



O que podem os países africanos aprender com o desenvolvimento e crescimento inclusivo no Brasil?

Trabalho de pesquisa:

## **Infraestrutura e o seu papel no processo de desenvolvimento do Brasil**

### **Resumo**

- Os problemas com as infraestruturas residem no centro do estrangulado crescimento do Brasil e explicam de alguma forma porque é que o crescimento não conseguiu manter-se a par de outros grandes mercados emergentes.
- Transporte, abastecimento de energia, água e saneamento estão todos abaixo dos padrões que seriam de esperar de uma economia do tamanho do Brasil, tendo em conta as décadas de sub-investimento.
- O investimento por parte do Governo cresceu recentemente graças ao Programa de Aceleração do Crescimento (ou PAC). Apesar de 82% dos projectos estarem completos, o investimento em certos subsectores críticos, incluindo transporte urbano e saneamento, tem-se deparado com significativos atrasos.
- Disputas reguladoras e ambientais não se resolvem de forma célere, desencorajando a participação do sector privado. Também não existe capacidade técnica no sector público e privado.
- Se os estados aumentassem os seus gastos com infraestruturas em 1%, especialmente em transportes, a taxa de crescimento do PIB regional aumentaria 0,11% por ano, enquanto que a taxa de crescimento do PIB per capita aumentaria 7,2% por ano.

### **Problemas históricos**

Até à década de 1930 o envolvimento do governo federal em projectos de infraestruturas era quase inexistente. Com fracos mercados de capitais domésticos e uma base tributária estreita, os legisladores locais foram obrigados a usar a entrada de investimentos directos estrangeiros de modo a conseguirem responder aos requisitos para infraestruturas em rápida expansão no Brasil. Os projectos de infraestruturas eram maioritariamente construídos e trabalhados através de contratos de concessão com empresas.

À medida que o Brasil caminhava para as décadas de 1940 e 1950, o Estado começou a desempenhar um papel cada vez mais relevante como fornecedor directo de infraestruturas, quer fosse nos transportes, geração e distribuição de energia, ou nos sectores da água e saneamento. A transferência progressiva de infraestruturas para propriedade pública não só reflectiu a necessidade de injectar investimento onde o sector privado tinha sido incapaz ou reluctante em fazê-lo, mas também uma mudança ideológica que se difundiu nos assuntos económicos brasileiros. Conseguiram alcançar significativos progressos em centrais eléctricas e algumas auto-estradas, enquanto outras infraestruturas, como caminhos-de-ferro, foram em grande parte negligenciadas.

Durante a “década perdida” de 1980, quando o Brasil passou por uma grave crise de endividamento, os investimentos em infraestruturas esmoreceram. Já no início dos anos de 1990, o Brasil teve

necessidade de modernizar substancialmente o seu sector de infraestruturas. A partir da segunda metade da década de 1990, os legisladores brasileiros tiveram de enfrentar o facto de que a única forma de lidar com a necessidade de investir em infraestruturas seria voltar ao antigo modelo de apelar ao sector privado através de concessão de contratos, ou através da oferta de Parcerias Público-Privadas.

### **Conclusão principal do IRIBA: investimentos em infraestruturas fomentam o crescimento**

Novas análises econométricas a dados regionais e municipais do Brasil demonstram que os gastos em infraestruturas têm um efeito positivo no crescimento do PIB local.

Se os estados brasileiros aumentarem os gastos em 1%, a taxa de crescimento do PIB regional responderia com um aumento de 7,2% por ano.

O investimento nas infraestruturas de transporte obtém provavelmente melhores resultados do que os investimentos feitos em comunicações e energia.

### **Desafios actuais**

O mais recente Relatório de Competitividade Global (2013-14) do World Economic Forum coloca a qualidade das infraestruturas do Brasil em 114º lugar entre 148 países. Existem claramente pontos fracos em todos os sectores:

#### **Estradas:**

Em 2011, apesar de ter a 4ª maior rede rodoviária do mundo, existiam significativas questões de qualidade associadas. De acordo com um estudo do Banco Mundial em 2012, apenas 18% dos 1,75 milhões de quilómetros da auto-estrada do Brasil são alcatroadas. Isto representa uma lacuna especialmente significativa tendo em conta que 60% do transporte de mercadoria do Brasil se faz por estrada. Como resultado, o investimento em logística representa uns comparativamente altos 15,4% do PIB.

**Classificação de qualidade do WEF: 120 / 148 países**

#### **Caminhos-de-ferro:**

Ao invés de outras economias de mercado emergentes, incluindo a China e a Índia, o transporte ferroviário é quase exclusivamente usado como reserva. A mercadoria em si é dominada principalmente por minério de ferro, contabilizando 79% da carga total transportada por comboio. O transporte de passageiros é quase exclusivamente feito por uma pequena rede de vias pendulares à volta do Rio de Janeiro e São Paulo.

**Classificação de qualidade do WEF: 103 / 148 países**

#### **Portos:**

Para uma economia muito dependente da exportação de produtos com origem em recursos naturais, é surpreendente as limitações em termos de qualidade e capacidade das infraestruturas portuárias do Brasil. Os portos brasileiros lidam com 95% do comércio do país em termos de volume e 85% em termos de valor. Os atrasos aquando da carga, descarga e desalfandegamento significam que muitas vezes os camiões têm de passar horas (por vezes, dias) em filas nos portos. Os navios são obrigados a esperar muito mais tempo para ancorar comparado com outros países na região e os custos também são mais elevados.

**Classificação de qualidade do WEF: 131 / 148 países**

### Ar:

A escala física do Brasil, a ausência de serviços ferroviários de longa distância, e a fraca qualidade das auto-estradas fora da região Sul e Sudeste significam que o Brasil está extremamente dependente do transporte aéreo. Aqui, como noutros locais, as infraestruturas estão associadas a um legado de sub-investimento e pouca conectividade, pondo o Brasil em desvantagem em termos de turismo, investimento, e comércio internacional.

**Classificação de qualidade do WEF: 123 / 148 países**

### Água e saneamento:

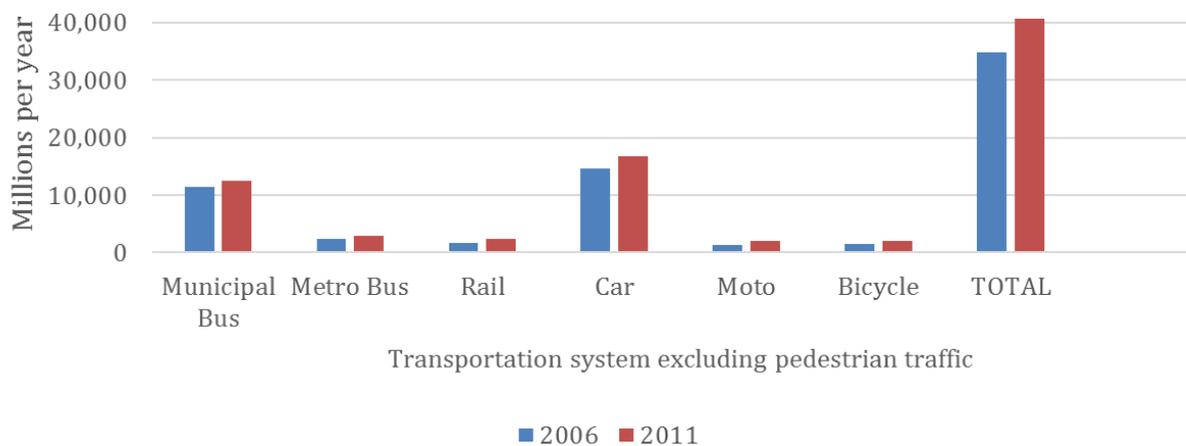
80% da população brasileira tem acesso a 'instalações de saneamento melhoradas' comparado com 83% na América do Sul, e 97,5% nos países da OCDE. A recolha de esgotos só é feita para 47% da população brasileira e só 20% desse valor é tratado.

### Caso de estudo: transporte urbano

As cidades brasileiras são as que mais dependem do carro em termos globais, com as vendas a duplicarem entre 2005 e 2012. Os carros são agora o principal modo de transporte, competindo com os autocarros públicos na procura de espaço nas cidades (os autocarros sendo o outro meio de transporte mais usado na cidade).

Os eléctricos desapareceram e não se procedeu à sua substituição com sistemas de metropolitano ligeiro. Quase não houve qualquer aumento no uso de pendulares, mesmo incluindo os metropolitanos. Aproximadamente 90% de todas as viagens com transportes públicos são feitas de autocarro e outros modos semelhantes de transporte informal, como por exemplo, carrinhas privadas.

### Viagens urbanas e meios de transporte usados:



O resultado disto é o aumento do congestionamento, e os tempos de viagem entre casa-trabalho no Brasil estão entre os mais elevados no mundo. A maioria das soluções habituais, como taxas de congestionamento e restrições à circulação não são politicamente aceites. Há seminários a decorrer com regularidade no Rio de Janeiro e em São Paulo sobre o que fazer quando estas cidades acabarem por 'parar' por causa do imenso volume de veículos.

Até muito recentemente, houve pouca supervisão do transporte urbano por parte do governo federal, sendo cada município responsável pelas infraestruturas. No entanto, esta situação começou a mudar com a criação do Ministério das Cidades em 2003, em parte, criado para lidar com este

problema. Após os distúrbios que ocorreram por causa do sistema de transportes em 2013, o governo federal anunciou dar mais ênfase a programas de mobilidade urbana, mas não disponibilizou planos mais detalhados.

Neste momento, o Brasil encontra-se nesta encruzilhada de políticas, mas saber se os seus maiores municípios e o governo federal terão a coragem política e visão técnica para fazer as escolhas correctas é uma pergunta que permanece em aberto.

### Resposta governamental

Desde 2007, as autoridades têm tentado engendrar uma mudança na escala e qualidade das infraestruturas que atravessam uma série de sectores estratégicos. Este esforço, conhecido como o Programa de Aceleração do Crescimento (ou PAC), prevê investimentos significativamente elevados em auto-estradas, caminhos-de-ferro, energia, transporte aéreo, telecomunicações, alojamento, água e saneamento.

O PAC I (2007-10) previa gastos de 503,9 bilhões de reais, enquanto que o mais ambicioso PAC 2 (2010-14) propôs gastos de 958,9 bilhões de reais durante a sua vida útil (cerca de 2,7% do PIB de 2010 por ano), com uns adicionais 631,6 bilhões de investimentos planeados para lá de 2014.

### Investimentos PAC, por cento por sector

Sectores	2007-10	Depois de 2010	Total
Logística	14,9	7,2	11,5
Energia	45,7	92,4	66,1
Social & Urbano	39,5	0,4	22,2
<i>Total</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>

Fonte: PAC, Morgan Stanley LatAm Economics

Com a decisão política de lidar com o enraizado legado brasileiro de investir por baixo em infraestruturas, há duas coisas óbvias: primeiro, que o Estado não tinha os meios técnicos ou administrativos para conseguir estes projectos sozinho; segundo, não tinha os meios necessários para acompanhar e certificar-se de que os projectos ficariam completos. Assim, decidiu-se aplicar dois modelos: a Parceria Público-Privada (PPP) e o modelo mais antigo de contratos de concessão.

O programa foi criticado por não ter atingido as suas ambiciosas metas suficientemente rápido. Mas uma breve análise aos dados sugerem que estas preocupações podem ser exageradas. Entre o início de 2007 e o fim de 2010, 82% dos projectos previstos no PAC 1 foram finalizados e o investimento público aumentou para os 3,2% do PIB comparado com cerca de 2% antes do programa ser lançado.

Os dados disponibilizados em Fevereiro de 2014 mostram que 82,3% dos projectos do PAC 2 já estavam completos em finais de 2013 com gastos acumulados a chegar aos 773,4 bilhões de reais, ou seja, 76,1% do orçamento total do programa. Apesar do elevado nível de projectos realizados em termos gerais, há que lembrar que o investimento em certos sub-sectores mais críticos (como sejam, o transporte urbano e saneamento) sofreram atrasos significativos.

Talvez o mais crasso obstáculo a um rápido progresso esteja no atraso das autorizações ambientais. Os atrasos nesta área têm em grande parte a ver com os procedimentos lentos na resolução de

conflitos e os mecanismos de licenciamento, e não com as disposições regulamentares ambientais em si.

A corrupção continua a ser um grande problema, com estimativas que sugerem que o Brasil perdeu 40 bilhões de reais entre 2002 e 2008. A maior parte desse valor foi atribuído ao sector das infraestruturas.

### **Implicações políticas:**

Qualquer abordagem à elaboração de políticas deve ter em conta o contexto local, pelo que nenhum país poderá ser bem sucedido se se limitar a ‘transplantar’ directamente os métodos usados no Brasil. Contudo, o Brasil pode ser uma fonte de inspiração útil e de orientação para os legisladores de outros países em desenvolvimento:

- As infraestruturas são essenciais ao crescimento, competitividade e comércio. O sub-investimento pode atrasar severamente qualquer tentativa de progresso, no entanto, lidar com um legado de décadas de sub-investimento constitui um imenso desafio.
- Cada vez mais, o acesso a serviços infraestruturais de boa qualidade e acessíveis em sociedades de mercado emergentes é uma questão de verdadeira relevância política.
- O papel do sector privado estrangeiro é fundamental tendo em conta os contrangimentos fiscais e frágeis mercados de capital interno.
- Haverá conflitos regulatórios entre a necessidade de incentivar o investimento e a necessidade de lidar com objectivos sociais. Regulação eficaz não tem a ver apenas com o equilíbrio dos interesses de investidores e consumidores; tem a ver com assegurar a previsibilidade das condições regulamentares de facto e agilidade na tomada de decisões.
- Os esforços por acelerar os gastos infraestruturais têm de ter em consideração a disponibilidade da capacidade técnica interna. Isto pode tornar-se bastante escasso assim que os projectos começarem a multiplicar-se.

Este resumo baseia-se num documento de trabalho do IRIBA por Edmund Amann, Werner Baer, Thomas Trebat e Juan Villa, disponível em <http://www.brazil4africa.org>

#### **Leitura recomendada:**

- Crunch Time for Brazilian Infrastructure, PWC (2013) <http://pwc.to/NbTHaq>
- The Economic Infrastructure Gap in Latin America and the Caribbean, CEPAL (2011) <http://bit.ly/1naMsJS>
- The Road To Hell, The Economist (2013) <http://econ.st/1naNVjf>
- Brazil: Infrastructure Special Report (2013) <http://on.ft.com/1zryWva>