

AVALIAÇÃO DOS INVESTIMENTOS DO PAC: UMA COMPARAÇÃO DAS METODOLOGIAS UTILIZADAS PELA CASA CIVIL, ONG CONTAS ABERTAS E IPEA

Frederico Hartmann de Souza*
Carlos Alvares da Silva Campos Neto**

1 INTRODUÇÃO

O objetivo deste estudo é abordar as diferentes metodologias empregadas pela organização não governamental (ONG) Contas Abertas e pela Casa Civil para avaliarem as realizações do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Além disso, será analisada a metodologia empregada pelo Ipea, que realizou estudos comparando as necessidades de investimento em infraestrutura de transportes com os investimentos propostos pelo PAC.

Recentemente, a ONG Contas Abertas realizou um estudo que avaliava o andamento das obras do PAC. A pesquisa indica que, até abril de 2010, dos 13.958 empreendimentos incluídos no plano, 52,8% ainda estavam em estágio inicial, 34,2% em fase de obras e apenas 13% concluídos (CONTAS ABERTAS, 2010).

Em sua resposta, o governo ressaltou que os resultados obtidos pela ONG deviam-se à metodologia adotada. De acordo com a Casa Civil, se o andamento das obras for avaliado segundo o valor dos investimentos, constata-se que até abril de 2010 já haviam sido executados 70,7% dos R\$ 656,5 bilhões do PAC (BRASIL, 2009).

2 AS METODOLOGIAS DA ONG CONTAS ABERTAS E DA CASA CIVIL

O PAC, lançado em 2007, previa investimentos de R\$ 656,5 bilhões até 2010 em três grandes áreas de infraestrutura: transportes; energia; e rede social e urbana. Os relatórios de evolução do plano são de dois tipos: estaduais e nacional. Os relatórios estaduais são mais detalhados, de maneira que algumas informações neles contidas não estão disponíveis no relatório nacional. Por sua vez, os valores contidos no relatório nacional correspondem à soma de todos os investimentos listados nos relatórios estaduais.

O PAC-2, lançado em 2010, prevê investimentos de R\$ 958,9 bilhões entre 2011 e 2014. No período pós-2014, a previsão é investir R\$ 631,6 bilhões, totalizando R\$ 1,59 trilhão.

Contas Abertas (2010) avaliou o andamento das obras do PAC por meio dos relatórios estaduais. A ONG analisa o andamento das obras conforme o ritmo de conclusão dos empreendimentos. O PAC possui 13.958 empreendimentos; assim, se 1.815 obras foram concluídas, isto significa que 13% do plano foi executado.

O problema desta abordagem é que ela atribui o mesmo peso para obras de diferentes magnitudes. Desse modo, se a pavimentação de um trecho de rodovia no interior do país for concluída, ela é contabilizada como um empreendimento finalizado. Se as obras de uma usina hidrelétrica ainda estão em andamento, a obra não é contabilizada como pronta. A metodologia da Contas Abertas não distingue obras de pequeno e grande porte. É esperado que obras de maior vulto demorem mais para serem finalizadas. Todavia, a metodologia da ONG também é válida, pois o que interessa à população e ao país é a conclusão da obra. De nada adianta investir tempo e recursos financeiros em grandes obras se estas não forem finalizadas.

* Pesquisador do Programa Nacional de Pesquisa em Desenvolvimento (PNPD) no Ipea.

** Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais, de Inovação, Regulação e Infraestrutura (Diset) do Ipea.

A ONG Contas Abertas considera que a obra está em andamento a partir do primeiro desembolso registrado no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi).¹ Trata-se de uma visão financista, que não leva em conta que, às vezes, o primeiro desembolso demora. Dessa forma, a ONG não considera todos os procedimentos preparatórios anteriores ao desembolso.

Antes do início de qualquer obra, existe uma série de procedimentos obrigatórios que devem ser cumpridos. Deve haver a elaboração do projeto, a emissão da licença de instalação (licença ambiental), o parecer favorável do Tribunal de Contas da União (TCU), e, finalmente, a licitação, que é a última etapa antes do primeiro desembolso. Muitas vezes a empresa que perde a licitação recorre à justiça, o que implica em demorados trâmites judiciais. Além disso, o TCU e o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) não possuem prazos, de maneira que suas decisões podem demorar um longo período.

De acordo com a Casa Civil, a metodologia adotada pela ONG Contas Abertas não leva em consideração todas as etapas que antecedem o início das obras. O órgão público argumenta que a maneira mais adequada de avaliar o ritmo de execução das obras do PAC é o valor dos investimentos executados, que, até abril de 2010, somavam R\$ 463,9 bilhões, o que representa 70,7% dos R\$ 656,5 bilhões previstos no PAC. Segundo este critério, se uma grande obra ainda não foi concluída, mas 50% do investimento previsto já foi realizado, este valor é contabilizado pela Casa Civil ao avaliar o andamento das obras do PAC.

O último relatório do PAC disponibilizado pela Casa Civil avalia a execução financeira do plano até abril de 2010. Dos R\$ 463,9 bilhões já executados, apenas R\$ 41,8 bilhões são oriundos do Orçamento Geral da União (fiscal e de seguridade), o que representa apenas 9% do total (BRASIL, 2010). As estatais, por exemplo, investiram, durante o mesmo período, R\$ 154,5 bilhões. Neste valor estão incluídos os investimentos da Petrobras, que realiza seu plano de investimentos com recursos próprios (operacionais e de financiamento), sem aporte de recursos fiscais por parte do governo federal. Segundo dados da estatal, seu plano de investimentos de 2007 a 2010 é de R\$ 148 bilhões, valor integralmente incorporado à contabilização do PAC. Isto significa que a Petrobras é responsável por 23% dos investimentos totais do plano, e que os investimentos da estatal são 254% maiores que os do orçamento fiscal. Outra categoria relevante na execução financeira do PAC são os financiamentos habitacionais à pessoa física, que representam R\$ 157,9 bilhões, ou 34% do total dos investimentos já realizados pelo PAC. Portanto, do que foi efetivamente executado do PAC, 67,3% são recursos oriundos das empresas estatais e dos financiamentos tomados por cidadãos brasileiros para a aquisição de casa própria, reforçados pelo programa Minha Casa, Minha Vida. O esforço fiscal do governo central para a realização dos investimentos previstos no PAC é, relativamente, de pouca expressão.

3 A METODOLOGIA DO IPEA

O Ipea, em três diferentes estudos, identificou as necessidades de investimento em infraestrutura de transporte no Brasil. Os estudos basearam-se no *Plano Nacional de Logística e Transportes* (BRASIL, 2007), no *Plano CNT de Logística* (CNT, 2008), no *Plano Plurianual* (BRASIL, 2008), no *PAC* (BRASIL, 2009), no *Anuário Exame de Infraestrutura* (REVISTA EXAME, 2008), em entrevistas, entre outras fontes. Os resultados da pesquisa foram consolidados nos mapeamentos do Ipea de obras rodoviárias,² ferroviárias (CAMPOS NETO *et al.*, 2010) e portuárias (CAMPOS NETO *et al.*, 2009).

Em Campos Neto *et al.* (2010), foram identificadas necessidades de investimentos da ordem de R\$ 112,7 bilhões no setor ferroviário. Para esta área, o PAC prevê investimentos de R\$ 54,7 bilhões, o que representa quase 49% do valor indicado pelo Ipea.

1. Sistema informatizado que integra os sistemas de programação financeira, execução orçamentária e controle interno do Poder Executivo.

2. No prelo.

Para o transporte de passageiros, o PAC prevê investimentos de R\$ 34,6 bilhões em trens de alta velocidade (TAV). Se forem consideradas apenas as obras para transportes de cargas, isto é, sem se computarem os investimentos destinados ao TAV, o PAC cobre 26% das necessidades identificadas pelo Ipea (CAMPOS NETO *et al.*, 2010), o que denota o escopo limitado do plano em relação aos gargalos e demandas do setor ferroviário brasileiro. Se forem considerados os investimentos previstos no PAC e no PAC-2, 89% das necessidades identificadas pelo Ipea para o setor ferroviário serão atendidas.³

Em relação às rodovias, o Ipea identificou a necessidade de investimentos de R\$ 183,5 bilhões. Para este modal de transportes, o PAC destina R\$ 23,3 bilhões, o que representa quase 13% das necessidades identificadas. Esta porcentagem sobe para 40%, se forem incluídos os investimentos do PAC-2.

Finalmente, em relação aos portos, o Ipea (CAMPOS NETO *et al.*, 2009) constatou uma demanda por investimento de R\$ 42,9 bilhões. Em relação aos investimentos do PAC, é preciso ressaltar quais valores dizem respeito apenas aos portos e quais estão relacionados a obras de acesso terrestre, que são fundamentais para a infraestrutura portuária. Se apenas as obras em portos forem consideradas, o PAC destina R\$ 3,10 bilhões, o que representa menos de 8% do valor identificado pelo Ipea. Se as obras de acesso terrestre também forem contabilizadas, então os investimentos do PAC passam para R\$ 9,85 bilhões, o que representa quase 23% das necessidades identificadas. Se forem acrescidos os investimentos do PAC-2, 35% das necessidades de investimento serão atendidas.⁴

É importante ressaltar que os valores do PAC considerados se referem aos investimentos previstos no plano para o período de 2007 a 2010. Da mesma forma, os valores identificados pelo Ipea dizem respeito às necessidades de investimento presentes nos diversos estudos citados. Embora o volume de investimentos previstos no PAC e no PAC-2 seja significativo, existe um grande atraso no cronograma físico das obras.

Outra forma de avaliar se as necessidades de investimento estão sendo atendidas é acompanhar os investimentos públicos e privados em infraestrutura de transportes no país. Em relação aos investimentos públicos, o Ipea acompanha a execução do orçamento fiscal por meio do SIAFI.

No processo da despesa pública, há a dotação (valor estabelecido na Lei Orçamentária Anual), o empenho (obrigação do pagamento por parte do Estado), a liquidação (verificação do direito adquirido pelo credor) e o pagamento (efetiva saída de numerário da conta única do Tesouro Nacional). O valor do pagamento frequentemente diverge do valor do empenho. O que interessa, para definir se uma obra está sendo ou não executada, é o montante recebido pelo empreendedor, ou seja, o pagamento e restos a pagar de anos anteriores, quando efetivamente pagos. Portanto, o Ipea considera apenas o conceito de despesas de capital – subcategoria *investimentos pagos* – acrescidas de restos a pagar pagos.

Em relação aos investimentos privados, o Ipea se baseia nos dados da Associação Brasileira de Concessionários Rodoviários (ABCR) e Associação Nacional de Transportadores Ferroviários (ANTF). No caso dos investimentos privados em portos, consideram-se as estimativas do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

De 2007 a 2009, os investimentos públicos em rodovias se elevaram de R\$ 5,4 bilhões para R\$ 7,8 bilhões. Em relação aos portos, os investimentos eram de R\$ 837 milhões em 2007 e passaram para R\$ 1,9 bilhão em 2009. Finalmente, em relação às aplicações financeiras públicas em ferrovias, foram investidos R\$ 548 milhões em 2007 e R\$ 994 milhões em 2009. Todos estes dados estão em valores constantes de dezembro de 2009, deflacionados pelo Índice Geral de Preços do Mercado (IGP-M).

No que diz respeito aos investimentos privados em rodovias, foram investidos R\$ 1,5 bilhão em 2007 e R\$ 3,1 bilhões em 2009. Em relação aos portos, de 2007 a 2009, os investimentos reduziram-se de R\$ 1,3 bilhão para R\$ 1,0 bilhão. Em 2007, os investimentos privados em ferrovias foram de R\$ 2,8 bilhões,

3. Considerando-se os investimentos destinados ao TAV.

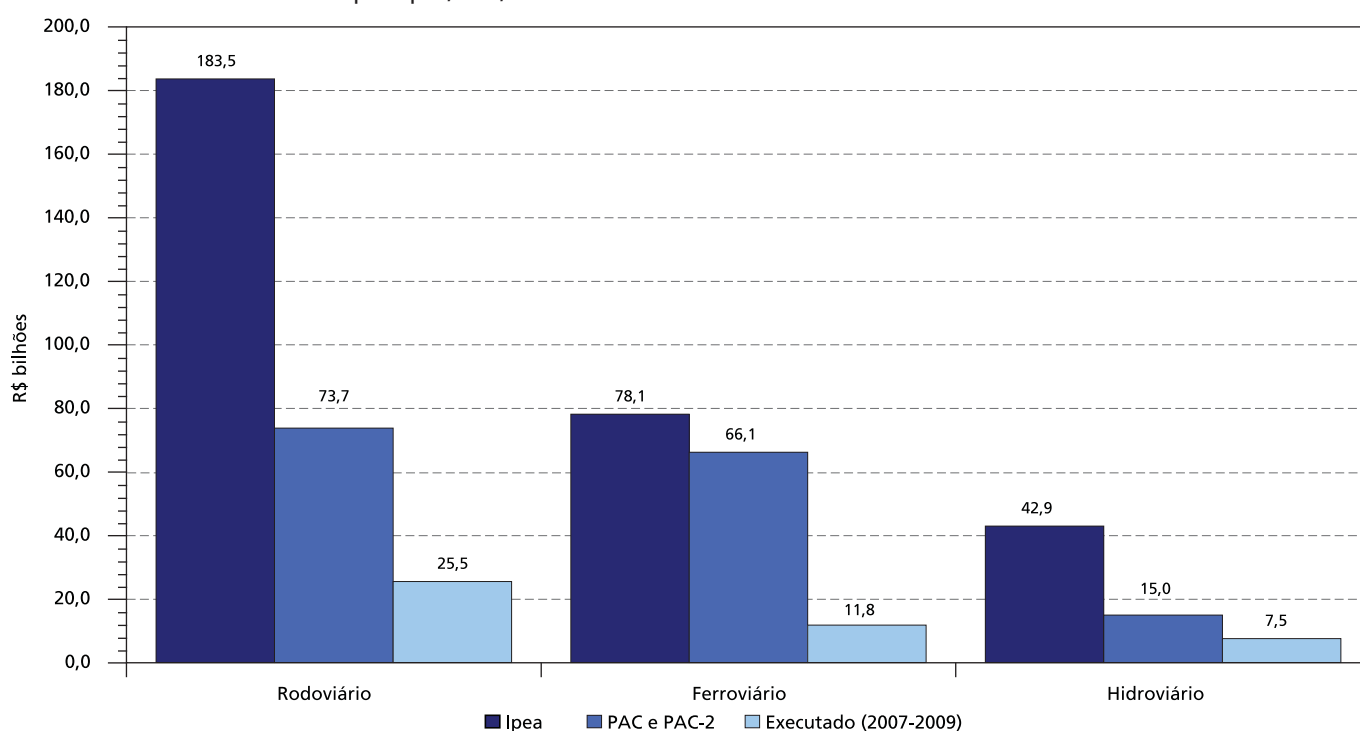
4. Incluídas as obras de acesso terrestre do PAC.

e, em 2009, foram de R\$ 2,5 bilhões. Estas reduções verificadas têm como explicação o reflexo da grave crise internacional que o mundo enfrenta. Estes dados também estão em valores constantes de dezembro de 2009, deflacionados pelo IGP-M.

O gráfico 1 expõe os valores de investimentos por modalidade de transporte, considerando-se as necessidades identificadas pelo estudo do Ipea, os valores previstos pelo PAC e PAC-2 e os investimentos públicos e privados realizados. É importante ressaltar que os investimentos identificados pelo Ipea e os previstos no PAC e PAC-2 referem-se a uma medida de estoque, identificados no ano de publicação dos estudos. Por sua vez, os investimentos públicos e privados executados referem-se às despesas de capital – subcategoria investimentos pagos – acrescidas de restos a pagar pagos (no caso dos investimentos públicos), e aos dados fornecidos pela ABCR e ANTF e às estimativas do BNDES (no caso dos investimentos privados). Frise-se, ainda, que os investimentos do PAC estão previstos para os anos de 2007 a 2010, e os investimentos do PAC-2 estão previstos para o período de 2011 até 2014.⁵ Os investimentos executados são de 2007 a 2009.

GRÁFICO 1

Investimentos identificados pelo Ipea, PAC, PAC-2 e total executado



Elaboração dos autores.

Obs.: O investimento executado está em valores constantes de dezembro de 2009, deflacionados pelo IGP-M. Os investimentos do TAV foram excluídos e os investimentos em hidrovias incluem os investimentos em acessos terrestres.

4 CONCLUSÃO

Durante um grande período, o Brasil deixou de realizar importantes investimentos em infraestrutura. A partir de 2007, o governo reassumiu seu papel de planejador de longo prazo nos investimentos em infraestrutura no país. O PAC foi lançado com o objetivo de diminuir ou extinguir os gargalos ao desenvolvimento econômico brasileiro, combinando investimentos do setor privado, de empresas estatais e, em menor medida, do orçamento fiscal.

5. Para o período de 2011 a 2014, estão previstos 96% dos investimentos do PAC-2.

Conforme evidenciado neste trabalho, as diversas metodologias de acompanhamento dos projetos mostram aspectos distintos de uma mesma realidade. Por um lado, o cronograma físico das obras está realmente atrasado, conforme revelam os dados da ONG Contas Abertas, segundo os quais, até abril de 2010, apenas 13% das obras estavam concluídas. Por outro, os levantamentos da Casa Civil, que avaliam as obras com base nos investimentos realizados, indicam que 70,7% do cronograma financeiro do programa já foi realizado.

O Ipea identificou necessidades de investimento de R\$ 339 bilhões em rodovias, ferrovias e portos. Em relação a estas três áreas da infraestrutura de transportes, o PAC e o PAC-2, juntos, preveem investimentos de R\$ 189 bilhões,⁶ o que representa 56% do valor identificado pelo Ipea. Não é o suficiente, mas já indica um claro esforço fiscal do país para remover importantes obstáculos ao desenvolvimento econômico.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)**. Brasília, 2009.

_____. **10º Balanço**: janeiro a abril de 2010. Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Disponível em: <<http://www.casacivil.gov.br/pasta.2010-07-06.7730161012/pasta.2010-07-07.1063345846/10-o-balanco-do-pac>>. Acesso em: 13 de set. de 2010.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Plano Plurianual (PPA) 2008-2011**. Brasília, 2008.

_____. Ministério dos Transportes. **Plano Nacional de Logística e Transportes (PNLT)**. Brasília, 2007.

CAMPOS NETO, C. A. S. *et al.* **Gargalos e demandas da infraestrutura portuária e os investimentos do PAC**: mapeamento Ipea de obras portuárias. Brasília: Ipea, out. de 2009. (Texto para Discussão, n. 1423).

_____. **Gargalos e demandas da infraestrutura ferroviária e os investimentos do PAC**: mapeamento Ipea de obras ferroviárias. Rio de Janeiro: Ipea, jan. de 2010. (Texto para Discussão, n. 1465).

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE TRANSPORTES (CNT). **Plano CNT de logística**. Brasília, 2008.

CONTAS ABERTAS. **PAC**: mais da metade das obras continua no papel. Disponível em: <www.contasabertas.uol.com.br>. Acesso em: 13 de set. de 2010.

REVISTA EXAME. **Anuário Exame de Infraestrutura 2008-2009**. São Paulo, abr./dez. de 2008.

6. Incluindo as obras do TAV e de acesso terrestre aos portos.

