

“Nosso problema de infraestrutura não é uma questão de programa, mas de agenda”



Solange Monteiro, do Rio de Janeiro

Foto: Divulgação

Estimativas do setor da infraestrutura apontam que, em 2024, o ponteiro dos investimentos registrou uma celebrada alta. A projeção da Associação Brasileira da Infraestrutura e Indústrias de Base (Abdib) é de um aumento de 15,3% sobre 2023. Para este ano, espera-se nova alta de dois dígitos, de 11,14%. Claudio Frischtak, que há décadas observa a infraestrutura brasileira com lupa, o país de fato tem ganhos a comemorar. Mas alerta que ainda há uma lista de tarefas para se chegar aos 4,2% do PIB em investimen-

tos anuais, nível necessário para modernizar a infraestrutura brasileira. Nesta conversa para a *Conjuntura Econômica*, Frischtak ressaltava que a resolução desse problema não se esgota no sucesso de programas como o PAC. “Esse é um desafio que também envolve governança, a qual temos que fazer um esforço enorme para melhorar. Isso tem a ver com planejamento, com programação e priorização”, enumera, para vencer o que classifica de “tendência à nossa economia política de não sairmos do lugar”.

Conjuntura Econômica — Projeções apontam que em 2024 os investimentos em infraestrutura no Brasil alcançaram o maior nível em mais de uma década, chegando a 2,2% do PIB. Qual sua avaliação desse desempenho?

Ainda não temos os números fechados, mas aparentemente os ganhos que observamos nos últimos anos foram concentrados fundamentalmente em dois setores: o da energia elétrica e o de saneamento básico.

No caso da energia elétrica, isso se deu principalmente por conta do enorme impulso observado na geração distribuída. A legislação permite que o “prosumidor”, ou seja, o consumidor que também produz energia por meio de placas solares, tenha incentivos para fornecer energia para a rede sem pagar pelo uso desta. Agora, entretanto, temos uma questão de economia política muito grande. Trata-se da fragmentação de interesses, somada a um aumento da complexidade da operação. A geração distribuída já alcançou 35 GW de capacidade, colocados em um sistema que precisa ser gerido em termos de milissegundos, sob risco de apagões. Aquela história de que não dá para taxar o sol é uma frase brilhante de *marketing*, mas está errada, pois esse custo existe e quem hoje está pagando por isso são os consumidores cativos, entre os quais famílias com menos recursos que não conseguem bancar a instalação de placas solares em suas casas. A confiabilidade e previsibilidade do sistema hoje ainda não estão adequadamente precificadas.

O segundo fator que também mudou um pouco o cenário da infraestrutura foi o Marco Legal do Saneamento. A primeira alteração nesse

marco havia sido feita em 2007, mas a mudança transformadora do setor foi em 2020, que ajudou a mover um pouco o ponteiro de investimentos na infraestrutura brasileira.

Qual o seu balanço dos leilões de rodovias – que somam dez na atual gestão federal até fevereiro, com expectativa de que sejam 15 em 2025?

Acho que dois elementos impulsionaram esse segmento. Do ponto de vista privado, há essa carteira muito significativa de concessões que foram e estão sendo solicitadas. Houve erros de modelagem em algumas já realizadas, mas de modo geral se trata de uma impulsão favorável. Teve casos com pouca competição; claro que é melhor três do que dois, dois do que um, mas também acho que é melhor um competidor do que zero. Temos uma brecha grande, mas os investimentos públicos são tão complexos que afastam os investidores.

Posso dar um exemplo recente, que é o da BR 364, em Rondônia (*trecho de 686 quilômetros de rodovia, ligando Porto Velho a Vilhena, divisa com Mato Grosso*). Não é uma BR simples, seja em extensão, seja em complexidade de engenharia. Ao fim e ao cabo, houve apenas um competidor (*Consórcio 4UM/Opportunity, pelo período de 30 anos, com investimento previsto de R\$ 10,3 bilhões*), o desconto foi residual (*de 0,05% na tarifa básica de pedágio*), o que considero ok. O problema, na verdade, está numa questão estrutural, de planejamento. Nesse exemplo específico, você está licitando um ativo importantíssimo, para transporte de carga, mas ao mesmo tempo você não está licitando a hidrovía do Rio Madeira. Com

o seguinte detalhe: em outubro de 2023, o governo federal e a agência reguladora (Antaq), corretamente, publicaram o plano de outorgas hidroviário, contemplando cinco grandes hidrovias, sendo uma delas a do Rio Madeira. Também vale destacar que as hidrovias do Madeira e do Tocantins foram fortemente beneficiadas com recursos da privatização da Eletrobras, possibilitando uma menor tarifa. Ou seja, há condições altamente benéficas para essa licitação, e muitos estão enxergando isso. Por que ela não acontece? Talvez pelo fato de que essas coisas necessitam de mais força política, de que o governo diga: “Olha, isso é prioritário”. Enquanto isso, o que temos? Se pudéssemos nos teletransportar para Rondônia, veríamos grandes estacionamentos de caminhões aguardando para embarcar soja pelo Rio Madeira.

Como disse, o plano de outorgas de outubro de 2023 é um avanço e deve ser aplaudido. Mas a constância necessária se dá entre o plano de outorgas e colocar essa licitação na rua, pois temos que acelerar esse processo. Tem que ter audiência pública, atuação do TCU, perfeito, mas também uma melhor coordenação. É preciso considerar que a ausência de mais concorrentes nos leilões pode ser alimentada também por essa desconexão entre planejamento e implementação das licitações.

O fato de os concorrentes nos leilões não serem predominantemente construtoras traz mudanças relevantes no processo?

A primeira resposta para esta pergunta é que houve um erro lá atrás, que não foi exatamente da Operação Lava

Jato – pode-se até criticá-la por outras razões –, mas da nossa legislação, que dificultou muito a troca de controle das empresas, de tal maneira que a engenharia pudesse ser preservada. Houve uma dificuldade muito grande para permitir a troca de controle dessas empresas, de tal maneira que a engenharia importante que o Brasil acumulou em décadas de experiência não fosse perdida.

Mas essa perda é irreversível? Vejamos. O pessoal mais antigo acabou se aposentando, ou voltou para empresas médias. Alguns desses negócios, inclusive, cresceram nesse processo. Muitas dessas empresas começaram a olhar o mercado privado como mais importante que o mercado público. Principalmente depois da recessão de 2014-2016, que foi fruto, fundamentalmente, dos erros de política econômica do governo Dilma.

A segunda resposta diz respeito a essa expansão do mercado privado. Você tem hoje no país centenas de empresas de engenharia de tamanho pequeno e médio, que atendem à construção civil, e estão olhando lateralmente para o mercado de infraestrutura. Vou dar um exemplo, que é clássico, até meio óbvio, do saneamento básico. Saneamento básico tem um componente de construção civil muito grande. Há um movimento dentro dessa indústria relevante, porque a construção civil no Brasil sempre foi relativamente pujante. Sofreu no passado, agora sofre com o custo de capital alto, mas o pessoal da construção civil sempre avaliou a infraestrutura como uma possibilidade.

Com a expansão do saneamento básico e, mais recentemente, com a expansão da geração distribuída, muitas empresas de menor por-

te passaram a atuar no mercado, e eventualmente cresceram. Por isso, não me parece que esse movimento recente tenha inviabilizado as obras de infraestrutura no país, como se comenta. E o setor financeiro, que hoje entra como concorrente nos leilões, procura essas empresas para tocar suas concessões adiante.

Voltando ao saneamento, o aumento dos investimentos no setor aponta que este já consolidou um

Em saneamento básico, acho que a atual legislação veio para ficar. Mas, se me perguntar se acredito que a meta de universalizar até 2033 será realizada, minha resposta é não

modelo bem-sucedido para expansão dos serviços de água e esgoto?

Em saneamento básico, acho que a atual legislação veio para ficar. Apesar dos erros cometidos com os decretos de 2023 – que, entre outros, ampliou o prazo para empresas estatais comprovarem capacidade econômico-financeira para cumprir as metas de universalização –, e os contradcretos que se seguiram, digamos assim, acho

que é um setor que efetivamente despertou muito interesse, e continua despertando. Mas, se me perguntar se acredito que o objetivo da legislação, de universalizar captação e tratamento de esgoto em 90% nas áreas urbanas, e 99% do abastecimento de água até 2033 será realizado, minha resposta é: infelizmente, não. Por quê? Exatamente porque há questões que ficaram pela metade, com muitas empresas, principalmente estaduais, em situação frágil, que ainda não se adequaram plenamente. Outras que o fizeram, se atrasaram nesse processo. Mas acho que em 2040 teremos essa universalização, que ainda é limitada, porque tem muitas áreas rurais que ainda estarão de fora, por exemplo. Além disso, o saneamento básico, corretamente identificado pela legislação, não é só água e esgoto; inclui resíduos sólidos, e estamos atrasados nessa agenda. Também temos um problema enorme de drenagem urbana. A legislação errou em não ter colocado tudo junto, mas o grau de ambição naquele momento já era muito grande.

Talvez seja necessária uma reforma para unir essas dimensões e fazer um pacote de licitação com água, esgoto, drenagem e resíduo sólido. Mas esse é um tema controverso, porque muitas pessoas acreditam que resíduo sólido é outra indústria. Dado o fato de que estamos nos movendo muito lentamente, entretanto, ter empresas grandes e capitalizadas que entrem nesse negócio junto com saneamento básico, junto com drenagem, seria muito importante. Pode-se questionar se o consumidor vai conseguir bancar essa brincadeira. De fato, é preciso fazer conta, envolver o BNDES, que tem tido um papel muito importante no

caso das modelagens em saneamento básico, para saber como essa equação fica em pé.

Apesar dos mencionados avanços nos últimos anos, ainda estamos distantes de alcançar os 4,2% do PIB em investimento anual para garantir a modernização da infraestrutura brasileira por 20 anos, tal como é projetado. Como dar esse salto?

Excesso de demanda nós temos. Essa necessidade de investimento representa em torno de US\$ 220 a US\$ 240 bilhões anuais. Na oferta, entretanto, poderíamos estar melhor. Temos um conjunto grande de empresas, mas acho que falta o que tanto falamos, da agenda de segurança jurídica, estabilidade e previsibilidade regulatória. Falta também uma conexão nossa com o mundo, pois continuamos muito isolados, e naturalizamos isso. Vou dar um exemplo de uma dimensão desse isolamento que não custa tanto para rompermos. Fizemos um trabalho enorme – sociedade, mas especialmente o governo, perpassando mandatos – para a entrada do Brasil na OCDE, mas que agora está parado. O México está lá, o Chile está lá, também a Costa Rica, mas nós não estamos. Acho que existe uma falta de conhecimento do quão importante é esse processo para adotarmos as chamadas disciplinas da OCDE, fazermos a lição de casa e nos tornarmos membros plenos. Isso tomou uma nova dimensão, especialmente com a mudança que observamos na última década. O que ocorreu? Enquanto a Organização Mundial de Comércio (OMC) foi perdendo sua substância – o que é uma pena, mas é um fato –, a OCDE

foi ganhando. Houve uma mudança de protagonismo. Trocando em miúdos, se hoje você conversar com investidores, entre as precondições que eles avaliam para entrar em um país está ser membro da OCDE. Por quê? Uma das dimensões muito importantes tratadas ali é a disciplina diante de corrupção. As pessoas em geral perdem um pouco essa noção, porque anos atrás não era a mesma coisa. Mas a OCDE foi se sofisticando, ganhando musculatura nessa dimensão de regras.

Não digo que temos que
acabar com as emendas
(parlamentares), mas mostrar
a importância de que estas
sejam parte de algo mais
amplo, com taxas de retorno
mais elevadas

Outra dimensão que vem à tona ao conversar com investidores é a necessidade de retomar o caminho para o grau de investimento. O fluxo de recursos para infraestrutura no mundo é enorme, mas nossa captura continua residual. E a terceira dimensão que eu destacaria é a de se lidar de forma inteligente com o risco cambial. Sou, inclusive, coautor de um *paper* que apresenta uma

alternativa para minimizar esse risco. Em linhas gerais, trata-se de um mecanismo contratado pelo investidor para 10, 15, 20 anos, que prevê um ajuste do tempo de concessão conforme os ganhos ou perdas que o câmbio tenha provocado durante o contrato. Assim, se o câmbio se moveu contra o investidor, ele pode ter seu período de concessão estendido; se moveu a favor, ele teria esse período reduzido, ou indenizaria o governo. Ou seja, pau que bate em Chico, também bate em Francisco. O que mostramos na proposta, empiricamente, é que na média os governos ganham ou perdem pouco dessa forma. Isso, óbvio, depende de que não haja fortes intervenções do Banco Central no câmbio. O mecanismo só é efetivo na forma como nosso Banco Central e outros bancos centrais que estão na fronteira funcionam.

Hoje vivemos um alto grau de incerteza global. Em que medida isso pode comprometer a atração de investimentos em infraestrutura, em especial os relacionados à transição energética?

Em primeiro lugar, nossa questão de infraestrutura não se resolve no curto prazo. Então, acho que é preciso começar pela principal tarefa, de ter uma agenda que seja entendida e aceita pela sociedade. Trata-se de um desafio enorme. Se tivéssemos uma sociedade mais ativa, talvez isso se espelhasse no Congresso. Ao contrário, o que vemos hoje são questões como um volume de emendas que em 2025 devem superar R\$ 50 bilhões. É muito dinheiro, e boa parte tende a ser alocada em investimentos com retorno social baixo, às vezes negativo.

Esse é um desafio que também envolve governança, a qual temos que fazer um esforço enorme para melhorar. Isso tem a ver com planejamento, com programação, com priorização, e tem a ver com um trabalho de convencimento junto ao Congresso. É difícil. Não estou dizendo que temos que acabar com as emendas, mas mostrar a importância de que estas sejam parte de algo mais amplo, com maior racionalidade.

Digamos que a gente não vá convencer deputados e senadores de abrir mão das suas lógicas, levando em conta que, em última instância, o que as emendas permitem é a reprodução do *status quo*. Que outra coisa então poderia melhorar? Há uma dimensão relativa aos órgãos de controle que também é muito importante. É preciso envolver o Tribunal de Contas da União (TCU), as agências reguladoras e os demais órgãos executivos nessa tarefa de mudar o sistema de planejamento. E por que o planejamento é importante? Porque é daí que sai a priorização. Vemos desafios de planejamento nos transportes, também no setor elétrico, como já citado. As distorções provocadas pela fragmentação de interesses nesse setor nos deixa a pergunta: “Quem está olhando para o interesse público?”. É preciso resolver isso de forma mais proativa, chegar a uma legislação razoável para o setor.

Também é importante convencer Congresso e Senado para preservar as agências reguladoras, para que tenham autonomia técnica, administrativa, financeira, e não serem objetos de barganha política. Quando se permite isso, aumenta-se o grau de imprevisibilidade regu-

latória, que traz aumento do prêmio de risco regulatório. O que implica, por sua vez, que menos projetos sejam atraentes.

Que herança o PAC 3 deve deixar para o histórico desse programa?

Acho o chamado PAC Seleções uma iniciativa correta. Foi uma forma de descentralizar, mas tendo uma certa lógica. Fizemos uma avaliação do atual PAC assim que foi lançado, a pedido da Cbic, e naquele momento sugerimos uma divisão em dois segmentos, um mais econômico, que ficaria a cargo do Ministério do Planejamento, e outro mais social, que deixaria na Casa Civil. Nossa sugestão não foi para nenhum lugar, e a hiperconcentração que identificamos naquele momento se manteve. Um dos corolários dessa história é de demora no avanço de projetos.

Mas nosso maior problema não é de um programa, mas de agenda. O PAC não impede que ministérios sejam atuantes, mesmo em projetos sem relação direta com esse programa, por exemplo. Da mesma forma que há outras obras relacionadas com o PAC, por sua vez, que não avançam, como é o caso da Ferrogrão. Juntou-se coisa demais. E quando há muitas prioridades, não se tem nada.

Resumindo esse problema em uma frase, trata-se da tendência de nossa economia política de não sairmos do lugar. Por isso digo que essa história das emendas é perigosíssima. Talvez a maioria das pessoas não tenha noção de que o problema maior das emendas não é só a quantidade alocada, que já é um problema enorme, mas o fato de que são usadas para manter o *status quo*. Isso é um

conjunto de forças que serve como um sincretismo antirreforma

Levando em conta o observado até agora, qual balanço considera que o atual governo deixará na infraestrutura?

Claro que não temos aqui uma bola de cristal, não sabemos quais as consequências do governo Trump, para onde caminhará a incerteza global, que já aumentou bastante. Até aqui, vejo um governo que não se pode classificar como reformista no âmbito da infraestrutura. Não identificamos um aporte do ponto de vista de segurança jurídica, por exemplo – ainda precisamos ver até o final de 2026.

Por outro lado, foi um governo que permitiu que alguns setores avançassem de fato na ampliação dos investimentos. Mas insisto: fazer a transformação que o país precisa não é questão de dinheiro. Além disso, o foco tem que ser em uma agenda perfeitamente vendável para a sociedade. Olhe o caso do nosso Banco Central, que por sorte ou por destino é uma instituição autônoma, independente, o que tem sido absolutamente essencial na luta contra a inflação. Acho que a população entende isso, e apresentaria enorme resistência caso se tentasse tirar essa autonomia. Da mesma forma, ter uma agenda de infraestrutura, comunicá-la para a sociedade e buscar seu apoio resultaria em uma compreensão muito maior do que buscar isso em um programa específico.

Claudio Frischtak também analisará a infraestrutura brasileira no episódio de maio do Podcast Conexão Econômica (go.fgv.br/AH8Qv9QAI1J). ■