

Retomadas e recomeços

Avanços no setor de infraestrutura no governo Lula 3

Resumptions and new beginnings

Advances in the infrastructure sector under Lula's third administration

Júlia Taboza Brunacci*

Geovana Lorena Bertussi**

Luís Guilherme Alho Batista***

► DOI: <https://doi.org/10.14295/principios.2675-6609.2026.175.006>

Montagem



Infraestrutura é o conjunto de ativos, redes e serviços que viabilizam a produção econômica e a reprodução social, abrangendo setores como transportes, energia, telecomunicações, saneamento, recursos hídricos e mobilidade urbana, entre outros

RESUMO

O artigo analisa os avanços recentes do setor de infraestrutura no Brasil durante o governo Lula 3, destacando o papel do Estado e das parcerias público-privadas na retomada dos investimentos. O estudo tem como objetivo examinar a evolução do investimento público e privado entre 2022 e 2026, bem como avaliar as medidas que contribuíram para a reativação do setor. Metodologicamente, baseia-se em dados da Associação Brasileira da Infraestrutura e Indústrias de Base (Abdib), relatórios oficiais e documentos institucionais, buscando identificar tendências e desafios estruturais. Os resultados indicam um crescimento expressivo do volume investido, que, a preços de 2025, passou de R\$ 197,6 bilhões em 2022 para R\$ 272,3 bilhões em 2024, impulsionado pelo Novo PAC (Programa de Aceleração do Crescimento), pela ampliação das concessões e pela atuação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). O programa federal se destaca por incorporar metas de sustentabilidade, retomada de obras paralisadas e estímulo ao investimento privado, enquanto o banco de fomento consolida-se como agente estratégico no financiamento de longo prazo, especialmente com a criação das letras de crédito do desenvolvimento (LCDs). Apesar dos avanços, o nível de investimento permanece abaixo do necessário para superar os gargalos históricos do setor, revelando a importância da continuidade das reformas regulatórias e da ampliação da capacidade de financiamento público e privado. Conclui-se que a infraestrutura voltou a ocupar papel central na agenda econômica, configurando-se como vetor essencial para o crescimento sustentável e inclusivo do país.

Palavras-chave: Infraestrutura. Investimento público. BNDES. Novo PAC. Desenvolvimento econômico.

ABSTRACT

This article analyses recent advances in Brazil's infrastructure sector during the Third Lula Administration, highlighting the role of the state and public-private partnerships in the resumption of investment. It aims to examine the evolution of public and private investment between 2022 and 2026, as well as to assess the measures that contributed to the sector's recovery. Methodologically, the study draws on data from the Brazilian Association of Infrastructure and Basic Industries (Abdib), official reports, and institutional documents to identify key trends and structural challenges. The findings indicate a significant increase in investment, which, at constant 2025 prices, rose from US\$ 36.2 billion in 2022 to US\$ 49.93 billion in 2024. This growth was driven by the New Growth Acceleration Program (Novo PAC), the expansion of infrastructure concessions, and the active role of the Brazilian Development Bank (BNDES). The federal program stands out for incorporating sustainability goals, resuming stalled projects, and fostering private investment, while the development bank has consolidated its position as a strategic provider of long-term financing, particularly through the creation of Development Credit Notes (LCDs). Despite these advances, investment levels remain below what is required to overcome the sector's long-standing infrastructure bottlenecks, underscoring the importance of continued regulatory reforms and an expanded capacity for both public and private financing. The article concludes that infrastructure has regained a central role on Brazil's economic agenda, emerging as a key driver of sustainable and inclusive growth.

Keywords: Infrastructure. Public investment. Brazilian Development Bank (BNDES). New Growth Acceleration Program (Novo PAC). Economic development.

1. INTRODUÇÃO

Por décadas, o setor de infraestrutura brasileiro foi marcado por ciclos de estagnação, cortes e retomadas fragmentadas baseadas em políticas públicas que pouco avançaram em direção a um projeto consistente de desenvolvimento. Nos últimos anos (2022-2026), porém, observa-se um movimento importante de possível inflexão, no qual a infraestrutura volta a ocupar lugar relevante na agenda econômica nacional, impulsionada pelo avanço da participação pública e das parcerias com o setor privado.

Segundo a edição de 2025 do *Livro azul da infraestrutura*, da Associação Brasileira da Infraestrutura e Indústrias de Base (Abdib, 2025), até então, o maior volume de investimentos em infraestrutura registrado desde 2010 havia sido em 2014, quando R\$ 251,5 bilhões em recursos, a preços de 2025, foram direcionados à manutenção e tentativa de ampliação do estoque de capital. Depois de período prolongado de queda, houve uma retomada em 2022, quando o setor recebeu R\$ 197,6 bilhões, alta de 9,9% em relação ao ano anterior. Em 2023, esse volume saltou para R\$ 236,1 bilhões (+19,5%) e, em 2024, atingiu R\$ 272,3 bilhões, equivalentes a 2,27% do PIB, sendo R\$ 50,7 bilhões de origem pública e R\$ 221,7 bilhões de origem privada (Abdib, 2025).

Para 2025, a projeção disponível era de R\$ 280 bilhões, o que representaria um avanço, em termos nominais, de cerca de 2,8%. Esse volume ainda é insuficiente para financiar os esforços necessários para manutenção e aumento do estoque de infraestrutura no país. Mas, como detalharemos a seguir, a trajetória de investimentos indica que as reformas regulatórias recentes têm avançado em tornar o contexto brasileiro mais atrativo ao capital privado e externo, devendo ser continuadas até que, pelo menos, alcancemos fluxos maiores de investimentos (CNI, 2025).

Nesse cenário, é inegável que o governo atual tem desempenhado um papel central no processo de transformação do setor, impulsionado tanto por investimentos diretos quanto pela retomada de programas estruturantes e promoção de maior segurança jurídica para atração do setor privado e de capitais estrangeiros.

Esse movimento foi inicialmente viabilizado pela proposta de emenda à constituição nº 32/2022, a chamada PEC da Transição, que em 2023 ampliou a margem fiscal para R\$ 145 bilhões acima do Teto de Gastos, permitindo a ampliação de recursos destinados ao setor (Brasil, 2022). Ainda assim, o dinamismo observado não se explica apenas por medidas fiscais, visto que a participação do setor privado também tem sido decisiva, demonstrando resiliência mesmo diante de um ambiente macroeconômico desafiador, marcado por juros elevados e incertezas políticas.

A seção 2 deste trabalho traz uma breve revisão de literatura a respeito da importância da infraestrutura para o crescimento e o desenvolvimento econômico de um país. A seção 3 apresenta e analisa as principais medidas, programas e avanços regulatórios promovidos no governo Lula 3 para o setor de infraestrutura brasileira. A parte 4 traz reflexões e discute alguns desafios. A seção 5 aponta conclusões e caminhos para o futuro.

2. REVISÃO DE LITERATURA: A IMPORTÂNCIA DA INFRAESTRUTURA

A infraestrutura constitui um dos elementos centrais das estratégias de desenvolvimento econômico, sendo amplamente reconhecida pela literatura como um fator deter-

A ausência ou precariedade de serviços de saneamento, transporte, energia e conectividade digital afeta de forma desproporcional populações de menor renda e regiões periféricas, limitando suas oportunidades econômicas e restringindo-lhes o acesso a serviços públicos essenciais. Nessa perspectiva, investimentos em infraestrutura podem gerar benefícios que ultrapassam os ganhos de eficiência econômica tradicionalmente mensurados

minante da produtividade e do bem-estar social. Apesar de sua importância, o conceito de infraestrutura não é unívoco e varia de acordo com a abordagem analítica adotada. Em termos gerais, refere-se ao conjunto de ativos físicos, redes e serviços que viabilizam a produção econômica e a reprodução social, abrangendo setores como transportes, energia, telecomunicações, saneamento, recursos hídricos e mobilidade urbana.

O Banco Mundial define infraestrutura como o conjunto de instalações e serviços essenciais ao funcionamento da economia e à provisão de serviços à população, destacando sua capacidade de reduzir custos de transação, ampliar a produtividade dos fatores e promover a integração econômica (World Bank, 1994). Em perspectiva semelhante, a literatura brasileira frequentemente associa a infraestrutura ao estoque de capital físico responsável por sustentar a atividade produtiva e a circulação de pessoas, bens, serviços e informações (Frischtak, 2008). Embora alguns estudos ampliem essa definição para incluir habitação e equipamentos urbanos, prevalece o entendimento de que a infraestrutura corresponde aos sistemas que fornecem as condições materiais básicas para o desenvolvimento econômico e social.

A relação entre infraestrutura e desenvolvimento possui raízes profundas na teoria econômica. Uma das formulações mais influentes encontra-se na obra de Hirschman (1958), que introduziu o conceito de *social overhead capital* (SOC), normalmente traduzido como “capital fixo social”. Para o autor, o desenvolvimento econômico não ocorre de forma equilibrada entre setores, mas por meio de desequilíbrios capazes de estimular novos investimentos e promover transformações estruturais. Nesse processo, a infraestrutura desempenha papel estratégico ao criar condições para a expansão das atividades produtivas. Investimentos em transporte, energia ou comunicações, por exemplo, reduzem gargalos produtivos e geram efeitos de encadeamento para a frente e para trás (*forward and backward linkages*), incentivando a ampliação da capacidade produtiva e a diversificação econômica. A infraestrut-

O PNL 2050 representa um exemplo relevante dessa retomada do planejamento estratégico no setor de infraestrutura. Para além da elaboração de uma carteira de projetos, o plano incorpora metodologias de priorização que consideram simultaneamente critérios econômicos, ambientais e sociais, ampliando o escopo tradicional das análises focadas exclusivamente em viabilidade financeira ou demanda projetada

tura assume, portanto, uma função que transcende sua contribuição direta para o produto, atuando como elemento indutor de mudanças estruturais de longo prazo.

Essa visão influenciou significativamente a literatura posterior sobre crescimento econômico e desenvolvimento. Diversos estudos empíricos passaram a demonstrar que a disponibilidade e a qualidade da infraestrutura afetam a produtividade total dos fatores, reduzem custos logísticos, ampliam a integração dos mercados e favorecem a atração de investimentos privados. Nesse sentido, a infraestrutura pode ser compreendida como um insumo intermediário de uso coletivo, cuja provisão adequada gera externalidades positivas para toda a economia (Aschauer, 1989; Calderón; Servén, 2014).

A tradição keynesiana e pós-keynesiana acrescenta outra dimensão relevante ao debate ao enfatizar o papel dos investimentos públicos em infraestrutura como mecanismo de estímulo à atividade econômica. A partir da contribuição seminal de Keynes (1936), consolidou-se o entendimento de que o investimento exerce papel central na determinação do nível de renda e emprego. Nesse contexto, os gastos públicos em infraestrutura podem atuar não apenas por meio dos efeitos multiplicadores sobre a demanda agregada, mas também por sua capacidade de induzir investimentos privados. Esse mecanismo, conhecido como efeito *crowding-in*, ocorre quando a expansão da infraestrutura reduz custos operacionais, amplia oportunidades de mercado e melhora as expectativas dos agentes econômicos, elevando a rentabilidade esperada dos investimentos privados (Fraga; Resende, 2022).

A literatura contemporânea tem demonstrado que os efeitos de *crowding-in* tendem a ser particularmente relevantes em economias caracterizadas por déficits de infraestrutura e restrições estruturais ao crescimento. Nessas circunstâncias, investimentos públicos em rodovias, portos, energia ou conectividade digital frequentemente são complementares, e não substitutos, dos investimentos privados, contribuindo para ampliar a capacidade produtiva e estimular a acumulação de capital. Evidências recentes para diferentes economias, incluindo



Peça de divulgação do governo federal apresenta aspectos do que virá a ser o primeiro túnel submerso do Brasil, o Santos-Guarujá. Fruto de PPP, é uma das grandes obras de infraestrutura do governo Lula 3

o Brasil, sugerem que a expansão do investimento público em infraestrutura pode exercer influência positiva sobre as decisões de investimento privado ao reduzir custos, elevar a produtividade e melhorar as expectativas dos agentes econômicos (Fraga; Resende, 2022; Franco *et al.*, 2026; Iasco-Pereira; Duregger, 2024).

No contexto latino-americano, a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) elegeu a infraestrutura como elemento central das estratégias de transformação produtiva. A partir dos anos 1990, a instituição passou a desenvolver o conceito de competitividade sistêmica, segundo o qual a competitividade das economias depende não apenas do desempenho das empresas individualmente consideradas, mas também da qualidade do ambiente econômico, institucional e social em que elas operam (Cepal, 1990; Esser *et al.*, 1996). Nessa abordagem, a infraestrutura constitui um dos fundamentos da competitividade ao reduzir custos de transporte, ampliar a eficiência logística, facilitar a difusão tecnológica e favorecer a integração territorial.

A noção de competitividade sistêmica representa um avanço em relação às interpretações tradicionais. Ao reconhecer a importância das condições estruturais fornecidas pelo Estado, a abordagem cepalina destaca que deficiências em infraestrutura comprometem a produtividade sistêmica da economia, limitam a capacidade exportadora e aprofundam desigualdades regionais. Dessa forma, investimentos em infraestrutura passam a ser entendidos não apenas como instrumentos de expansão econômica, mas também como políticas voltadas à transformação estrutural e ao aumento da competitividade nacional.

Mais recentemente, a literatura sobre infraestrutura passou a incorporar de forma crescente preocupações relacionadas à sustentabilidade ambiental e à inclusão social. Essa mudança reflete tanto o avanço do debate internacional sobre desenvolvimento sustentável quanto a crescente percepção de que os impactos dos investimentos em infraestrutura transcendem seus efeitos estritamente econômicos. Nesse contexto, a Agenda 2030 das Nações

O BNDES exerce funções não só de mero financiador. Ele se estabelece como um indutor e articulador de projetos de investimento



JACemini

Unidas atribui papel central à infraestrutura para a consecução dos objetivos de desenvolvimento sustentável (ODSs), especialmente o ODS 9, que propõe a construção de infraestruturas resilientes, a promoção da industrialização inclusiva e sustentável e o fortalecimento da inovação tecnológica (Nações Unidas Brasil, 2015).

A incorporação da sustentabilidade ao debate sobre infraestrutura implica reconhecer que a expansão da capacidade produtiva deve ocorrer em consonância com objetivos ambientais e sociais. Isso significa considerar aspectos como eficiência energética, redução das emissões de carbono, adaptação às mudanças climáticas e preservação dos recursos naturais. Ao mesmo tempo, exige atenção aos efeitos distributivos dos investimentos, uma vez que o acesso desigual à infraestrutura constitui um importante mecanismo de reprodução das desigualdades socioeconômicas e territoriais.

Essa dimensão distributiva é particularmente relevante em países marcados por profundas heterogeneidades regionais, como o Brasil. A ausência ou precariedade de serviços de saneamento, transporte, energia e conectividade digital afeta de forma desproporcional populações de menor renda e regiões periféricas, limitando suas oportunidades econômicas e restringindo-lhes o acesso a serviços públicos essenciais. Nessa perspectiva, investimentos em infraestrutura podem gerar benefícios que ultrapassam os ganhos de eficiência econômica tradicionalmente mensurados, contribuindo para a promoção da inclusão social, da coesão territorial e da redução das desigualdades.

Observa-se, portanto, uma evolução importante na forma como a infraestrutura é compreendida pela literatura econômica. Se as abordagens clássicas enfatizavam sua função como suporte ao crescimento e à produtividade, as interpretações contemporâneas incorporam preocupações relacionadas à competitividade sistêmica, à sustentabilidade ambiental e à equidade social. Apesar das diferenças entre essas correntes teóricas, todas convergem ao reconhecer a infraestrutura como um ativo estratégico fundamental para o desenvolvimento econômico, capaz de influenciar simultaneamente a produtividade, a dinâmica dos investimentos, a competitividade e as condições de bem-estar da população.

3. MEDIDAS, PROGRAMAS E AVANÇOS REGULATÓRIOS NO GOVERNO LULA 3

3.1. NOVO PAC

O lançamento do Novo PAC (Programa de Aceleração do Crescimento), em 2023, configura-se como um marco na política de infraestrutura do governo atual, resgatando a capacidade de coordenação estatal para investimentos estratégicos, mas agora com uma visão adaptada aos desafios contemporâneos. O plano prevê aproximadamente R\$ 1,9 trilhão em investimentos totais, com R\$ 1,3 trilhão previsto para execução no ciclo 2023-2026. Essa iniciativa não apenas foca a retomada de obras paralisadas e a modernização do setor, mas também incorpora a sustentabilidade como um compromisso transversal nos projetos. O plano reconhece a insuficiência da capacidade de financiamento público e, por isso, incentiva fortemente a participação do setor privado no desenvolvimento da infraestrutura econômica e social (Brasil, 2023c).

Além da retomada dos investimentos, o Novo PAC sinaliza uma revalorização do planejamento estatal de longo prazo como instrumento de coordenação do desenvolvimento. Diferentemente de abordagens centradas exclusivamente na execução de projetos isolados, o programa busca articular investimentos, prioridades setoriais e estratégias territoriais, fortalecendo a capacidade do Estado de orientar recursos para áreas consideradas estratégicas (Brasil, 2023c).

Um dos pilares do programa é a revitalização do Minha Casa, Minha Vida (MCMV), peça-chave da política habitacional. Relançado com metas renovadas, o programa se concentra em atender famílias de baixa renda e agora expande suas modalidades para incluir a urbanização de áreas precárias e o atendimento à zona rural. Com a contratação dos serviços de construção de 2,3 milhões de moradias e um investimento de mais de R\$ 383 bilhões entre janeiro de 2023 e março de 2026 (Brasil, 2023b), o MCMV não apenas contribui diretamente para a redução do déficit habitacional, mas também atua como um importante indutor da atividade econômica ao estimular a cadeia produtiva da construção civil, setor intensivo em mão de obra e com elevada capacidade de geração de empregos. Segundo estimativas (DNIT; FGV Ibre, 2025), a construção civil apresenta o maior multiplicador de emprego entre os setores de infraestrutura analisados, com potencial para gerar 33,25 empregos a cada R\$ 1 milhão investido, superando nesse quesito os setores de transporte (31,77), informação e comunicação (23,87) e eletricidade, gás, água e esgoto (17,26).

Além disso, vale o destaque para um dos eixos do Novo PAC, o “Transporte eficiente e sustentável”, que demonstra a execução mais acelerada do programa, com mais de 70% dos R\$ 365,8 bilhões previstos já aplicados até março de 2026 (Brasil, 2023e). Esse esforço se reflete diretamente no setor rodoviário, no qual a proporção de rodovias federais em boas condições saltou de 52% para 64% no período de 2022 a março de 2026. A ênfase na atratividade de mercado é evidenciada pelo ciclo recorde de 21 novos leilões de concessões rodoviárias entre janeiro de 2023 e março de 2026, indicando uma trajetória de reforço de políticas que busquem aliar o investimento estatal ao capital privado para superar as carências históricas de infraestrutura do Brasil.

Adicionalmente, o Novo PAC apresenta eixos que priorizam aspectos de sustentabilidade, como a resiliência urbana e a melhoria da qualidade de vida em face da emergência climática. No eixo “Cidades sustentáveis e resilientes”, o investimento maciço na retomada e

conclusão de obras de drenagem urbana sustentável e contenção de encostas é um reconhecimento da crescente intensidade e frequência de desastres naturais (Brasil, 2023a). Esses projetos visam proteger vidas e patrimônios, tornando os centros urbanos mais preparados e adaptáveis. Complementarmente, a área de saneamento básico, com bilhões destinados à coleta e tratamento de esgotos, e a gestão de resíduos sólidos, focada na erradicação de lixões e no incentivo à economia circular, abordam questões ambientais e sociais crônicas que impactam diretamente a saúde e o ecossistema das cidades.

Outro eixo que se concentra em questões sustentáveis é a “Transição e segurança energética”, que, com R\$ 474,6 bilhões previstos para o período de 2023 a 2026, visa à descarbonização da economia e à consolidação do Brasil como uma potência verde (Brasil, 2023d). O eixo mobiliza um grande volume de recursos para a expansão da rede de transmissão, essencial para a integração da geração de energia renovável (principalmente eólica e solar no Nordeste) ao Sistema Interligado Nacional. Além disso, há um foco no desenvolvimento de combustíveis de baixo carbono, com a expansão da produção de etanol de segunda geração, e na eficiência energética, através da modernização da iluminação pública. Esses investimentos não apenas aprofundam a segurança do abastecimento energético, mas também fortalecem uma matriz mais limpa, alinhada aos compromissos climáticos globais.

Em termos de impacto social e econômico, a infraestrutura sustentável é vista como um motor de desenvolvimento. Os investimentos em mobilidade urbana sustentável, com a aquisição de ônibus elétricos e a construção de corredores de alta capacidade — BRTs (*bus rapid transits*, ou transportes rápidos por ônibus), VLTs (veículos leves sobre trilhos) —, buscam reduzir o tempo de deslocamento e a emissão de gases poluentes, beneficiando a população de baixa renda nas regiões metropolitanas ao conectar a infraestrutura à agenda social (por exemplo, através do programa de urbanização de favelas) e à agenda ambiental (com a erradicação de lixões e o fomento à energia limpa).

O Novo PAC, ao usar o investimento público como alavanca para a adaptação climática, o desenvolvimento econômico e o crescimento da economia verde, busca ser inclusivo e ecologicamente responsável, além de aprimorar aspectos que não foram tratados nos programas passados de infraestrutura tanto social quanto econômica.

3.2. INFRAESTRUTURA LOGÍSTICA

O governo Lula 3 empreendeu uma agenda de ampla modernização da infraestrutura logística brasileira, que ganha destaque para além do eixo “Transporte eficiente e sustentável” do Novo PAC. É possível observar essa evolução no período de 2022 para 2023, quando o setor de transporte e logística teve o avanço mais significativo no fluxo de investimentos, com crescimento real de 58,3% (Abdib, 2024).

Os investimentos e concessões realizados nesse período não apenas ampliaram a capacidade física dos setores envolvidos, mas também têm gerado ganhos expressivos em competitividade, implementação de boas práticas, desburocratização e inclusão econômica, reposicionando o Brasil em relação a seus gargalos históricos.

No setor portuário, a agenda de concessões evidencia um reforço importante da política de leilões. Entre 2023 e 2026, estão previstos R\$ 30 bilhões em investimentos voltados à modernização dos portos, por meio de mais de 60 leilões conduzidos pelo Ministério de Portos e Aeroportos (Brasil, 2025a). O número de leilões previstos é expressivamente supe-

@fabricioabrantes



Residencial São Sebastião I, obra do programa Minha Casa, Minha Vida em Brumado (BA)

rior ao de leilões executados nos 10 anos anteriores, quando, entre 2013 (ano de criação da nova Lei dos Portos) e 2022, foram realizados 41 leilões. A diferença traduz a perspectiva de aumento do ritmo de investimentos, com projeção de ganhos de eficiência para o comércio exterior, redução de custos logísticos e maior integração regional (Brasil, 2025b).

O setor hidroviário também se destaca quanto à trajetória de investimentos públicos: o governo Lula 3 direcionou a ele R\$ 767 milhões em seus dois primeiros anos, o que representa um aumento de cerca de 45% em relação ao governo anterior. Para coordenar essas ações, foi criada a Secretaria Nacional de Hidrovias e Navegação, responsável pela implementação de políticas públicas estratégicas. Entre as iniciativas destacam-se o derrocamento do pedral do Lourenço, dragagens em hidrovias do Tapajós e São Francisco e a manutenção das hidrovias do Madeira, Parnaíba e Paraguai. Esses investimentos visam ampliar a navegabilidade, reduzir custos logísticos, integrar o transporte hidroviário aos demais modais, fortalecer a competitividade do setor e promover a logística sustentável no país (Brasil, 2025a).

No setor aéreo, os avanços são evidentes quanto ao fluxo de demanda. Em 2022, o Brasil transportou cerca de 98 milhões de passageiros, número que subiu para 112 milhões em 2023 e chegou a mais de 118 milhões em 2024, quando se registrou o segundo melhor desempenho da história, de acordo com os dados do *Relatório de demanda e oferta* da Agência Nacional de Aviação Civil (Anac, *s.d.*).

Esse crescimento expressivo reflete tanto o atendimento à demanda reprimida quanto os investimentos em programas como o AmpliAR e o Investe + Aeroportos. O primeiro, voltado à aviação regional, destina investimentos privados de mais de R\$ 5 bilhões à modernização e ampliação da infraestrutura de aeroportos em regiões menos atendidas (Brasil, 2024f). O segundo prevê uma revisão da portaria Minfra nº 93/2020 com o objetivo de estimular investimentos comerciais em aeroportos concedidos (incluindo estaduais e municipais) para melhoria da estrutura física dos empreendimentos (Brasil, 2025b).

Essa defasagem estrutural evidencia que o desafio não se restringe a prover o volume de investimentos necessários, mas sobretudo a garantir que o setor público tenha poder para financiá-los e incentivá-los

No setor de ferrovias, o governo anunciou em algumas redes sociais, artigos na mídia e entrevistas que está em elaboração o Plano Nacional de Ferrovias. Além disso, foi aberto o edital para contratação de serviços destinados à expansão de um dos trechos da Fiol (Ferrovia de Integração Oeste-Leste), com o objetivo de dar continuidade à construção da ferrovia e avançar na integração do sistema e no escoamento de cargas do país.

Já para o setor de infraestrutura logística no geral, é válido citar a elaboração do Plano Nacional de Logística (PNL) 2050, que

representa um esforço de consolidar o planejamento logístico para o setor de transportes brasileiro e apresenta avanços em relação aos planos anteriores. Enquanto o PNL 2025 (elaborado em 2018) teve foco em mapear e solucionar gargalos de curto e médio prazo e o PNL 2035 (elaborado em 2021) avançou ao ampliar seu alcance com a incorporação de uma visão intermodal mais robusta e de cenários de longo prazo, o PNL 2050 promete combinar visão estratégica de longo prazo com mecanismos de governança mais sólidos.

O PNL 2050 representa um exemplo relevante dessa retomada do planejamento estratégico no setor de infraestrutura. Para além da elaboração de uma carteira de projetos, o plano incorpora metodologias de priorização que consideram simultaneamente critérios econômicos, ambientais e sociais, ampliando o escopo tradicional das análises focadas exclusivamente em viabilidade financeira ou demanda projetada. Essa abordagem busca alinhar os investimentos em transportes aos objetivos de sustentabilidade, integração territorial e redução das desigualdades regionais, aproximando o planejamento logístico brasileiro das melhores práticas internacionais de avaliação multicritério (CAF, 2025).

Nesse contexto, o plano mais atual será elaborado nos marcos do Planejamento Integrado de Transportes, instituído pelo decreto nº 12.022/2024, com maior força normativa e maior hierarquia, abrangendo mais instâncias (Brasil, 2024b). Além disso, o Ministério dos Transportes e o Banco de Desenvolvimento da América Latina e Caribe (CAF) firmaram uma cooperação técnica voltada à realização do estudo “Inclusão das unidades federativas no âmbito do PNL 2050”, com aporte de US\$ 300 mil por parte do banco. A iniciativa busca a construção de uma base técnica robusta que capte as realidades e prioridades logísticas regionais. A combinação dessa parceria com a participação social e com a adoção de ferramentas mais modernas de simulação de fluxos de carga e passageiros regionaliza o debate e aumenta a transparência e a legitimidade do processo (CAF, 2025).

O atual governo tem, ademais, trabalhado de forma transparente e oferecido aos *players* do setor uma agenda de ações para acompanhamento e maior participação. Os perfis em redes sociais do Ministério dos Transportes, do Ministério de Portos e Aeroportos e da

Infra S.A., bem como dos próprios ministros e de seus secretários e assessores, têm prestado informações relevantes e atuais aos interessados no setor de infraestrutura. Isso gera previsibilidade, mostra a linha de raciocínio do governo em relação ao setor, estabelece e divulga uma cadeia de prioridades de projetos que serão contemplados e, sobretudo, traz um cronograma de ação a ser seguido e cobrado depois pela população, usuários, concessionários e demais agentes afetados pela medida.

Esse conjunto de iniciativas não só garante maior conforto e segurança aos usuários, como colabora para a segurança jurídica e previsibilidade do setor, fortalecendo as cadeias produtivas locais e a interiorização do desenvolvimento.

3.3. BNDES

Apesar da maior atividade governamental no setor de infraestrutura, a natureza dos projetos do setor, que exigem longa maturação e volumosos investimentos, explicita a carência de um agente financeiro capaz de sustentar o crédito de longo prazo. É nesse ponto que o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) assume um papel estratégico crucial. O banco garante a disponibilidade de crédito necessária para o cumprimento da agenda de desenvolvimento, atuando como um articulador entre os setores público e privado e conferindo viabilidade econômico-financeira a projetos de grande impacto.

A dimensão desse papel é reforçada pelo Novo PAC, que prevê cerca de R\$ 360 bilhões em financiamentos a serem disponibilizados pelo BNDES, segundo a edição número 60 da *Revista do BNDES* (BNDES, 2024). Esses recursos são direcionados para projetos de concessões e PPPs em áreas como infraestrutura social, logística, mobilidade urbana e meio ambiente. Não por acaso, ainda de acordo com a revista, em 2024 a infraestrutura consolidou-se como o principal destino das novas concessões de crédito do banco, um feito notável mesmo diante de entraves macroeconômicos, como a taxa de juros em patamar elevado. Esse desempenho se justifica justamente pela essência dos projetos de infraestrutura, que demandam horizontes de financiamento extensos em um país que carece de um mercado de crédito privado robusto com maturidade superior a dez anos.

Nesse cenário, o BNDES exerce funções não só de mero financiador. Ele se estabelece como um indutor e articulador de projetos de investimento. Tais funções foram substancialmente reforçadas em 2024 com a promulgação da lei nº 14.937/2024, que instituiu as letras de crédito do desenvolvimento (LCDs). Essa nova ferramenta amplia a capacidade dos bancos de desenvolvimento — os únicos autorizados a emitir esses títulos — de captar recursos no mercado de capitais para alocá-los em projetos de longo prazo (Brasil, 2024d).

Diferentemente das debêntures incentivadas, que são emitidas por empresas privadas, as LCDs são emitidas por instituições de fomento. Essa característica lhes confere maior previsibilidade e um alinhamento direto com as políticas públicas de desenvolvimento econômico. Ademais, ao emitir os títulos com benefícios tributários — notadamente a isenção de imposto de renda para pessoas físicas —, o BNDES assume o compromisso de repassar integralmente essa isenção aos financiamentos concedidos. Isso torna o instrumento mais atrativo e efetivamente incentiva a canalização da poupança privada para setores estratégicos, com destaque para a infraestrutura. Mesmo com limitações inerentes aos novos títulos, como o limite anual de emissão de R\$ 10 bilhões por instituição e a baixa liquidez inicial do ativo, a

Os desafios estruturais remanescentes, especialmente o *gap* entre o investimento realizado e o necessário, reforçam a importância de uma agenda de longo prazo

atuação histórica do BNDES, combinada com a inovação das LCDs, evidencia que o Brasil está construindo um arcabouço mais robusto de financiamento de longo prazo, condição essencial para viabilizar a infraestrutura necessária ao desenvolvimento sustentável do país.

3.4. AVANÇOS REGULATÓRIOS

A qualidade regulatória é um pilar insubstituível para o desenvolvimento do setor de infraestrutura, pois é ela que garante a estabilidade, a previsibilidade e a segurança jurídica necessárias para a

atração do capital privado em projetos de longo prazo.

Nesse contexto, um dos avanços regulatórios mais significativos do governo atual no financiamento de projetos foi a sanção da lei nº 14.801/2024, que introduziu uma nova modalidade de debêntures de infraestrutura. A nova legislação mudou o foco do modelo incentivado anterior (lei nº 12.431/2011), que oferecia isenção de Imposto de Renda ao investidor pessoa física, concedendo incentivos fiscais diretamente ao emissor da debênture (concessionárias e empresas de serviços públicos) (Brasil, 2024g).

Esse mecanismo permite que a empresa emissora usufrua de uma redução na base de cálculo do Imposto de Renda da Pessoa Jurídica (IRPJ) e da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) em um valor adicional de 30% dos juros pagos aos detentores dos títulos. Além disso, a lei nº 14.801/2024 (Brasil, 2024c) foi detalhada e complementada pelo decreto nº 11.964/2024 (Brasil, 2024a), que estabeleceu critérios para o enquadramento e o acompanhamento de projetos de investimento que sejam prioritários na área de infraestrutura ou que promovam a produção econômica intensiva em pesquisa, desenvolvimento e inovação (Brasil, 2024e).

O aprimoramento regulatório resultou em maior flexibilidade operacional para os emissores, notavelmente ao estender de 24 para 60 meses o prazo máximo para reembolso de gastos, despesas ou dívidas incorridas no projeto. Esse novo limite, que será implementado de forma gradual até 2027, permite que empresas captem recursos no mercado de capitais em fases mais maduras do projeto, o que contribuirá para a redução do risco de captação e vai estimular o essencial investimento institucional no setor (como fundos de pensão e seguradoras).

Em paralelo a essas mudanças, o mercado de capitais também avançou em sintonia com a agenda sustentável. Destaca-se a criação da categoria *green equity* pela B3, que visa reconhecer e valorizar publicamente empresas comprometidas com práticas sustentáveis e que demonstrem metas ambientais mensuráveis (B3, *s.d.*). Essa iniciativa sinaliza uma mudança estrutural no perfil dos investimentos nacionais, aproximando o financiamento de infraestrutura dos princípios da economia verde e dos objetivos de desenvolvimento sustentável (ODSs). A sinergia entre digitalização, regulação moderna e foco ambiental fortalece o posicionamento do Brasil como uma referência emergente em infraestrutura sustentável.



“Áreas como o transporte rodoviário e a logística, por exemplo, exigem contrapartidas e garantias públicas que viabilizem parcerias de longo prazo e execução célere de projetos.” Na foto, obras de duplicação da rodovia BR-381 no município de Antônio Dias, em Minas Gerais, iniciadas em abril de 2026

A continuidade dessas práticas de aprimoramento regulatório é vital para reduzir incertezas e fortalecer a governança, aumentando a eficiência na execução de projetos e impactando positivamente a produtividade e a resiliência econômica do país.

4. REFLEXÕES E DESAFIOS

Embora os investimentos em infraestrutura tenham apresentado significativo crescimento nos últimos três anos, eles ainda se encontram abaixo do nível considerado ideal para a prosperidade do setor. De acordo com a Associação Brasileira de Infraestrutura e Indústrias de Base (Abdib, 2021), para superar gargalos de infraestrutura, o país requeria investimentos equivalentes a 4,31% do produto interno bruto (PIB) por ano entre 2020 e 2029, especialmente no setor de transporte e logística. No entanto, o investimento de 2024, como mencionado anteriormente, no recorde da série histórica, indica apenas um gasto de 2,27% do PIB, menos da metade do necessário, gerando um *gap* anual de aproximadamente R\$ 266 bilhões a preços de 2024.

Essa insuficiência se reflete diretamente no estoque de capital em infraestrutura, que, sem a devida manutenção, é consumido pela depreciação dos ativos. Em 2025, o estoque brasileiro foi projetado em 35,21% do PIB. É patamar significativamente inferior ao chamado “estoque-alvo”, estimado em 63,71% do PIB, que representaria uma infraestrutura modernizada e consequentemente capaz de garantir acesso universal aos serviços (Inter.B, 2025).

Essa defasagem estrutural evidencia que o desafio não se restringe a prover o volume de investimentos necessários, mas sobretudo a garantir que o setor público tenha poder para financiá-los e incentivá-los. A capacidade de financiamento estatal vem se mostrando cada vez mais limitada, o que exige que as regras fiscais vigentes ampliem o espaço para o investimento público produtivo, distinguindo-o dos demais gastos obrigatórios.

O novo arcabouço fiscal ainda impõe limites à expansão do investimento público. Para superar esse desafio, é essencial que as regras fiscais evoluam no sentido de abrir maior espaço relativo para o investimento público produtivo, reconhecendo seu papel estratégico na promoção do desenvolvimento de longo prazo do país.

Segundo dados da CNI (2025), em 2024, 70,5% dos investimentos em infraestrutura tiveram origem privada. Embora esse protagonismo do capital privado seja importante ao permitir a continuidade de projetos relevantes, a participação estatal se faz estratégica e essencial para a indução de iniciativas de grande porte e para a criação de condições macroeconômicas e regulatórias que favoreçam justamente a eficiência da atuação do setor privado.

Áreas como o transporte rodoviário e a logística, por exemplo, exigem contrapartidas e garantias públicas que viabilizem parcerias de longo prazo e execução célere de projetos. Além disso, políticas públicas voltadas à melhoria do ambiente regulatório e à segurança jurídica são indispensáveis para a atração de novos investimentos. Um marco regulatório estável, previsível e coerente com as necessidades do mercado é condição básica para o aumento da confiança dos investidores e para a redução dos riscos associados a empreendimentos de grande escala.

Mesmo diante de tais pontos de atenção, é necessário reconhecer a resiliência do setor de infraestrutura, que tem conseguido manter uma trajetória de expansão mesmo em cenário macroeconômico adverso, com juros elevados, incertezas políticas e ambiente externo desfavorável. Além disso, a continuidade dos investimentos, ainda que abaixo do ideal, mostra que o tema passou a ocupar um espaço prioritário na pauta governamental, sendo capaz de mobilizar recursos, gerar empregos e impulsionar ganhos de produtividade no longo prazo. Nesse sentido, o avanço recente de projetos estruturantes, com o aumento das concessões em transporte, saneamento e energia, demonstra que há uma articulação crescente entre o setor público e o privado em busca de soluções sustentáveis.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Dessa forma, há espaço para otimismo no setor: a infraestrutura brasileira demonstra capacidade de adaptação e tende a se consolidar como um dos eixos fundamentais para um crescimento econômico mais robusto e inclusivo. No médio e longo prazo, o fortalecimento das políticas de planejamento, a ampliação das parcerias público-privadas e o contínuo aprimoramento do ambiente regulatório poderão reduzir o déficit de infraestrutura e criar um círculo virtuoso de investimento, produtividade e desenvolvimento social. A experiência recente sugere que a retomada dos investimentos produz resultados mais consistentes quando acompanhada por instrumentos permanentes de planejamento e priorização, capazes de orientar a seleção de projetos segundo critérios econômicos, ambientais e sociais de longo prazo.

Os avanços registrados entre 2022 e 2026 evidenciam que a retomada do papel estratégico do Estado na coordenação dos investimentos em infraestrutura é possível e necessária. O Novo PAC, a ampliação das concessões, a atuação do BNDES e os novos instrumentos de financiamento — como as debêntures de infraestrutura e as letras de crédito do desenvolvimento — conformam um conjunto de políticas que, embora ainda insuficiente para eliminar o déficit histórico, representa uma mudança qualitativa relevante em relação ao período anterior. A consolidação dessa trajetória depende, no entanto, da continuidade

das políticas de planejamento integrado, do aprimoramento regulatório e da capacidade do país de elevar progressivamente o volume de recursos destinados ao setor.

Conclui-se, portanto, que a infraestrutura voltou a ocupar papel central na agenda econômica brasileira, configurando-se como vetor essencial para o crescimento sustentável e inclusivo do país. Os desafios estruturais remanescentes, especialmente o *gap* entre o investimento realizado e o necessário, reforçam a importância de uma agenda de longo prazo que combine planejamento estratégico, inovação no financiamento e parceria equilibrada entre os setores público e privado. Somente assim será possível superar as deficiências históricas e construir a base material necessária ao desenvolvimento econômico e social do Brasil.

* Graduada em Economia na Universidade de Brasília (UnB).

E-mail: jtbrunacci@gmail.com

** Graduada em Ciências Econômicas e doutora em Economia pela UnB.

Mestra em Economia pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).

Professora associada do Departamento de Economia da UnB.

E-mail: geovanalorena@unb.br

*** Bacharel em Ciências Econômicas e doutorando em Economia pela UnB.

Mestre em Desenvolvimento Econômico pela Universidade Federal do Paraná

(UFPR). Especialista em Gestão Pública pela AVM. Professor de Métodos

Quantitativos em Economia na Universidade do Distrito Federal (UnDF). Sócio

da Pakt Consultoria e Assessoria, associada à Charles River Associates.

E-mail: lgabatista@gmail.com

► Texto recebido em 25 de novembro de 2025; aprovado em 19 de junho de 2026.

ABDIB. **Livro azul da infraestrutura**. Brasília: Associação Brasileira da Infraestrutura e Indústrias de Base, 2021.

_____. _____. Brasília: Associação Brasileira da Infraestrutura e Indústrias de Base, 2024.

_____. _____. Brasília: Associação Brasileira da Infraestrutura e Indústrias de Base, 2025.

ANAC. **Relatório de demanda e oferta**. Brasília: Agência Nacional de Aviação Civil, [s.d.]. Disponível em: <<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrljoiNDI3ZjQxZDItMjY2MC00ZnNhLTk1ZjUtN2MwNmJmZnZiNiNGE1li-widCl6lm1NzQ4ZjZlLWl0YTQtNGlyYy1hYjJhLWVmOTUyMjM0ODM2NiJ9>>. Acesso em: 23 set. 2025.

ASCHAUER, David A. Is public expenditure productive?. **Journal of Monetary Economics**, v. 23, n. 2, p. 177-200, 1989.

B3. **Green equities.** São Paulo: B3, [s.d.]. Disponível em: <<https://content.b3.com.br/green-equities>>. Acesso em: 27 out. 2025.

BNDES. **Revista do BNDES**, v. 30, n. 60, dez. 2024.

BRASIL. Decreto nº 11.964, de 26 de março de 2024. Decreto que complementa a Lei nº 14.801/2024. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, ano CLXII, n. 60, p. 1, 27 mar. 2024a.

_____. Decreto nº 12.022, de 16 de maio de 2024. Institui o Planejamento Integrado de Transportes. **Diário Oficial da União:** seção 1, Brasília, ano CLXII, n. 95, p. 5, 17 maio 2024b.

_____. Lei nº 14.801, de 9 de janeiro de 2024. Dispõe sobre as debêntures de infraestrutura. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, ano CLXII, n. 7, p. 1, 10 jan. 2024c.

_____. Lei nº 14.937, de 26 de julho de 2024. Institui a Letra de Crédito do Desenvolvimento. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, ano CLXII, n. 144, p. 1, 29 jul. 2024d.

_____. Ministério da Casa Civil. **Cidades sustentáveis e resilientes**. Brasília: Ministério da Casa Civil, 2023a. Disponível em: <www.gov.br/casacivil/pt-br/novopac/cidades-sustentaveis-e-resilientes>. Acesso em: 23 set. 2025.

_____. _____. **Minha Casa, Minha Vida**. Brasília: Ministério da Casa Civil, 2023b. Disponível em: <www.gov.br/casacivil/pt-br/novopac/cidades-sustentaveis-e-resilientes/minha-casa-minha-vida>. Acesso em: 16 jun. 2026.

_____. _____. **Novo PAC**. Brasília: Ministério da Casa Civil, 2023c. Disponível em: <www.gov.br/casacivil/pt-br/novopac>. Acesso em: 16 jun. 2026.

_____. _____. **O que é o Programa de Parcerias de Investimentos?**. Brasília: Ministério da Casa Civil, 2026. Disponível em: <www.gov.br/casacivil/pt-br/ocultadas/orgaos/seppi/sobre-o-programa>. Acesso em 16 jun. 2026.

_____. _____. **Transição e segurança energética.** Brasília: Ministério da Casa Civil, 2023d. Disponível em: <www.gov.br/casacivil/pt-br/novopac/transicao-e-seguranca-energetica>. Acesso em: 16 jun. 2026.

_____. _____. **Transporte eficiente e sustentável**. Brasília: Ministério da Casa Civil, 2023e. Disponível em: <www.gov.br/casacivil/pt-br/novopac/transporte-eficiente-e-sustentavel>. Acesso em: 16 jun. 2026.

_____. Ministério da Fazenda. **Novo decreto do governo federal regulamenta a emissão das debêntures de infraestrutura**. Brasília: Ministério da Fazenda, 2024e. Disponível em: <www.gov.br/fazenda/pt-br/assuntos/noticias/2024/marco/novo-decreto-do-governo-federal-regulamenta-a-emissao-das-debentures-de-infraestrutura>. Acesso em: 26 out. 2025.

_____. Ministério de Portos e Aeroportos. **Ampliar**. Brasília: Ministério de Portos e Aeroportos, 2024f. Disponível em: <www.gov.br/portos-e-aeroportos/pt-br/ampliar>. Acesso em: 23 set. 2025.

_____. _____. **Concessões no setor de portos somam R\$ 30 bilhões em investimentos.** Brasília: Ministério de Portos e Aeroportos, 2025a. Disponível em: <www.gov.br/portos-e-aeroportos/pt-br/assuntos/noticias/2025/08/concessoes-no-setor-de-portos-somam-r-30-bilhoes-em-investimentos>. Acesso em: 23 set. 2025.

_____. _____. **MPor lança programa para incentivar empreendimentos comerciais nos aeroportos.** Brasília: Ministério de Portos e Aeroportos, 15 set. 2025b. Disponível em: <www.gov.br/portos-e-aeroportos/pt-br/assuntos/noticias/2025/09/mpor-lanca-programa-para-incentivar-empreendimentos-comerciais-nos-aeroportos>. Acesso em: 23 set. 2025.

_____. Ministério dos Transportes. **Lei das debêntures de infraestrutura impulsionará investimentos no setor de transportes**. Brasília: Ministério dos Transportes, 11 jan. 2024g. Disponível em: <www.gov.br/transportes/pt-br/assuntos/noticias/2024/01/lei-das-debentures-de-infraestrutura-impulsionara-investimentos-no-setor-de-transportes>. Acesso em: 26 out. 2025.

_____. **Proposta de Emenda à Constituição nº 32, de 2022.** Propõe a PEC da Transição. Brasília: Câmara dos Deputados, 8 dez. 2022.

CAF. **Com apoio do CAF, Brasil avança em novo Plano Nacional de Logística.** Caracas: Banco de Desenvolvimento da América Latina e Caribe, 1 jul. 2025. Disponível em: <www.caf.com/pt/presente/noticias/com-apoio-do-caf-brasil-avanca-na-construcao-do-novo-plano-nacional-de-logistica>. Acesso em: 24 set. 2025.

CALDERÓN, César; SERVÉN, Luis. Infrastructure, growth and inequality: an overview. **Policy Research Working Paper**, n. 7034. Washington, DC: World Bank, 2014.

CEPAL. **Transformación productiva con equidad:** la tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa. Santiago de Chile: Cepal, 1990.

CNI. **Pilares da infraestrutura brasileira:** uma agenda de modernização. Brasília: Confederação Nacional da Indústria, 2025.

DNIT; FGV IBRE. **Boletim da Infraestrutura**, ed. 2, 2025.

ESSER, Klaus et al. Systemic competitiveness: a new challenge for firms and for government. **Revista Cepal**, Santiago, ago. 1996.

FRAGA, Jefferson Souza; RESENDE, Marco Flávio da Cunha. Infrastructure, conventions and private investment: an empirical investigation. **Structural Change and Economic Dynamics**, v. 61, 351-361, 2022.

FRANCOIS, John Nana; KONTE, Maty; RUCH, Franz. "Crowding in" effect of public investment on private investment revisited. **Journal of International Money and Finance**, v. 164, April 2026.

FRISCHTAK, Claudio. O investimento em infraestrutura no Brasil: histórico recente e perspectivas. **Revista Pesquisa e Planejamento Econômico**, v. 38, n. 2, 2008.

HIRSCHMAN, Albert O. **The strategy of economic development.** New Haven: Yale University Press, 1958.

IASCO-PEREIRA, Hugo Carcanholo; DUREGGER, Rafael. Public investment, infrastructure and private investment in Brazil: is there a crowding-in effect?. **EconomiA**, v. 25, n. 2, p. 289-308, 2024.

INTER.B. **Carta de infraestrutura:** os investimentos setoriais, novas estimativas do estoque de capital, e a agenda de modernização da infraestrutura no país. São Paulo: Inter.B, 2025.

KEYNES, John Maynard. **The general theory of employment, interest and money.** London: Macmillan, 1936.

NAÇÕES UNIDAS BRASIL. **Objetivo de desenvolvimento sustentável 9:** indústria, inovação e infraestrutura. Brasília: Nações Unidas Brasil, 2015. Disponível em: <<https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/9>>. Acesso em 20 jun. 2026.

WORLD BANK. **World development report 1994:** infrastructure for development. Washington, DC: World Bank, 1994.