroviária, aos terminais portuários de minérios e grãos e ao desenvolvimento da marinha mercante. Entretanto, muitos dos projetos lançados nessa época perderam continuidade com a crise econômica que se seguiu (CASTRO, 2000).

Por outro lado, desde o lançamento do Plano Nacional de Viação, de 1951, se consagrou o reconhecimento oficial das rodovias como modalidade prioritária de transporte no Brasil, cuja evolução ocorreu em ritmo extraordinariamente rápido.

A década de 1990 é marcada pelo gradual afastamento do estado de diversos setores da infraestrutura econômica e pela realização de processos de privatização, colocados como alternativa diante da crise do estado (SILVA, 2016).

3.4 Ferrovias

Em 1996, a antiga Rede Ferroviária Brasileira (RFFSA) apresentava um prejuízo de um milhão de dólares por dia. A infraestrutura encontrava-se absolutamente deteriorada, e o material rodante estava abandonado e obsoleto. Diante deste cenário o Governo Federal tomou a decisão de conceder à iniciativa privada a exploração ferroviária, usando as antigas superintendências da RFFSA como elemento de composição dos lotes de concessão.

A malha ferroviária brasileira passou então a receber investimentos substantivos, trazendo de volta a luta por um maior equilíbrio na matriz de transportes do Brasil. Em 2009, as ferrovias participavam com cerca de 25% do volume transportado no País. A motivação da privatização estava no alcance da intermodalidade e melhoria na ligação entre portos e centros produtores, gerando resultados que diminuiriam em muito o chamado custo Brasil (RESENDE, 2009).

Tabela 3.2 - A desestatização da malha da RFFSA

Malhas regionais	Data do leilão	Concessionário	Início da operação	Extensão (km)
Oeste	05.03.1996	Ferrovia Novoeste S.A	01.07.1996	1.621
Centro-oeste	14.06.1996	Ferrovia Centro – Atlântica S.A	01.09.1996	7.080
Sudeste	20.09.1996	MRS Logística S.A	01.12.1996	1.674
Tereza Cristina	22.11.1996	Ferrovia Tereza Cristina S.A	01.02.1997	164
Nordeste	18.07.1997	Cia Ferroviária do Nordeste	01.01.1998	4.534
Sul	13.12.1998	Ferrovia Sul Atlântico S.A – atualmente ALL – América Latina Logística S.A	01.03.1997	6.586
Paulista	10.11.1998	Ferrovias Bandeirantes S.A	01.01.1999	4.236
TOTAL				25.895

Fonte: RFFSA e BNDES (2005)

3.5 Rodovias

A reforma do setor rodoviário tem como motivação imediata a recuperação das condições da malha do setor e a busca do autofinanciamento das principais rodovias do país. A participação da iniciativa privada na gestão direta revela também a preocupação com o fomento à eficiência na gestão da manutenção da infraestrutura (CASTRO, 2000).

No caso das rodovias federais o vencedor é definido pelo critério da menor tarifa básica de pedágio. Essa tarifa é fixa, por categoria de veículo, paga por ocasião da sua passagem na praça de pedágio, independente da distância percorrida na rodovia (CASTRO, 2000)

Em trabalhos sobre concessão de rodovias e setor elétrico, pode-se constatar que o principal empecilho para a participação do setor privado no investimento em infraestrutura é uma política de modicidade tarifária excessiva, que se pode definir como a intenção de reduzir a tarifa de serviços públicos ao máximo possível, mesmo que não haja contrapartida em redução de custos.

Nas concessões rodoviárias, os impactos negativos da política de modicidade tarifária a qualquer custo ficaram evidentes nas licitações da 2ª Etapa do Programa de Concessões de Rodovias do Governo Federal (PCRGF), em 2007. Na ocasião, foram registrados deságios significativos em relação ao preço teto, que superaram 60% no caso da Rodovia Fernão Dias. Entretanto, o que ocorreu na realidade foi o comportamento oportunista do regulado que ofereceu preços muito baixos no leilão para depois pressionar o governo por renegociações do contrato.

3.6 Portos

A reforma portuária teve como objetivo a reformulação do modelo de controle centralizado vigente até a extinção da Empresa de Portos do Brasil - Portobrás, em 1990. A reforma definiu dois tipos de portos: o porto organizado, cujo tráfego e operações portuárias estavam sob a jurisdição de uma autoridade portuária; e a instalação portuária de uso privativo, explorada por pessoa jurídica de direito público ou privado.

As ações de arrendamento de terminais e instalações portuárias têm sido feitas por meio de leilão, predominando a maior oferta de pagamento pelo arrendamento das instalações. O arrendamento de terminais para o setor privado avançou com êxito em grandes portos públicos, num total de 40 contratos e mais de US\$ 500 milhões.

3.7 Aeroportos

Foram concedidos inicialmente os aeroportos de São Gonçalo do Amarante, Brasília, Guarulhos e Viracopos e posteriormente Galeão e Confins. Numa última rodada, já no governo Temer, foram concedidos os Aeroportos de Salvador, Florianópolis, Fortaleza e Porto Alegre. Foram adotados dois modelos de concessão distintos: um apenas com o capital exclusivamente privado (São Gonçalo do Amarante) e um outro com a participação da Infraero como sócia com 49% das ações (Brasília, Guarulhos, Viracopos, Galeão e Confins).

Tabela 3.3 - Concessão dos Aeroportos

Aeroporto	Prazo da Concessão	Concessionário	Início da concessão	Valor da outorga
Confins	30 anos	BH Airport	07.05.2014	1,8 bilhão
Rio de Janeiro – Galeão	25 anos	RIOgaleão	07.05.2014	19 bilhões
Brasília	25 anos	Inframérica	24.07.2012	4,501 bilhões
Viracopos	30 anos	Aeroportos Brasil Viracopos	11.07.2012	3,821 bilhões
Guarulhos	20 anos	GRU Airport	11.07.2012	16,213 bilhões
São Gonçalo do Amarante	28 anos	Inframérica	18.01.2012	650 milhões
Fortaleza*	30 anos	Fraport AG Frankfurt Airport	-	425 milhões
Florianópolis*	30 anos	Zurich	-	83,3 milhões
Salvador*	30 anos	Vinci Airport	-	660,9 milhões
Porto Alegre*	25 anos	Fraport AG Frankfurt Airport	-	290,5 milhões

Fonte: ANAC (* ainda não estão disponíveis os dados de início da concessão).

4. O PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO – PAC

No início de 2007, diante do cenário de baixos investimentos em infraestrutura e da necessidade de continuar a incentivar a participação privada, o governo brasileiro lançou o chamado Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), prevendo investimentos da ordem de 503,9 bilhões de reais para o período 2007-2010. O investimento era originário de recursos da

União, investimentos de empresas estatais e investimentos privados com estímulos de investimentos públicos e parcerias.

Em conjunto com o lançamento do PAC, outras medidas foram anunciadas com o objetivo de favorecer a implementação dos projetos: desoneração tributária para alguns setores, medidas na área ambiental para dinamizar o marco regulatório, estímulo ao financiamento e crédito, e medidas de longo prazo na área fiscal, com foco em três eixos: infraestrutura logística, energética e social urbana.

O EIXO DE INFRAESTRUTURA LOGÍSTICA objetiva ampliar a qualidade dos serviços de transporte, para aumentar a competitividade da produção brasileira, fortalecendo a integração de cadeias produtivas e facilitando a circulação de pessoas e produtos em todo o território nacional. As cinco áreas compreendidas no eixo de transportes são rodovias, ferrovias, portos, aeroportos e hidrovias são planejadas e executadas de forma complementar entre os diferentes modais gerando soluções logísticas integradas. Complementando o eixo de infraestrutura logística encontravam-se ainda ações nas áreas de defesa e telecomunicações.

O EIXO DE INFRAESTRUTURA ENERGÉTICA tinha como objetivo garantir a segurança energética, aumentar a oferta de petróleo e gás natural com exploração das camadas do pré e pós-sal, aumentar a capacidade nacional de refino e fomentar o crescimento da indústria naval. Este eixo contempla ações nas áreas de geração e transmissão de energia elétrica, exploração e produção de petróleo e gás natural no pré e pós-sal, refino, petroquímica, fertilizantes, combustíveis renováveis e fomento à indústria naval;

O EIXO DE INFRAESTRUTURA SOCIAL E URBANA abrangeu os investimentos com foco na melhoria das condições de vida da população nas cidades brasileiras, contemplando, além dos benefícios alcançados com a disponibilização de infraestrutura física, também as dimensões sociais, urbanas e culturais, e estão estruturadas nas seguintes áreas: habitação, mobilidade urbana, saneamento, prevenção em áreas de risco, recursos hídricos, equipamentos urbanos, cidades históricas e Luz para Todos

Nesse sentido, o PAC teve impacto significativo durante a crise financeira mundial de 2009, na medida em que promoveu a garantia dos empregos e da renda dos brasileiros, mantendo a economia ativa e diminuindo os efeitos da crise sobre as empresas nacionais. Entre 2015 e 2018, o programa estimou investimentos de R\$ 1,04 trilhão. Neste período, o valor estimado para conclusão de obras totaliza R\$ 672 bilhões ou 64% do total previsto para execução

5. O INVESTIMENTO EM INFRAESTRUTURA E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

O Brasil investiu nas últimas décadas entre 2% e 2,5% do PIB em infraestrutura. Da década de 1970 até a de 2000, o investimento caiu continuamente, passando de uma média de 5,4% para 2,2% do PIB. Este resultado está fortemente associado à redução de gastos do setor público. Com efeito, o investimento do setor público caiu de 3,7% nos anos 1970 para 1,2% do PIB na década de 2000, sendo que, no mesmo período, o investimento do setor privado caiu de 1,3% para 1,0% do PIB.

Gráfico



5.1

Fonte: Câmara Brasileira da Indústria da Construção – CBIC (2015)

A redução do investimento na infraestrutura brasileira pode ser atribuída a dois fatores:

I) aos programas de ajuste econômico – em virtude das diversas crises pelos quais o país passou e da necessidade dos ajustes fiscais que tradicionalmente reduzem mais fortemente os gastos com investimentos;

II) ao baixo nível de investimento do setor privado, que não substituiu o investimento do setor público.

O setor público sempre foi importante provedor de serviços de infraestrutura. Mesmo após as privatizações da década de 1990, a atuação do setor público continuou relevante em várias áreas, tendo sido responsável em 2007 por 55% dos investimentos em energia elétrica, 30% dos investimentos em portos, 95% dos investimentos em saneamento e 54% do total dos investimentos em infraestrutura, lembrando que mais de 80% das rodovias são públicas. Apenas o setor de telecomunicações foi totalmente privatizado (CNT, 2014).

Nos últimos vinte anos o investimento em infraestrutura encontra-se abaixo de 3% do PIB, nível considerado o mínimo necessário para manter o estoque de infraestrutura existente, enquanto analistas recomendam que o investimento seja de, no mínimo, 5% do PIB. Os resultados, contudo, não são homogêneos. O acesso a serviços como telecomunicações, energia elétrica e água tratada foi praticamente universalizado. Porém, em setores como rodovias, portos e esgotamento sanitário, a oferta de serviços sequer é suficiente para atender às necessidades da população (CBIC, 2015)

Rodovias deficientes também prejudicam a competitividade internacional do Brasil. Estudo realizado pela da Confederação Nacional dos Transportes (CNT) em 2009, estima que o encarecimento dos fretes em função da má qualidade das rodovias variava, no período estudado, de 19,3% na Região Sul a 40% no Nordeste. Somente com consumo maior de combustível, o aumento do custo de transporte podia chegar a 5% (CNT, 2009).

Argumentações semelhantes podem ser feitas em relação a outras formas de infraestrutura. Energia abundante e barata é essencial para viabilizar alguns setores de produção. Projetos de irrigação, que também requerem energia, viabilizam a produção agrícola em regiões áridas, porém com solos férteis, como o Vale do Rio São Francisco (CBIC 2015).

Investimentos em saneamento também trazem importantes impactos sobre o bem-estar da população e produtividade. Estudo da Fundação Getúlio Vargas (2010) mostra que o acesso universal ao saneamento permitiria a redução de 25% no número de internações e de 65% na mortalidade decorrentes de infecções gastrointestinais; melhora de 30% no aproveitamento escolar e aumento médio da produtividade do trabalhador de 13,3% (CBIC 2015).

De acordo com as evidências empíricas encontradas, os gastos públicos em infraestrutura de transporte são mais produtivos nas regiões menos desenvolvidas do país (Norte, Nordeste e Centro-Oeste), comparando-se com as regiões mais desenvolvidas (Sul e Sudeste). Isso significa que a mesma quantidade de gasto público tem impacto diferente dependendo de qual região do país é aplicada. E para o caso das regiões citadas o investimento público em infraestrutura teria o efeito de diminuir as disparidades econômicas e sociais entre elas. Estimativas indicam que um aumento de 10% no investimento em infraestrutura provocaria uma expansão de 3,9% no PIB do país (LOPES, 2009).

6. CONCLUSÕES

A infraestrutura deficiente e de má qualidade é frequentemente apontada como um dos obstáculos a serem vencidos para que o Brasil venha a apresentar taxas de crescimento sustentáveis e em níveis compatíveis com nosso estágio de desenvolvimento. Diante de tão baixos níveis de investimento, não é de se estranhar que nossa infraestrutura seja deficiente, quantitativa e qualitativamente. Ainda que em posições diferentes, outras avaliações mostram que o Brasil apresenta fraco desempenho na comparação internacional.

A consolidação da infraestrutura em um país com dimensões continentais exige investimentos continuados. O Brasil, no entanto, a despeito dos inúmeros planos não foi capaz de, ao longo das últimas décadas, suprir as necessidades de infraestrutura do país. Após o nível mínimo atingido na década de 2000, com o lançamento do PAC o investimento em infraestrutura voltou paulatinamente a crescer, tendo chegado a 2,45% do PIB em 2013.

No programa de privatizações, o Estado esperava passar a desempenhar prioritariamente o papel de regulador transferindo para o setor privado a tarefa de investir. Entretanto, inadequações do marco regulatório, falta de autonomia das agências reguladoras, elevado custo do capital, insegurança jurídica e uma política de modicidade tarifária excessiva dificultaram a entrada do setor privado.

Como se vê ao longo deste artigo, diversos estudos evidenciam a importância do investimento em infraestrutura como motor do desenvolvimento, sendo ele público ou privado, e as consequências advindas estão para além do simples incremento do estoque de infraestrutura de um país. Os benefícios gerados podem ser sentidos na melhoria da qualidade de vida e na redução de desigualdades entre as populações, na medida em que possibilita a todos o acesso igualitário a uma condição de vida mais justa e a um desenvolvimento econômico que possa ser usufruído por todos.

Referências

ALMEIDA, Paulo Roberto. Planejamento no Brasil: memória histórica. PARCERIAS ESTRATÉGICAS - NÚMERO 18 - AGOSTO/2004.

Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) (2000); A privatização no Brasil: o caso dos serviços de utilidade pública. Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 2000. 370 p – BNDES

BASSINI, Leandro; WRIGHT, Antônia F. P.A. (2000); **As mudanças de rumo da política externa norte-americana e os grupos nacionais de poder: da missão Cooke à Comissão Mista (1942-1953)**. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2000.

BELLINGIERI, Júlio Cesar (2005). A economia no período militar (1964 – 1984): crescimento e endividamento. Faculdades Integradas FAFIBE, Revista Hispeci & Lema, Bebedouro-SP, vol. 08, pág. 08-17, 2005

Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC) (2015); INVESTIMENTO EM INFRAESTRUTURA E RECUPERAÇÃO DA ECONOMIA - Brasília.

CANÊDO-PINHEIRO, M. *et.al* (2000). Porque o Brasil não precisa de política industrial. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

CASTRO, Newton (2000). Privatizações do setor de transportes do Brasil. Rio de Janeiro. BNDES, 2000.

FERREIRA, P. C., FRANÇA, J.M.S. (2007). Um estudo sobre infraestrutura: impactos produtivos, cooperação público-privado e desempenho recente na América Latina, Fundação Getúlio Vargas, (2007).

FLEURY, Fernando Leme (2009). Investimentos em infraestrutura como instrumento de política industrial. 209p. Tese de Doutorado – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

GIAMBIAGI, Fabio et. al (2016): Economia brasileira contemporânea (1945-2015), 3ª edição – Rio de Janeiro: Elsevier, 2016

LOPES, Márcio A. F. (2009): O fracasso da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (CMBEU) e os rumos da política econômica no segundo governo Vargas (1951-54). 2009. 273p. Dissertação de Mestrado – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2009.

MATOS, Patricia O. (2002): Análise dos planos de desenvolvimento elaborados no Brasil após o II PND. 2002. 184p. Dissertação (Mestrado) Escola Superior de Agricultura “Luiz de Queiroz”, Universidade de São Paulo, Piracicaba, 2002.

PEREZ, Carlota (2009): Technological revolution and techno-economic paradigms. The Other Canon Foundation, Norway Tallinn University of Technology, Tallinn (2009).

RESENDE, Paulo T. V. *et. al.*(2009): O Modelo de Concessão Ferroviária no Brasil sob a Ótica dos Usuários, XXXIII Encontro da ANPAD, São Paulo (2009).

SILVA, Guilherme J. C. *et.al.* (2016): Investimentos em infraestrutura de transportes e desigualdades regionais no brasil: uma análise dos impactos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)*- Revista de Economia Política, vol. 36, nº 4 (145), p 840-863, outubro-dezembro/2016

TEIXEIRA, Rodrigo A; PINTO, Eduardo C (2012). A economia política dos governos FHC, Lula e Dilma: dominância financeira, bloco no poder e desenvolvimento econômico. **Revista Economia e Sociedade**, Campinas, vol.21, Número Especial, p. 909-941, dez. 2012.

<http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/JK/artigos/Economia/PlanoDeMetas>, consultado em 09.06.2017

<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/plano-salte>, consultado em 06.06.2017

<http://www.historiabrasileira.com/brasil-republica/plano-salte/>. Consultado em 06.06.2017

<http://www.nudes.ufu.br/disciplinas/arquivos/PLANO%20DE%20METAS.pdf> – consultado em 09.06.2017

"<https://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/AEraVargas2/artigos/EleVoltou/ComissaoMista>".