Novo Programa de Aceleração do Crescimento e Principais Desafios

CBIC

Novo Programa de Aceleração do Crescimento e Principais Desafios

CBIC

NOVO PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO E PRINCIPAIS DESAFIOS

FICHA TÉCNICA

CBIC

Presidente

Renato de Sousa Correia

Vice-presidente de infraestrutura

Carlos Eduardo Lima Jorge

Superintendente da CBIC

Aloísio Sérgio Fontoura Soares

Gerente executiva de projetos da CBIC

Patrícia Ribeiro Rêgo

Gestor de projetos de infraestrutura

Hugo França Cavalcanti de Lima

CONTEÚDO

Inter.B Consultoria Internacional de Negócios

Claudio R. Frischtak

Francisco Caputo

Vinícius Bastos

ASSISTÊNCIA DE PESQUISA

Bernardo Salles

CONCEPÇÃO VISUAL E DIAGRAMAÇÃO

@evomkt

Eliabe Vasconcelos

Victor Oliveira

CURADORIA

Claudio R. Frischtak

Câmara Brasileira da Indústria da Construção – CBIC – SBN – Quadra 01
Bloco I – Ed. Armando Monteiro Neto – 3º e 4º andar – CEP: 70040-913
Telefone: (61) 3327-1013 – www.cbic.org.br

Inter.B Consultoria Internacional de Negócios (Inter.B) - Rua Barão do Flamengo, 22
Sala 1001 - Flamengo - Rio de Janeiro/RJ - CEP: 22220-080
Telefone: +55 (21) 2556-2950 - https://interb.com.br/

Todos os direitos reservados 2023. ©

Novo Programa de Aceleração do Crescimento e Principais Desafios

CBIC

CBIC

Sumário Executivo

Este trabalho examina o Novo PAC anunciado em agosto de 2023 e tem por objetivo identificar as barreiras à sua boa execução, e que iniciativas poderiam ser tomadas para assegurar que os recursos mobilizados no âmbito do programa venham a ter um impacto positivo e de primeira ordem na vida das pessoas e competitividade das empresas.

O trabalho analisa o Novo PAC de acordo com o seu desenho, incluindo tamanho, grau de complexidade e heterogeneidade; estrutura de governança; critérios de priorização; e capacidade de execução. Esses conceitos foram utilizados para propor um conjunto de iniciativas para o programa obter resultados que beneficiem a população. Essas iniciativas podem ser assim sintetizadas:

No âmbito do desenho:

- **Decompor o programa em 2 PACs** - ***Infraestrutura Econômica e Inclusão Social;***
- ***Hierarquizar e descentralizar as 173 medidas institucionais.***

Dada a importância do financiamento público, principalmente no âmbito da Inclusão Social:

- ***Dotar de total transparência a destinação de todas as emendas, incluindo um mecanismo que filtre as emendas, e permita seu ranqueamento, acompanhamento e fiscalização;*** e

- ***Criação de um fundo de 10% do total das emendas que seria alocado a propostas dos Congressistas que obtivessem nota máxima com base em critérios objetivos de retorno para a sociedade.***

Quanto à governança, no *caso do PAC Inclusão Social:*

- ***Criar uma Secretaria Executiva na Casa Civil, e que responderia a um Comitê Interministerial de Inclusão Social, composto pelos ministros de gestão econômica, social e ambiental, além dos povos originários;***

- ***Transferir a governança do bloco PAC Infraestrutura Econômica para o MPO, este assegurando a compatibilização entre os blocos propostos do PAC, seus subprogramas e os planos de desenvolvimento de médio e longo prazo, como parte integrante da governança do PAC ;*** e

- ***Estabelecer um Comitê Interministerial de Reformas Institucionais, coordenado pelo MPO, com a atribuição de contratar estudos de avaliação de impacto de cada medida ou clusters de medidas, definir a estratégia de implantação descentralizada, e acompanhar este processo.***

Na esfera da definição das prioridades:

- ***Todos os projetos listados no Novo PAC devem ser avaliados por critérios transparentes, com base em análises de custo-benefício ou de custo efetividade, assim como de consistência com o processo de planejamento, sendo que nenhum projeto deve ser financiado e implantando sem garantir uma eleva da taxa social de retorno.***

Finalmente, no que diz respeito à execução:

- Reduzir a judicialização dos conflitos entre poder público e provedores privados, e que gera perdas de eficiência, atrasos e no limite a paralise das obras, e para tanto ***é necessário avançar na regulamentação detalhada de como os Comitês de Resolução de Disputas devem funcionar e ser introduzidos no âmbito dos contratos públicos;*** e

- Garantir a aplicação íntegra dos recursos públicos com a constituição de uma ***Força Tarefa de Acompanhamento do PAC, com representantes dos órgãos de controle (CGU, MP, TCU), Polícia Federal e Ministérios que governam e gerem o PAC.***

SUMÁRIO

1. Introdução ***15***

2. Os PACs I e II: estrutura e desempenho ***20***

2.1. O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) ***20***
2.2. Onde os PACs falharam? ***29***
2.3. Considerações finais sobre a experiência dos PACs I e II ***35***

3. O Novo PAC ***38***

4. Os Fundamentos do Novo Programa de Investimentos e sua Atualização ***50***

5. Conclusão ***59***

6. BIBLIOGRAFIA ***62***

Publicações CBIC ***69***

CBIC

Representação, articulação e produção de conhecimento para a indústria da construção

A Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC) foi fundada em 1957, no estado do Rio de Janeiro. Atualmente sediada em Brasília (DF) e com mais de 65 anos de atuação, a CBIC reúne 98 sindicatos e associações patronais do setor da construção, presentes nas 27 unidades da Federação. Representante institucional do setor, a CBIC promove a integração da cadeia produtiva da construção, contribuindo para o desenvolvimento econômico e social do país.

Dirigida por um Conselho de Administração eleito pelos associados, a CBIC atua por meio de suas comissões técnicas: Comissão de Infraestrutura (COINFRA); Comissão de Obras Industriais e Corporativas (COIC); Comissão da Indústria Imobiliária (CII); Comissão de Habitação de Interesse Social (CHIS); Comissão de Política de Relações Trabalhistas (CPRT); Comissão de Materiais, Tecnologia, Qualidade e Produtividade (COMAT); Comissão do Meio Ambiente (CMA); Comissão de Responsabilidade Social (CRS); e o Conselho Jurídico (CONJUR). A CBIC conta, ainda, com a Inteligência Estratégica, responsável por reunir e analisar os números e dados do setor, como geração de emprego, desempenho econômico, entre outros.

A entidade produz conhecimento qualificado, visando a disseminação dessa inteligência setorial e das boas práticas na atividade, com transparência e ética, voltada para a sustentabilidade. Por intermédio de suas comissões técnicas, a CBIC publica estudos e realiza eventos diversos destinados ao debate, ao aprendizado e à modernização do setor.

A CBIC ainda atua como interlocutora formal no encaminhamento de temas e propostas junto aos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário; agentes financiadores; entidades diversas e a academia. É característica marcante da entidade acompanhar a agenda nacional, posicionando a indústria da construção nos debates de interesse do Brasil e contribuindo com propostas para a solução de demandas e problemas, tendo como interesse maior o desenvolvimento do país e da sua população.

A CBIC também representa internacionalmente a indústria da construção. A entidade integra a Federação Interamericana da Indústria da Construção (FIIC).

A CBIC REPRESENTA

96

ENTIDADES ASSOCIADAS

O QUE CORRESPONDE A MAIS DE

131 MIL

EMPRESAS ATENDIDAS

2,6 MILHÕES

DE TRABALHADORES COM CARTEIRA ASSINADA

17 %

DE CRESCIMENTO NO BIÊNIO 2021-2022

3,2 %

DE PARTICIPAÇÃO NO PIB BRASIL EM 2022 %

A CONSTRUÇÃO IMPACTA OUTROS

97 SETORES

DA INDÚSTRIA E SERVIÇOS

Apresentação

O Brasil vem dando sinais importantes para a recuperação e expansão de sua Infraestrutura, tanto nas áreas de Logística quanto nas de cunho mais Social. A aprovação de Marcos Regulatórios – caso da Nova Lei de Licitações e Contratos, a Lei 14.133/21 e do Novo Marco Legal do Saneamento, a Lei 14.026/20, ao lado da retomada dos investimentos no programa Minha Casa, Minha Vida e do anúncio do Novo PAC – Programa de Aceleração do Crescimento, trazem para o setor da Construção e para toda a sociedade a expectativa de crescimento com inclusão social.

No entanto, há um longo e complexo caminho a seguir para que tenhamos a efetividade dessas ações. No maior dos programas, o Novo PAC, que aponta investimentos da ordem de R$ 1,7 trilhão é preciso garantir espaço fiscal, melhoria dos instrumentos de financiabilidade, aprimoramento do arcabouço legislativo e a adequada gestão do programa. Para tanto, nada mais apropriado do que analisar os pontos positivos e os negativos das experiências pregressas vividas nos PACs anteriores, projetando sua customização para o Brasil de hoje e do futuro.

Com o objetivo de contribuir para o processo de atualização de um programa de potencial impacto, de primeira ordem na vida das pessoas e na competitividade das empresas, a CBIC preparou o presente trabalho, com a assessoria técnica e institucional da Inter.B Consultoria sob a coordenação do economista Cláudio Frischtak.

Desejamos um bom aproveitamento.

Renato de Sousa Correia
Presidente da CBIC

Carlos Eduardo Lima Jorge
Vice-presidente de Infraestrutura da CBIC

1. Introdução

1. Introdução

Nas últimas duas décadas (2002-22), o Brasil teve um crescimento médio de 2,2% a.a., em contraposição a um expansão num horizonte mais largo - de 4 décadas – de uma taxa média de aproximadamente 2,5% a.a. A economia brasileira vem assim num processo de gradual desaceleração, e se encontra com toda a probabilidade presa na denominada "armadilha de renda média", a dificuldade que muitos países têm de manter o crescimento relativamente acelerado em bases sustentáveis a partir de um determinado nível de renda per capita.

Com o país num processo de rápida transição demográfica, de modo que a contribuição da expansão da população em idade ativa para o crescimento vem se amortecendo (com 69,3% dos habitantes, o país está no pico da população em idade de trabalhar, ou seja no auge do bônus demográfico) e a relação entre população ativa e inativa se invertendo, o impulso da economia virá fundamentalmente dos ganhos de produtividade[1]. Esses têm sido relativamente modestos: na média, os ganhos da produtividade do trabalho nas últimas 3 décadas foram abaixo de 1% a.a.

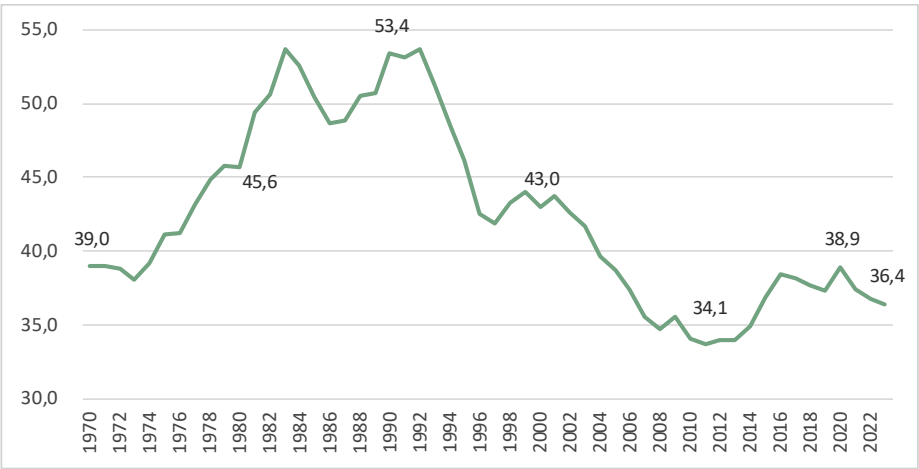
O caminho que o país deve perseguir - de crescimento com inclusão social - se alicerça numa simples proposição: enquanto sociedade necessitamos aprender com os erros do passado, e não insistir em políticas que levem à má alocação de capital e desperdício de recursos públicos. Pois essas não nos irão retirar da "armadilha da renda média", e pior, irão levar o país a um longo período de estagnação. Para muitos a renda encolherá, e as novas gerações terão menos oportunidades de ascensão e níveis mais baixos de bem-estar.

Políticas públicas devem se alicerçar em "evidências", no que foi comprovadamente capaz de impulsionar os ganhos de produtividade com maior igualdade de oportunidades. Um ambiente que induz à inovação com a efetiva abertura da economia, a modernização da infraestrutura, um compromisso de educação de qualidade para todos e maior cuidado do capital natural do país, poderá, no seu conjunto, ser a diferença entre estagnação e um PIB per capita que cresceria em base anuais próximo a 1,5%, centrados nos ganhos de produtividade. Em 2050, o país estaria 50% mais rico. Já escapar da armadilha da renda média necessitaria de políticas que impulsionassem esses ganhos acima de 4% a.a.

No caso de infraestrutura é fato que após um impulso de investimento e modernização nos anos 1970 e 1980, nesta última década com um forte componente inercial, houve uma forte desaceleração do investimento, e logo da relação estoque de capital de infraestrutura-PIB (Gráfico 1). Enquanto o estoque atual situa-se próximo a 36% do PIB, o estoque alvo seria acima de 60% do PIB para que o país possa se posicionar com uma infraestrutura modernizada. Atualmente, parte significativa da infraestrutura do país tem 40-50 anos e baixo nível de manutenção, levando a perdas significativas de eficiência, maiores custos de operação e risco de integridade física, mais além de frágil resiliência frente a riscos climáticos crescentes.

[1] A transição demográfica tem não apenas implicações para o potencial de crescimento do país, como para a demanda de recursos para o sistema público de saúde e assistência social, por conta do rápido envelhecimento da população. O Censo de 2022 divulgado pelo IBGE reforçou a noção da aceleração do índice de envelhecimento (número de pessoas com 65+ de idade por 100 crianças 0-14 anos: de 10,5 em 1980 para 19,8 em 2000, e 55,2 em 2022.

Gráfico 1: Trajetória do estoque de Capital em Infraestrutura, 1970- 2023 (P) % do PIB



Fontes: Frischtak e Mourão, (IPEA 2018, Capítulo 3) e Inter.B (estimativas próprias).

O imperativo de impulsionar os investimentos e os decorrentes ganhos de produtividade, e logo possibilitar a expansão do potencial de crescimento não inflacionário da economia brasileira (atualmente em torno de 2% a.a.) foi uma das motivações do primeiro Programa de Aceleração do Crescimento (PAC 1), implantado em 2007-10, e seguido do PAC 2 em 2011-2014. Ambos os programas enfrentaram dificuldades de primeira ordem, levando a baixos níveis de execução, e de forma mais evidente no caso do PAC 1. Vale sublinhar que as inexecuções afetaram tanto os megaprojetos quanto empreendimentos menores, implantados no âmbito municipal. E as razões dizem respeito às dimensões essenciais dos programas: seu desenho, governança e a definição de prioridades, que confluíram para restringir a execução, mais além de fatores inerentes à implantação daqueles projetos de maior complexidade.

Em agosto de 2023, foi lançado o Novo PAC como principal iniciativa do novo governo para impulsionar os investimentos do país, inclusive – e com especial ênfase – em infraestrutura. O objetivo deste trabalho é estabelecer quais os desafios que o Novo PAC deverá enfrentar nos próximos anos, à luz da experiência pregressa, e que iniciativas poderiam ser tomadas desde logo para assegurar um desempenho superior aos programas que foram implantados pós 2007, e uma melhor alocação de capital.

A seção que segue discute os PACs 1 e 2, seu desempenho, a relação dos dois programas, e as barreiras que enfrentaram para a execução dos empreendimentos. Como forma de organizar conceitualmente os obstáculos, aqui se definiu um conjunto de componentes que definem o caráter e funcionalidade de um programa de investimento: o seu desenho; a forma como é governado; o método ou sistemática (caso haja) de definição de prioridades; e os meios e mecanismos de execução, que são informados pelas dimensões anteriores. A seção 3 inicialmente delimita os contornos do Novo PAC, seus componentes programáticos e de políticas públicas, e o entendimento que aqui se tem de sua estrutura em termos de desenho, governança, prioridades e como se dará a sua execução nos próximos anos. Esta seção aponta ainda possíveis barreiras à implantação do PAC na medida que estas foram relevantes no passado e permanecem. A seção 4 discute formas de garantir que o Novo PAC tenha um impacto positivo e material na infraestrutura do país, e nesse sentido, assegurando um melhor uso dos recursos públicos por definição escassos, alinhado à necessidade de melhorar as condições de vida da população e a competitividade das empresas. Afinal, a prova mais relevante do sucesso do programa diz respeito à quantidade e qualidade dos serviços resultantes dos ativos constituídos por força do PAC. A seção 5 conclui com uma breve síntese das propostas aqui formuladas para aperfeiçoar o Novo PAC.

2. Os PACs I e II: estrutura e desempenho

2. Os PACs I e II: estrutura e desempenho

2.1. O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)

O PAC foi um conjunto de projetos de investimento e obras anunciados pelo governo federal em 2007[2], denominado posteriormente de PAC 1 quando expandido e relançado em 2010, já para se diferenciar de uma segunda fase - o PAC 2. Inicialmente, o projeto seria coordenado e gerido pela Casa Civil, mas com a eleição da então ministra chefe da Casa Civil para a Presidência da República, a tutela do PAC 2 foi transferida para o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). Em 2019 esse ministério foi incorporado ao novo Ministério da Economia, e o monitoramento das obras advindas dos PACs – tanto as parcialmente executadas, mas em atraso, assim como as obras paralisadas, ainda um número considerável em 2023 - foi diluído entre as diversas instâncias ministeriais, sendo dever de cada pasta prestar conta da implantação de seus respectivos projetos.

A premissa central do PAC é baseada no fato de que o Brasil possui uma baixa taxa de investimento (17,2% do PIB no 2º T de 2023), e mais particularmente em infraestrutura (Quadro 1), e que a aceleração do crescimento, na concepção dos formuladores do programa, seria induzida por uma rápida expansão dos investimentos (ainda que possivelmente a relação seja inversa[3]), sendo papel do Estado capitanear esse processo pela expansão do investimento público. Certamente, essa premissa operacional guiou o PAC 1, porém na medida do encurtamento do espaço fiscal nos anos 2010, o conceito de um Estado demiurgo se tornou menos relevante ou sustentável para o PAC 2. De qualquer forma, tanto o PAC 1 quanto o 2 tiveram no seu escopo PPPs e concessões, em especial em logística de transportes, energia elétrica e saneamento, e o investimento pelo setor privado, em caráter complementar.

Quadro 1:Investimentos em infraestrutura

Por setor, % do PIB

	Média 2001-2021	Necessário	Hiato	Hiato/Inv .Médio (%)
Transportes	0,70	1,74	1,03	1,50
Energia	0,61	0,86	0,25	0,41
Telecomunicações	0,55	0,64	0,10	0,18
Saneamento	0,19	0,37	0,18	0,96
Total	**2,04**	**3,61***	**1,57**	**0,77**

Fontes: Frischtak e Mourão, (IPEA 2018, Capítulo 4) e Inter.B (estimativas próprias). *Necessário para universalizar acesso e modernizar num horizonte de 2 décadas para um PIB potencial de 1,5%. Se este se aproximar de 2%, o investimento necessário seria da ordem de 4,1% do PIB anualmente.

[2] Ver: Brasil (2007) "Decreto nº 6.025, de 22 de janeiro de 2007". Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6025.htm

[3] A taxa de investimento tem uma forte correlação com o ciclo econômico, com uma defasagem por conta do processo de consolidação das expectativas dos investidores e um horizonte para as empresas: na expansão dos anos 2000, chegou acima de 20% do PIB em 2020-13; com a recessão que se inicia no segundo semestre de 2014, a taxa de investimento atinge um mínimo no último trimestre de 2017 (14,5% do PIB), e a partir daí retoma gradualmente até chegar a 18,8% do PIB em 2022. Ver também: http://www.ipeadata.gov.br/ExibeSerie.aspx?serid=38432)

PAC 1 (2007-2010): O PAC 1 foi a primeira versão do programa lançado pelo governo federal ainda no ano de 2007, com o objetivo de ampliar o investimento público, especialmente na infraestrutura nacional. No início do programa se previa um investimento de R$ 414,5 bilhões (a preços de 2007) ao longo dos anos de 2007 a 2010, com ênfase em 3 grandes áreas: infraestrutura logística (ferrovias, rodovias, aeroportos, marinha mercante e hidrovias); energia (petróleo, gás natural, geração & transmissão de energia elétrica, combustíveis renováveis); e infraestrutura social e urbana (saneamento, recursos hídricos, habitação, mobilidade urbana e "Luz para Todos", um programa que buscava ampliar a cobertura de distribuição energia elétrica no país).

Um problema central que seria recorrente em ambas as versões do programa foi a execução parcial do orçamento. No caso do PAC 1, dos R$ 414,5 bilhões[4] (a preços de 2007), o valor de fato executado ao longo do período 2007-10 foi de R$ 222,7 bilhões (valores nominais à época de realização dos investimentos). Com a exceção da Marinha Mercante, e do programa "Luz para Todos", todos os setores contemplados pelo PAC revelaram uma execução abaixo de 60% do projetado originalmente (Quadro 2).

Quadro 2: PAC I – Execução 2007-10
Por setor, e valores em R$ bilhões correntes

Área	Previsto	Executado	Previsto/Executado (%)
Marinha Mercante	10,6	17,0	160,4
Petróleo e Gás Natural	179	105	58,7
Combustíveis Renováveis	17,4	10,1	58,0
Recursos Hídricos	12,7	2,0	15,7
Habitação*	16,9	0,4	2,4
Luz Para Todos	8,7	6,6	75,9
Subtotal	245,3	141,1	57,5
Infraestrutura	169,2	86,1	50,9
Total	414,5	227,2	54,8

Fonte: Tribunal de Contas da União (TCU). Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/tcu/paginas/contas_governo/contas_2010/fichas/Ficha%206.1_cor.pdf
Nota: Só foram incluídos setores com previsão de investimentos maior do que zero. *Excluindo financiamento de aquisição de imóveis prontos ("mercado"). Somente imóveis de "interesse social".

No PAC 1, o investimento executado foi de 54,8% do previsto, e na categoria infraestrutura pouco abaixo de 51%. Há um conjunto de fatores que explicam a baixa execução do programa, incluindo sua relativa complexidade no caso de infraestrutura, por conta do elevado número de projetos e obras, e o grau de centralização do programa na Casa Civil. Essa instância geralmente assume um amplo conjunto de atribuições e responsabilidades, o que em princípio dificulta governar programas de grande magnitude, amplo escopo e multiplicidade de demandas, inclusive políticas, tal como o PAC.

[4] Vale citar que os valores de previsão e execução orçamentária, diferem daqueles anunciados nos relatórios apresentados pelo governo federal. Isso em razão de que os números aqui apresentados se calcam nos balanços e relatórios do Tribunal de Contas da União. Ver também: (Frischtak; Noronha, 2016) "PAC-Avaliação de Potencial Impacto Econômico" p.30

Especificamente no caso do setor de infraestrutura, houve variação significativa tanto entre os números de empreendimentos previstos e concluídos, quanto na relação entre investimentos previstos e executados. O pior desempenho foi em saneamento, com apenas 8% dos empreendimentos concluídos e 3,8% dos recursos executados (Quadro 3). No caso dos projetos de energia, estes foram executados por empresas públicas e privadas, por definição de forma mais decentralizada, o que possivelmente explica um relativo melhor desempenho, enquanto que em transporte (infraestrutura logística) a relação contrastante empreendimento concluídos (10%) e investimentos executados (100,8%) sugere elevada ineficiência e possivelmente obras paralisadas e em atraso.

Quadro 3: Empreendimentos em Infraestrutura: número e valores de investimento Previstos e Concluídos no PAC I, 2007-10

Área	Número de Empreendimentos			Valores dos Empreendimentos Em R$ bilhões correntes		
	Previsto	Concluído	Previsto/Concluído (%)	Previsto	Executado	Previsto/Concluído (%)
Transporte	903	90	10,0	50,8	51,2	100,8
Energia	247	223	90,3	78,4	33,4	42,6
Saneamento	15.312	1.225	8,0	40,0	1,5	3,8
Total sem saneamento	1.230	313	25,4	129,2	84,6	65,5
Total	16.462	1.538	9,3	169,2	86,1	50,9

Fonte: Tribunal de Contas da União (TCU). Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/tcu/paginas/contas_governo/contas_2010/fichas/Ficha%206.1_cor.pdf
Nota: Valores contam com aproximações.

Em síntese: o resultado do PAC 1 contabilizado ao final de 2010 foi de um programa que cumpriu apenas parcialmente o que se propôs tanto na perspectiva da execução do seu orçamento programado originalmente, quanto do número de empreendimentos anunciados e concluídos no período 2007-10. Além de centralização que com toda a probabilidade dificultou sua execução, ocorreram erros no planejamento e na programação dos investimentos, seja no âmbito dos projetos e – parte como decorrência – na execução das obras, discussão retomada mais abaixo.

PAC 2 (2011-2014): A segunda versão do Programa de Aceleração do Crescimento foi lançada em 2010, se baseou nas mesmas premissas do PAC 1, acomodando maior envolvimento do setor privado via PPPs e concessões, e forte apoio de financiamento de instituições de governo (fundamentalmente BNDES e CEF). O PAC 2 projetava um investimento de R$ 1,59 trilhão (a preços de 2010) ao longo do quadriênio subsequente, porém durante o programa o valor foi revisto e ajustado para R$ 621 bilhões (valores nominais da época de anúncio dos investimentos), mas o executado foi de R$ 434 bilhões (valores nominais da época de realização dos investimentos) ou aproximadamente 70% do inicialmente programado.

6 Vale ainda ressaltar que o PAC 2 também contou com mudanças na sua estrutura de governança no executivo federal, tratado mais à frente deste trabalho. Ver também: (Pires, 2015) "Burocratas de Médio Escalão: Perfil, Trajetória e Atuação" pp.187-194;

Vale sublinhar que a estruturação do novo programa sofreu uma transformação considerável[6]: enquanto o PAC 1 era organizado em torno de 3 grandes esferas (Logística, Energia e Social & Urbana), no PAC 2 formaram-se 6 áreas centrais: Comunidade Cidadã (saúde, educação, esportes e UPPs); Minha Casa, Minha Vida (habitação e urbanização em assentamentos precários); Energia (geração e transmissão de energia elétrica, petróleo, gás natural, indústria naval, combustíveis renováveis e eficiência energética); Transportes (rodovias, ferrovias, portos, hidrovias, aeroportos e estradas vicinais); Cidade Melhor (saneamento, mobilidade urbana, prevenção em áreas de risco e pavimentação); e Água & Luz para Todos (Luz para Todos, água em áreas urbanas e recursos hídricos).

O PAC 2 se projetava inicialmente como uma versão atualizada do PAC 1, isto é, além de aumentos reais dos valores investidos, o PAC 2 apresentaria maior ênfase na participação privada dos investimentos. Na realidade essa mudança não se transmutou diretamente na decomposição das fontes de recursos (Quadro 4, cujos valores foram atualizados para a data de lançamento do PAC 2 para fins comparativos), mas pelo impulso às concessões[7], e seu financiamento, assim como o aumento do crédito à pessoa física, sobretudo no setor habitacional. O programa "Minha Casa, Minha Vida" se expandiu com base num significativo aumento no financiamento a empresas pela Caixa Econômica Federal, da mesma forma como o setor de Marinha Mercante foi beneficiado com expansão do financiamento do Fundo de Marinha Mercante (FMN) gerido pelo BNDES. Na medida em que os bancos públicos não conseguiam se financiar de forma autônoma, houve grandes aportes do Tesouro Nacional, assim como a criação do FI-FGTS (Fundo de Investimento em Infraestrutura) com recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, e administrado pela Caixa Econômica Federal.

Quadro 4: PACs I e II – Fonte de Recursos Valores em R$ bilhões de outubro 2014

	PAC 1	% do PAC 1	PAC 2	% do PAC 2	PAC 2 - PAC 1	Variação sobre o PAC 1 (%)
Investimento de Empresas Estatais	373,2	31,4	344,7	26,7	-28,6	-7,7
Investimento Setor Privado	254,4	21,4	244,1	18,9	-10,3	-4,0
Orçamento Geral da União	108,6	9,1	131,6	10,2	22,9	21,1
Financiamento ao Setor Público	13,2	1,1	19,0	1,5	5,9	44,7
Financiamento à Pessoa Física	419,7	35,4	423,2	32,8	3,5	0,8
Contrapartida de Entes Subnacionais	18,2	1,5	3,7	0,3	-14,6	-80,2
Minha Casa Minha Vida	-	-	123,2	9,6	-	-
Total	1187,0	100*	1289,6	100	102,6	8,6

Fonte: Nota Técnica Câmara dos Deputados. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2014/nt15.pdf

Nota: Os valores são discrepantes em relação aos apresentados anteriormente devido ao fato de que são lançados em partes pelos boletins e relatórios lançados pelo governo federal à época, que apresentaram inconsistências e estão sendo utilizados aqui, apenas como forma de referenciar o desenho do programa.*Discrepância por arredondamento.

Quanto ao uso dos recursos, o PAC 2 não superou muitas das fragilidades do PAC 1 no quesito execução, apesar de que o valor de fato investido nas obras em todos os setores tenha sido de 69,9% do previsto, um avanço frente ao PAC 1, que chegou a 53,9% (Quadro 5). Contudo, a diferença entre os PACs no setor de Infraestrutura foi menos notável: 52,9% no PAC 2, em contraposição a 50,9% no PAC 1(Quadro 6). Ainda que esses percentuais não sejam totalmente precisos por questões afeitas tanto à contabilidade pública quanto a comparar dispêndios em bases nominais, pode-se afirmar que o desempenho agregado do PAC 2 foi significativamente superior ao PAC 1, particularmente na dimensão "habitação", com o programa Minha Casa, Minha Vida. Ao mesmo tempo, não parece haver mudanças materiais nos percentuais executados em infraestrutura que denotassem o fato do PAC 2 ter resolvido as barreiras mais relevantes à execução do programa, ao menos no caso do setor de Infraestrutura, mais além de outros setores com baixo desempenho, a exemplo de Pavimentação (5,7%), Recursos Hídricos (9%) e Urbanização e Assentamentos Precários (9,9%).

Quadro 5: Investimentos Previstos e Executados por setor no PAC II - Valores em R$ bilhões correntes

Setores	Previsto	Executado	Executado/Previsto (%)
Petróleo e Gás Natural	188,6	162,6	86,2
Marinha Mercante	31	26,1	84,2
Combustíveis Renováveis	10,9	2,6	23,8
Geologia e Mineração	0,6	0,3	50,0
Equipamentos para estradas vicinais	3	4,1	136,7
Defesa	2,3	2,3	100,0
Minha Casa, Minha Vida*	72,6	88,8	122,3
Recursos Hídricos	17,7	1,6	9,0
Luz para Todos	9,3	5,5	59,1
Prevenção em áreas de risco	3,1	0,9	29,0
Esportes	2,7	0,5	18,5
Pavimentação	3,5	0,2	5,7
Educação	9,6	4,1	42,7
Saúde	7,7	0,8	10,4
Urbanização e Assentamentos Precários	7,1	0,7	9,9
Subtotal	369,7	301,1	81,4
Infraestrutura	251,3	132,9	52,9
Total	621	434	69,9

Fonte: Tribunal de Contas da União (TCU). Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/tcu/paginas/contas_governo/contas_2014/index.html
Nota: Só foram incluídos setores com previsão de investimentos maior do que zero. *Não foram incluídos os valores de financiamento voltados para o SBPE.

[7] O aumento da participação privada no PAC não se deu propriamente nos recursos do PAC, mas principalmente pela criação do Programa de Investimento em Logística (PIL) em 2012, e que tinha por objetivo estimular investimentos privados, especialmente via concessões, mesmo que com impulso de empresas do governo em alguns casos (a exemplo da Infraero nas concessões aeroportuárias), mais além de mudanças legislativas (a exemplo da nova lei dos portos de 2013). A participação privada também foi facilitada por co-investimentos do governo, em ferrovias e rodovias, assim como no caso de energia, por intermédio da Eletrobrás e Petrobrás, e nem sempre com resultados que justificassem os investimentos. Ver também: https://blogdoibre.fgv.br/posts/o-pac-valeu-pena

Quadro 6: Execução PACs I e II - Valores em R$ bilhões correntes

Tipo de Investimento	PAC 1 (2007-2010)			PAC 2 (2011-2014)		
	Previsto	Executado	Executado/Previsto (%)	Previsto	Executado	Executado/Previsto (%)
Subtotal (Sem Infraestrutura)	245,3	141,1	57,5	369,7	301,1	81,4
Infraestrutura	169,2	86,1	50,9	251,3	132,9	52,9
Total	414,5	227,2	54,8	621	434	69,9

Fonte: Tribunal de Contas da União (TCU). Disponível em:
https://portal.tcu.gov.br/tcu/paginas/contas_governo/contas_2010/fichas/Ficha%206.1_cor.pdf
e https://portal.tcu.gov.br/tcu/paginas/contas_governo/contas_2014/index.html

Apesar da tentativa de reformatação do programa, ele nasce com um "vício de origem" que dificulta a execução do PAC 2: parte significativa das obras do PAC 2 foram herdadas do PAC 1 (Quadro 7). Em infraestrutura, cerca de 60,7% dos empreendimentos do PAC 2 seriam remanescentes do PAC 1, sendo que muitos não foram levados ao seu término nem mesmo pelo PAC 2, seja pela qualidade do projeto, inconstância na disponibilidade de recursos ou outros problemas na execução e planejamento das obras.

Quadro 7: Empreendimentos de Infraestrutura no PAC II - Remanescentes do PAC I e Novos

	Total do PAC 2 * (A)	Remanescentes do PAC 1 (B)	B/A (%)	Novos (C)	C/A (%)
Transporte	1.113	846	76,0	216	19,4
Energia	522	203	38,9	319	61,1
Saneamento e Águas **	10.829	6.518	60,2	4.311	39,8
Total	12.464	7.567	60,7	4.846	38,9

Fonte: Relatórios PAC 2; elaboração e estimativas próprias, inferidas com base numa amostra relevante de ações.

Nota: *Se refere ao total de empreendimentos em infraestrutura do PAC 2. **Águas nesse caso se refere ao programa "Águas em áreas urbanas", criado no PAC 2.

Nessa segunda fase do programa, um marco relevante para sua projeção política foram as grandes obras de infraestrutura[8], a exemplo das hidrelétricas na Amazônia (Jirau, Belo Monte, Jatobá e Santo Antônio); dos sistemas metroviários em algumas capitais brasileiras (Belo Horizonte, Fortaleza e Recife), implantação ou sua expansão; a retomada das obras da ferrovia Norte-Sul e da Transnordestina; a continuação da transposição das águas no Rio São Francisco; e a duplicação de trechos consideráveis em rodovias federais; e a Usina Nuclear Angra 3. Muitas dessas obras não foram levadas a termo no seu período programado, mas na realidade, se observaram problemas de execução tanto nos projetos de maior complexidade e tamanho, quanto nas milhares de obras de menor escala.

O Quadro 8 evidencia o problema de execução em ambos as versões do PAC no setor de infraestrutura e por grandes áreas, e na ótica do número de empreendimentos, utilizando como métrica a relação Previsto/Concluído. Olhando apenas nesta perspectiva, o desempenho do PAC 1 foi de 9,3% de empreendimentos concluído, com uma significativa melhora no PAC 2, com 31,6%. Já se tomando como métrica os valores executados em infraestrutura, estes em ambos os PACs ficaram em torno de 50%, ou pouco mais. Desta forma, independente da métrica utilizada, o desempenho é problemático, principalmente levando em consideração que muitos dos empreendimentos não foram concluídos nos anos vindouros.

Quadro 8: Empreendimentos em Infraestrutura Previstos e Concluídos nos PACs I e II

Área	PAC 1 2007-2010			PAC 2 2011-2014		
	Previsto	Concluído	Previsto/Concluído (%)	Previsto	Concluído	Concluído /Previstos (%)
Transporte	903	90	10,0	1113	905	81,3
Energia	247	223	90,3	522	282	54,0
Saneamento e Águas	15.312	1.225	8,0	10.829	2.750	25,4
Total sem Saneamento	1.230	313	25,4	1.635	587	35,9
Total	16.462	1.538	9,3	12.463	3.937	31,6

Fonte: Tribunal de Contas da União (TCU). Disponível em:
https://portal.tcu.gov.br/tcu/paginas/contas_governo/contas_2014/index.html
e https://portal.tcu.gov.br/tcu/paginas/contas_governo/contas_2010/fichas/Ficha%206.1_cor.pdf

Em síntese: o PAC 2 foi em grande medida uma continuação do PAC 1, ainda que tenha havido um esforço no sentido de melhorar a execução e ampliar a participação privada. Contudo, há um conjunto de fatores que afetaram o desempenho de ambos os programas, dentre as quais os recorrentes, que serão discutidas mais abaixo, incluem:

8 Ver: (Frischtak; Noronha, 2016) "PAC: Avaliação do Potencial de Impacto Econômico" pp 49-51;

- **Desenho do programa**, sendo as dimensões essenciais o tamanho, complexidade, participação privada.
- **Governança (e gestão)**, no sentido dos mecanismos de planejamento, programação e monitoramento, mais além da capacidade de mobilização e coordenação.
- **Definição de prioridades**, e de métricas claras para distribuição de recursos e incorporação de empreendimentos ao programa.
- **Capacidade de execução**, que resulta de o programa ser bem desenhado, governado e priorizado, mais além da disponibilidade de recursos compatíveis com o ciclo de projetos e implantação de obras.

PAC Pós-2014: Logo após o término do período do PAC 2, no discurso de posse perante o Congresso da então presidente Dilma Roussef, anunciava-se uma eventual terceira etapa do Programa de Aceleração do Crescimento, o chamado PAC 3. O programa, com essa denominação, não se concretizou à época, porém dele constava em grande parte a continuidade das obras incompletas dos PACs anteriores, assim como a expansão de alguns empreendimentos. Na prática, a crise fiscal e a instabilidade política levaram à solução de continuidade do novo programa.

Vale assinalar que ao final do PAC 2, no setor de infraestrutura, apenas 31,6% dos empreendimentos estavam concluídos, e esse número não comportava as principais obras do programa no setor, com a exceção da dragagem do porto de Santos, finalizada ainda em 2014. Ao mesmo tempo, muitas das principais obras foram reprogramados para no quadriênio seguinte, a exemplo da usina hidrelétrica de Belo Monte, a linha 1 do metrô de Belo Horizonte, a linha sul do metrô de Fortaleza e a expansão do saneamento básico no Complexo de Manguinhos[9]. Porém algumas das obras de maior valor ainda permaneciam em execução após esse período, a exemplo do tramo central da Ferrovia Norte-Sul1[0], a transposição das águas no rio São Francisco[11], que ainda não está funcionando plenamente devido a problemas na sua estrutura. Permanecem inconclusas, dentre outras, Angra 3 que teve suas obras paralisadas e só retomadas em 2023, a Ferrovia Transnordestina, com um dos dois ramais programados para operar em 2026, e a UHE de Jatobá, está com estudos de viabilidade concluídos.

A maior parte do investimento dos PACs foi destinada a obras de menor porte, porém que no agregado demandavam volume significativo de recursos. Esses empreendimentos se caracterizaram por um grande número de obras paralisadas, muitos numa fase incipiente de construção. Assim, 4 anos após o fim do programa, em 2018, 4.669 obras estariam paralisadas, sendo que a maioria era de relativamente pequenos empreendimentos executados por entes subnacionais[12].

[9]A média de atraso de conclusão frente a previsão de conclusão original foi de 53 meses, o que revela com base em estimativas cerca de 150% de atraso médio na construção desses empreendimentos. Há uma volatilidade nos atrasos conforme cada empreendimento, porém esse número denota como parte das obras de maior complexidade sofreram com atrasos recorrentes;

[10]Ferrovia que começou a ser construída ainda no Governo Sarney e apenas concluída em 2023. Ver também: Matéria da Agência Brasil. Disponível em: https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2023-06/apos--mais-de-35-anos-ferrovia-norte-sul-tem-obras-concluidas;

[11]Apesar de propriamente concluída, apresenta indícios de má execução das obras assim como irregularidades, e por fim problemas nas bombas utilizadas. Estando até o dado momento (11/2023), parcialmente inoperante. Ver também: Matéria do jornal Estadão. Disponível em: https://www.estadao.com.br/estadao-verifica/entenda-transposicao-rio-sao-francisco/;

Trabalho mais recente pelo TCU[13] indicava que até abril de 2023, 2.542 empreendimentos de todos os setores oriundos do PAC estariam paralisadas, e outros 2.541 em andamento (Quadro 9). Cabe notar que naquela data ainda havia cerca de R$ 5 bilhões em obras paralisadas e R$ 8,5 bilhões em obras em andamento, herdadas dos PACs 1 e 2, ou seja, aproximadamente R$ 13,5 bilhões investidos (valores à época de execução) que não haviam trazido retorno para a sociedade depois de tantos anos, na medida em que não havia serviços decorrentes desses investimentos que gerassem melhoria de bem-estar para as pessoas e/ou ganhos de competitividade para as empresas. Afinal, sem a "última minha", o retorno social da obra ou empreendimento é rigorosamente zero.

Quadro 9: Situação dos Empreendimentos dos PACs I e II em 04/2023
Número e Valor de Empreendimentos paralisados e em andamento
Valores em R$ bilhões correntes

	Obras Paralisadas	Obras em Andamento	Total	Paralisadas/Total(%)	Paralisadas/PAC* (%)
Número	2.542	2541	5.083	50,0	4,1
Valor Previsto do investimento	18,6	38,7	57,4	32,4	3,0
Valor executado	5,0	8,4	13,4	37,3	0,8

Fonte: Painel de Obras Paralisadas do Tribunal de Contas da União (TCU), elaboração própria. Disponível em: https://cbic.org.br/wpcontent/uploads/2017/11/Apresentacao_do_estudo_de_Gil_Castelo_Branco.pdf Nota: Os valores contam com aproximações. *O número de empreendimentos se refere ao total de empreendimentos mapeados relacionados ao PAC no programa como um todo (62.171).

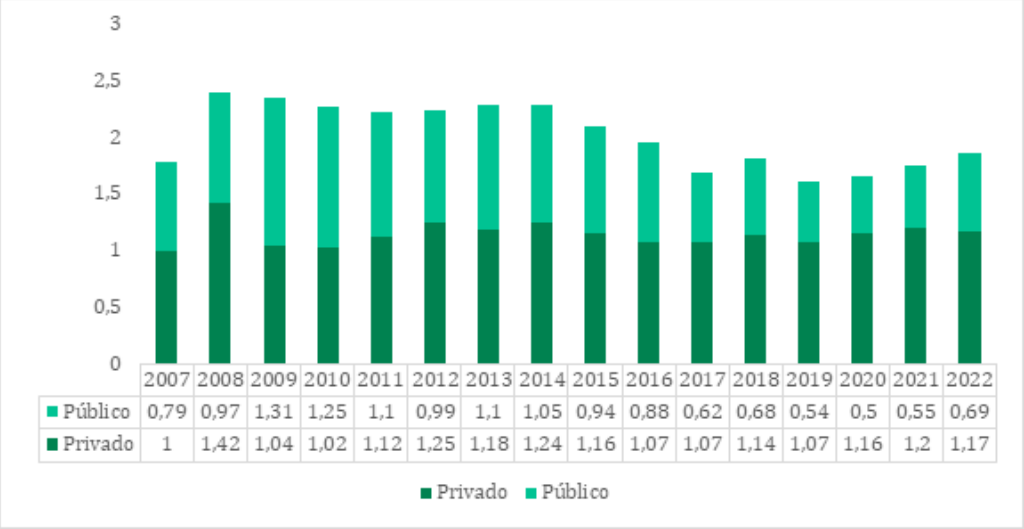
[12] Ver também: (MPOG, 2018) "Relatório Obras Paralisadas PAC". Disponível em: http://www.pac.gov.br/pub/EmpreendimentosdoPACparalisados-Junho_2018_VF.pdf;
[13] Ver também: Painel de Obras Paralisadas TCU. Disponível em: https://paineis.tcu.gov.br/pub/?workspaceId=8bfbd0cc-f2cd--4e1c-8cde-6abfdffea6a8&reportId=013930b6-b989-41c3-bf00-085dc65109de

2.2. Onde os PACs falharam?

Não há uma única razão que se pode atribuir para o desempenho limitado dos PACs. Mas um ponto de partida é examinar a premissa sobre a qual o PAC 1 se apoiou, e em menor medida o PAC 2: um programa alicerçado em investimentos públicos em escala teria a capacidade de atrair e direcionar investimentos privados, e impulsionar setores – principalmente infraestrutura. A premissa é frágil não apenas pela dificuldade de execução de investimentos públicos, mas pelo fato de que o investimento privado é determinado por fatores que dizem respeito ao estado da economia, segurança jurídica, previsibilidade regulatória, e apenas topicamente se alicerça nos investimentos públicos, quando estes funcionam como complementares.

Neste sentido, pode-se argumentar que o vício de origem dos programas teria sido não ter voltado fundamentalmente para gerar os incentivos econômicos ao investimento privado, que se manteve relativamente estável durante a execução do programa (Gráficos 2 e 3). Porém chama igualmente a atenção que o próprio investimento público em infraestrutura, após um impulso inicial, não se sustenta, e regride já a partir de 2010 (Gráficos 2 e 3). Nesta perspectiva agregada e pelo lado da demanda, e sem olhar os resultados do ponto de vista da oferta de serviços de infraestrutura, os PACs também não foram bem-sucedidos.

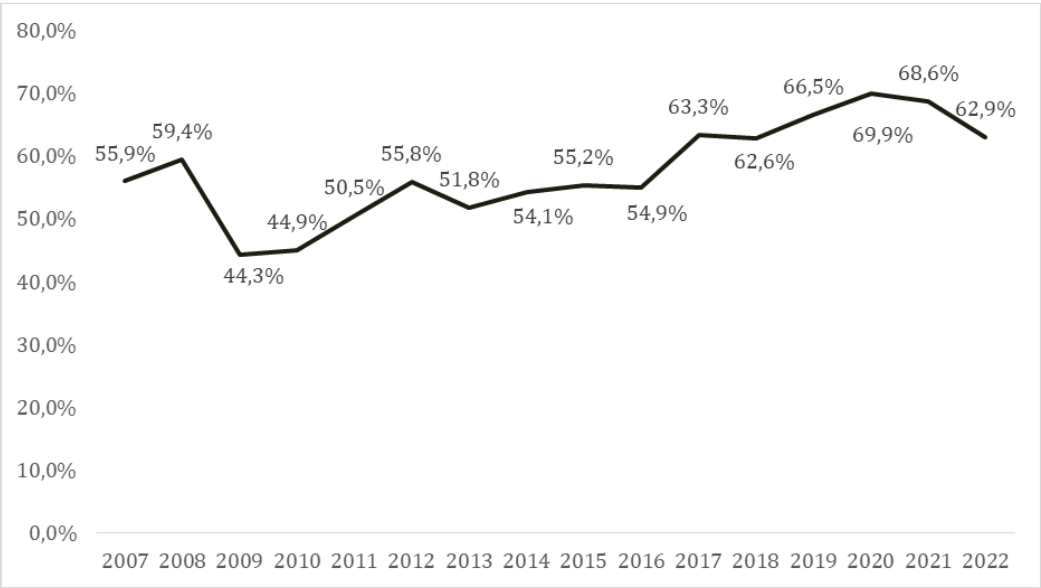
Gráfico 2: Investimento em Infraestrutura no Brasil
Participação pública e privada
% do PIB



	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Público	0,79	0,97	1,31	1,25	1,1	0,99	1,1	1,05	0,94	0,88	0,62	0,68	0,54	0,5	0,55	0,69
Privado	1	1,42	1,04	1,02	1,12	1,25	1,18	1,24	1,16	1,07	1,07	1,14	1,07	1,16	1,2	1,17

Fonte: 22ª Carta de Infraestrutura (Inter.B). Disponível em: https://interb.com.br/carta/22a-carta-de-infraestrutura/

Gráfico 3: Participação do Setor Privado nos investimentos em infraestrutura 2010-2022, em % do total



Fonte: 22ª Carta de Infraestrutura (Inter.B). Disponível em: https://interb.com.br/carta/22a-carta-de-infraestrutura/

A discussão que segue tem por objetivo identificar as possíveis causas que levaram a falhas de primeira ordem nos PACs, e mais além da premissa que orientou os programas: se por um lado não impulsionaram de forma sustentável os investimentos em infraestrutura – sejam esses públicos ou privados[14] – por outro deixaram um legado de obras paralisadas, em atraso, e ainda caracterizadas por sobrecusto, e numa escala irrazoável, mesmo levando em consideração as dificuldades de execução de projetos complexos no país. Na realidade, o maior número de empreendimentos era de baixa complexidade, com limitada projeção territorial, e atendendo a demandas de natureza social e local. Ainda assim, as sobras e esqueletos de obras denotam algo intrinsicamente errado, seja no desenho do programa, sua governança, a definição de prioridades ou ainda na capacidade de execução do governo.

Desenho do Programa. Os PACs 1 e 2 foram desenhados com algumas características que dificultaram sua implementação, em termos de *tamanho, grau de complexidade (e heterogeneidade), papel do governo, e a participação pública e privada.*

[14] Vale ressaltar que os investimentos privados em infraestrutura também foram afetados pelo fim do ciclo de commodities em 2009, além das incertezas geradas por erros de política econômica a partir de 2012, e os PACs, conforme argumentado, não demonstraram capacidade autônoma de elevar o investimento público durante a vigência do programa ou – o que seria desejável – ampliar de forma material o investimento privado. Segundo Cardoso Jr e Navarro (2016), "...o governo brasileiro ainda não conseguiu transformar o PAC em referência integralmente crível para os investimentos do setor privado, mormente a médio e longo prazos." Ver: (Cardoso Jr; Navarro, 2016) "O Planejamento Governamental no Brasil e a Experiência Recente (2007 a 2014) do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)" p. 5;

Grandes programas de investimento são comumente lançados por imperativos de natureza política, em particular para dar visibilidade às ações do governo e estabelecer uma "marca" da nova administração. O impacto seria maximizado pelo tamanho do programa e sua abrangência, e em grande medida esses critérios orientaram os PACs passados. Há claramente dois riscos associados a programas dessa natureza: primeiro, a disponibilidade de recursos orçamentários ao longo do período de execução[15]; segundo, a dificuldade de governar, gerir e executar programas de elevada complexidade[16].

A incerteza fiscal acompanhou os PACs 1 e 2, e por razões distintas. No caso do PAC 1, a Grande Recessão de 2008, por força de uma crise crédito global, levou à contração da economia brasileira em 0,3% (em contraposição a um crescimento de 5,2% no ano anterior, e uma expansão média de 4,7% em 2004-07), e dificultou a mobilização de recursos fiscais. No PAC 2, as restrições fiscais foram ainda mais duras por conta da recessão que se inicia em 2014 e as dificuldades políticas e econômicas do segundo biênio do governo Dilma. Em particular, o processo orçamentário é, na prática, alicerçado (definido e negociado) em bases anuais, sem uma relação estrita com o Plano Plurianual (PPA), e nesse sentido há uma dificuldade de primeira ordem de programar os investimentos de governo num horizonte mais além de um ano.

Ademais, a magnitude do programa dificulta não apenas a mobilização de recursos, mas sua alocação e execução, dado o elevado número de empreendimentos, sua abrangência setorial, distribuição territorial, e logo dificuldade de fiscalização, mais além do envolvimento de múltiplos atores. Em certa medida, o PAC 2 no seu desenho procurou reduzir o risco de levar adiante um programa de alta complexidade, ampliando o papel do setor privado na execução (ainda que não necessariamente no financiamento), e levando a maior descentralização tanto no interior do governo - com o deslocamento da Casa Civil para um ministério transversal (o então MPOG) – quanto pelo reequilíbrio público-privado na execução. Ainda que esses movimentos não tenham sido transcendentes, foram significativos suficientes para explicar em parte a melhoria relativa dos resultados do PAC 2.

Governança. A efetividade de governos, e seus programas, e empresas, assim como instituições da sociedade civil, dependem em grande medida como são governados (e geridos). Governança é uma expressão que captura e sintetiza a institucionalidade e organicidade dessas instâncias, e sua capacidade de mobilizar recursos (humanos e gerenciais) para dirigir, coordenar, supervisionar, e fiscalizar a execução de programas e projetos, assim como corrigir rumos e adaptar às mudanças circunstanciais. O "Bom Governo", aquele capaz de prover os bens públicos essenciais para o bem-estar da sociedade, se alicerça na boa governança; e da mesma forma seus programas. [17]

Nesse sentido, os PACs 1 e 2 não foram uma exceção, e a evidência sugere que falhas no desenho dos PACs – em termos de tamanho e complexidade - possivelmente agravaram seus problemas de governança, ainda que se deva sublinhar que os problemas afetos ao PAC 1 foram provavelmente mais graves. De fato, há uma mudança no organograma institucional do PAC entre as versões 1 e 2: em 2007-10, a instância que governava o programa era a Casa Civil, com poder de coordenação dos grupos e comitês de gestão, com o apoio em especial da Fazenda e

[15] Ver também: (Monteiro; Rial; Tandberg, 2020) "Fiscal Risks in Infrastructure" em "Well Spent: How Strong Infrastructure Governance Can End Waste in Public Investment", Fundo Monetário Internacional, Washington, DC pp. 201-224.

[16] A dificuldade em gerir e coordenar o programa retroalimenta o problema orçamentário, gera desperdício dos recursos e reduz a credibilidade do executor. Ver também: (Schwartz; Fouad; Hansen; Verdier, 2022) "Introduction" em "Well Spent: How Strong Infrastructure Governance Can End Waste in Public Investment", op.cit., pp. 1-14.

[17] Ver também "Recommendation of the Council on Effective Public Investment Across Levels of Government" (OCDE, 2014).

Planejamento no CGPAC (Comitê de Gestão do Programa de Aceleração do Crescimento), órgão máximo de fiscalização e governança do PAC, enquanto o GEPAC (Grupo Executivo de Ação do Programa de Aceleração do Crescimento) era voltado para a execução e acompanhamento dos empreendimentos.

Em 2011, no PAC 2, a autarquia máxima de governança e gestão do programa se deslocou para o então Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), que assume maior protagonismo no CGPAC, que se consolidou como um mecanismo decisório dentro do programa, provendo em tese a garantia que as prioridades do programa estariam em linha com os objetivos do governo[18], enquanto monitorava o programa, com seu funcionamento por essência voltado à execução do PAC. Em 2011, cria-se a SEPAC (Secretaria do Programa de Aceleração do Crescimento), que se torna parte integrante do MPOG, e que teria por objetivo monitorar e fazer a gestão do programa, mais além perseguir as metas estabelecidas.[19]

Ainda que as mudanças possam ter tido forte motivação política, numa disputa *interna corporis* no partido dominante e entre instâncias de governo, essa transformação na governança no PAC 2 foi benéfica ao programa[20], tendo em vista que transfere parte das competências técnicas de organização para o Ministério do Planejamento, a pasta de natureza transversal e com competências específicas de planejamento, programação orçamentária, e avaliação de projetos. A instituição da SEPAC como secretaria voltado ao acompanhamento e apoio à execução dos empreendimentos do PAC pode ser igualmente vista como uma forma de reforçar a gestão do programa, inclusive pela capacidade do MPOG – à qual a secretaria estava subordinada – de exercer um papel de coordenação e alinhar os processos decisórios no âmbito do CGPAC e no GEPAC, com uma tentativa de introjetar maior horizontalidade nas decisões, com outros órgãos e entidades do poder público convidados ao GEPAC para emular a descentralização das decisões, e desta forma garantir sua maior eficácia.

Talvez a lição maior dos PACs 1 e 2 no âmbito da governança diz respeito à dificuldade de governar e gerir programas complexos de investimento e de grande magnitude com estruturas caracterizadas por forte centralização e baixa horizontalidade. Essas estruturas talvez possam funcionar em países menores, mais centralizados no âmbito federativo, e mais compactos territorialmente, mas representam enorme desafio no contexto nacional. Os avanços da governança no PAC 2, mais além de maior participação privada – e logo decentralizada – foi a introdução de instâncias e mecanismos que introduziram horizontalidade, seja no âmbito institucional, seja no processo decisório.

[18] Ainda sob esse aspecto vale ressaltar que a partir dessa organização, segundo Pires (2015) "o PAC oferece ao núcleo decisório central do governo alguma capacidade de controle sobre a ação dos seus parceiros políticos, pelo menos no que concerne ao conteúdo e ao monitoramento estratégico dos projetos, pois quem decide se o projeto vai entrar ou não no PAC é o seu colegiado de ministros." Ver: (Pires, 2015) "Por dentro do PAC: dos arranjos formais às interações e práticas dos seus operadores" In "Burocratas de Médio Escalão: Perfil, Trajetória e Atuação" p. 197;

[19] Ver: Decreto nº7.470, de 4 de maio de 2011 https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/decreto/d7470.htm;

[20] As transformações representaram naquele momento inovações na forma em que as políticas públicas seriam geridas no país. A SEPAC consiste em uma autarquia voltada exclusivamente para atender metas estabelecidas tanto no GCPAC e no GEPAC, assim como melhor coordenação do programa junto aos entes federativos. Segundo Pires (2015), ao entrevistar servidores que fizeram parte da execução do programa, estes destacaram o arranjo da SEPAC como benéfico, mas também apontam que a prioridade dada pelo governo ao programa foi importante para a melhora na governança. (Pires, 2015) "Por dentro do PAC: dos arranjos formais às interações e práticas dos seus operadores" In "Burocratas de Médio Escalão: Perfil, Trajetória e Atuação" pp. 194-200;

Definição de Prioridades. A alocação de recursos é função precípua dos governos, e talvez a mais relevante, sendo o orçamento fiscal (e parafiscal, das empresas estatais) o instrumento essencial para determinar o padrão e eficiência dos gastos. A má alocação de recursos – e o desperdício em atividades de baixo retorno social e econômico - é uma das principais razões para perdas de produtividade na economia, como também para a desigualdade de renda. Nesta perspectiva, estabelecer prioridades corretas tanto para gastos correntes quanto para investimentos é um imperativo para governos em todas as instâncias.

Porém como definir o que é ou não prioritário? Há aqui um problema substantivo, no sentido de governos eleitos serem obrigados a levar em consideração as demandas do "eleitor médio", que estrito senso não existe, inclusive pela dificuldade de agregar preferências, e logo governos tendem a ser sensíveis a governantes eleitos no âmbito de uma federação, assim como grupos mais organizados de interesse. Ao mesmo tempo, governos têm a obrigação de definir prioridades tecnicamente, de forma a maximizar o retorno de seus gastos.[21] Esta é uma tensão permanente, cuja forma de resolução é, em primeiro lugar, a transparência no processo decisório, de forma que a sociedade esteja informada dos critérios utilizados e sua relativa importância. E segundo, os governos assumirem a obrigação para definir ex-ante o retorno para a sociedade dos gastos, e avaliar ex-post sua eficácia. [22]

A definição de prioridades não foi adequadamente resolvida nem no PAC 1 e tampouco no PAC 2. A rigor o grau de transparência quanto aos critérios e parâmetros para escolha dos empreendimentos e distribuição de recursos foi limitado, dificultando entender qual a lógica subjacente das escolhas, e se haviam elementos de constância nos critérios utilizados ao longo do tempo. As decisões sob a égide do GCPAC e da GEPAC, dependiam em grande medida do contexto que o projeto se fundava, ainda que no PAC 2 o grau de maturidade da obra ou do projeto (subjacente) se tornou elemento relevante, razão inclusive da definição do escopo do PAC 2, ao herdar projetos e obras incompletos, e do imperativo de tentar ampliar a execução dos empreendimentos, como de fato ocorreu.

O PAC, como muitos programas de investimento em escala envolvendo grandes volumes e recursos públicos, se tornou na realidade um forte instrumento de cooptação política e – talvez mais grave – seguindo uma lógica informada por objetivos que miravam o ciclo eleitoral. Ainda que esse padrão não seja único ao país – programas de investimento têm em muitas jurisdições essa dimensão – a baixa transparência e a patente ausência de critérios técnicos foram elementos que prejudicaram sua execução. Em outras palavras, mesmo levando em consideração que governos são instituições lideradas por políticos eleitos (no nosso caso) e tendo que responder à pressão do eleitorado, a mediação ou ao menos a modulação das prioridades com base em critérios técnicos é essencial para reduzir eventuais distorções na alocação de recursos, desperdícios e direcionar de forma a atender as necessidades da população e competitividade da economia.[23]

[21]Ver ainda (Rajaram et. Al, 2014) "The Power of Public Investment Management: Transforming Resources into Assets for Growth";

[22]A definição de prioridades passa por uma série de técnicas e métricas, que envolvem desde a metodologia utilizada pelos formuladores da política, até o arranjo institucional de execução e supervisão. Ver também: (Taliercio; Estrada, 2022) "Best Practices in Project Appraisal and Selection" In "WELL SPENT: How Strong Infrastructure Governance Can End Waste in Public Investment" pp. 249-265;

[23]A literatura e a experiência internacional nessa área discutem formas de se filtrar eventual influência política com critérios técnicos, sendo estes alicerçados numa vasta literatura. Ver a respeito (Taliercio; Estrada, 2020) "Best Practices in Project Appraisal and Selection" In "Well Spent: How Strong Infrastructure Governance Can End Waste in Public Investment", cap. 13, pp. 259-260;

Finalmente, os PACs podem ser entendidos como um programa com dois componentes razoavelmente distintos: os megaprojetos[24], isto é, empreendimentos com orçamentos elevados (aqui se mencionou acima de R$100 milhões) e uma multiplicidade de projetos menores. Pode-se argumentar que muitos dos maiores projetos – seja em mobilidade urbana, transporte ferroviário, recursos hídricos – seriam naturalmente prioritários numa perspectiva de uma análise de custo-benefício. Mas sua implantação foi em grande medida falha, pois custos e tempos foram sistematicamente subestimados.

Os demais projetos do PAC foram de empreendimentos de menor porte, em sua maioria executados pelos entes federativos. Neste caso, muitos empreendimentos teriam sido destinados a municípios ou estados que não necessariamente possuiriam os melhores projetos, ou mesmo a capacidade de desenhá-los e levá-los adiante. Em muitos casos, o PAC aparenta ter sido fortemente marcado pelo clientelismo político. De qualquer forma, seja pela dificuldade de executar empreendimentos que possivelmente teriam espaço no conjunto de grandes empreendimentos prioritários (ainda que a análise relevante não estava geralmente disponível), seja pelo caráter não técnico da alocação de recursos em escala e de forma fragmentada, para entes sem capacidade de execução, a definição de prioridades em ambos os casos transpareceu um déficit de transparência e uma dificuldade de estabelecer benefícios e custos dos investimentos, e de todos os tamanhos.

Capacidade de Execução. A confluência de problemas relacionados ao desenho dos PACs – fundamentalmente seu tamanho e complexidade – com falhas na sua governança, inclusive de coordenação e de priorização, com a fragmentação dos projetos para entes com severas limitações de contratação e fiscalização, mais além do valor intrínseco do projeto, levou a limitações na execução dos empreendimentos. Um corolário – talvez o mais relevante dessa proposição – é que garantir melhor execução nos PACs 1 e 2, dependeria de melhorias ao longo de todas as dimensões que confluem para a boa ou frágil execução. Pode-se afirmar que essa é uma lição adicional que se pode depreender de uma análise dos PACs 1 e 2.

As estatísticas relacionadas à execução – inclusive as obras paralisadas e aquelas com atraso significativo - são portanto os elementos mais visíveis da insuficiência dos PACs 1 e 2, até pelo fato de não haver uma avaliação ex-post dos empreendimentos realizados. Essas estatísticas sugerem que a execução dos projetos em instâncias externas ao executivo - empresas estatais, concessões e PPPs que foram chave em especial no PAC 2 – foram mais eficazes. De fato, a maior presença do setor privado em três setores do programa - logística, energia elétrica e saneamento – se traduziu em melhores índices de execução. Inversamente, projetos implantados pelo executivo dos entes federados, sofreram com as limitações de capacidade já apontadas.

A execução dos megaprojetos, independentemente de seu rationale, enfrentou obstáculos não triviais tanto de caráter técnico (como muitos megaprojetos em outras jurisdições)[25], judiciais – com disputas de longa duração - como político. Casos extremos incluem Angra 3, um empreendimento de viabilidade questionável, Comperj e RNEST, cuja execução em ambos os casos também foram objeto de práticas duvidosas, a Transnordestina, cuja implantação possivelmente não seguiu critérios técnicos e cujo financiamento foi fundamentalmente público, apesar de ser uma concessão privada, e dentre outras grandes empreendimentos.

[24]Megaprojetos são por si empreendimentos de alta complexidade e risco, dessa forma a escolha de empreendimentos deste tipo deve seguir métricas rigorosas para mitigar eventuais problemas. Ver também: (Flyvbjerg, 2014) “What You Should Know About Megaprojects and Why: An Overview”;

[25]Ver: (Budzier, 2023) “Challenges, Causes, Cures for Megaprojects”. Disponível em: C:\AB Presentation Challenges Causes Cures of Megaprojects TCU (1).pdf; Ver também: (Flyvbjerg, 2004) “Megaprojetcs And Risk: An Anatomy of Ambition”;

Esses exemplos sugerem que falhas na execução não se dão necessariamente em empreendimentos menores, e implantados por governos, particularmente subnacionais – em especial municípios onde é menor a capacidade técnica, mas ilustram o fato de que mesmo quando executados por empresas ou ainda sob a forma de concessão, empreendimentos maiores estão sujeitos a falhas de primeira ordem na sua execução, seja pela qualidade do projeto, fiscalização e ingerências múltiplas de ordem política e de legitimidade questionável. Nesse caso, volta-se ao problema de governança e dificuldade de cercar a utilização dos recursos públicos com as melhores práticas.

2.3. Considerações finais sobre a experiência dos PACs I e II

Os PACs demonstram o imperativo de melhoria na governança dos investimentos, ainda que o desenho do PAC 2 possa ser considerado um avanço. Contudo, na questão central da governança dos programas, definição das prioridades na distribuição de recursos, assim como na execução dos empreendimentos, há uma brecha que continua em aberto, e em algumas dimensões experimentamos uma piora em anos recentes, com uma proporção crescente do orçamento de investimentos públicos sendo definida de forma pouco rigorosa, sem análise prévia, e executada com baixos níveis de fiscalização.

Voltando ao desenho do PAC, e conforme já indicado, cometeu-se um erro matricial no PAC 1 ao colocar o estado capitaneando os investimentos, com resultados bastante frágeis, tanto no plano agregado quanto nos níveis de desempenho ou execução dos empreendimentos. O PAC 2 abriu maior espaço para os investimentos privados, seja por força das restrições fiscais, seja pelos problemas de execução que se tornaram evidente ao final do primeiro programa. Apesar das limitações do PAC 2, houve um esforço no âmbito legislativo, regulatório e com o avanço das concessões, de melhorar o ambiente de investimentos privados[26], e que foi ao final travado por uma recessão que se inicia em 2014, a partir de erros em sequência de política econômica, e finalmente o processo político que culminou no impeachment da Presidente.

Os PACs 1 e 2 apresentam lições relevantes para o Novo PAC no âmbito das dimensões essenciais aqui tratadas, ou seja: no desenho do programa; sua governança; definição de prioridades; e execução. Em cada uma dessas dimensões deve-se evitar erros passados, e usar as lições dos PACs anteriores para superar eventuais barreiras à boa execução do programa. Essa discussão, objeto das seções 3 e 4 que seguem, pode usufruir de uma perspectiva já de alguns anos, na medida em que os PACs 1 e 2 se encerraram há quase uma década, e ainda que muitos empreendimentos não se concretizaram, os corolários mais relevantes da experiência já foram depreendidos, conforme apontado acima.

[26] Ver: (Cardoso Jr; Navarro, 2016) "O Planejamento Governamental no Brasil e a Experiência Recente (2007 a 2014) do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)" pp. 29-32;

3. O Novo PAC

2. O Novo PAC

O Novo Programa de Aceleração do Crescimento (Novo PAC), programa de investimentos do governo Lula lançado em 11 de agosto de 2023, será discutido a seguir com base nas categorias introduzidas acima e a experiência pregressa.

Desenho. Marca dos seus governos passados, o novo programa, tem como objetivo melhorar a competitividade da economia brasileira com ganhos de produtividade e gerar mais de 4 milhões de empregos (diretos e indiretos) de qualidade por meio de R$ 1.713,5 bilhões de investimentos em infraestrutura econômica, social e urbana, dos quais R$ 1.337,5 bilhões em 2023-26, e com apoio de 173 medidas institucionais – atos normativos, de gestão e planejamento, incluindo: [27]

- Aperfeiçoamento do ambiente regulatório e do licenciamento ambiental: desburocratização, marcos regulatórios (transporte, energia elétrica, gás natural, mineração, mobilidade) e eficiência das agências reguladoras.

- Incentivos à "transição ecológica" com desoneração e financiamento diferenciado: combustíveis de baixo carbono, incentivo à descarbonização ((80%) de energia renovável na totalidade da sua carteira de geração de energia[28]), uso de materiais sustentáveis no setor de construção civil, incentivo à gestão de resíduos e logística sustentável.

- Ampliação do financiamento de longo prazo, redução de custo do crédito, novos instrumentos de crédito para projetos estruturantes.

- Aprimoramento dos mecanismos de concessão e PPPs: sistema de garantias, revisão do marco normati vo, apoio à estruturação de projetos nos estados e municípios.

- Planejamento, gestão e compras públicas: uso do poder de compras públicas e do conteúdo nacional para a "neoindustrialização", melhoria dos instrumentos de transferência da União, monitoramento, avaliação e divulgação das ações.

No âmbito institucional, o PAC ainda contempla a criação de uma Comissão Interministerial de Qualificação Profissional, Emprego e Inclusão Socioeconômica, com os objetivos de:

- Fomentar a geração de oportunidades de trabalho decente a partir dos investimentos do Novo PAC

- Identificar necessidades de qualificação profissional para atender às cadeias produtivas e aos setores econômicos abrangidos pelo Novo PAC, de maneira integrada com os processos de neoindustrialização e de transição ecológica

[27] Fonte: Casa Civil. Disponível em: https://www.gov.br/casacivil/novopac

[28] Fonte: Casa Civil. Disponível em: https://www.gov.br/casacivil/novopac/transicao-e-seguranca-e-nergetica/geracao-de-energia

- Priorização do público inscrito no Cadastro Único do Governo Federal para os novos postos de trabalho gerados pelo Novo PAC

O Novo PAC, além de sua magnitude e escopo no âmbito de políticas públicas, também se caracteriza por um número maior de programas ou "Eixos" quando comparado com os PACs 1 e 2. São 9 programas, e 43 subprogramas ou subeixos (Quadros 10 e 11, e considerando o apoio à indústria de defesa com simultaneamente um eixo e subeixo). Estes se desdobram em cerca de 12.500 projetos em mais de 4.000 municípios, um reflexo no seu conjunto da elevada complexidade do Novo PAC.

Quadro 10: Decomposição do Novo PAC por Eixos e Subeixos

Eixo	Valor Total R$ bilhão	Valor 2023-26 R$ Bilhão	% do PAC em 2023-26	Subeixos
Cidades Sustentáveis e Resilientes	609,7	557,1	91,4	7
Segurança e Transição Energética	565,4	417,5	73,8	7
Transporte Eficiente e Sustentável	349,1	220,9	63,3	5
Inovação para a Indústria de Defesa	52,8	27,8	52,7	3
Educação, Ciência e Tecnologia	45,0	36,7	81,6	4
Água Para Todos	30,5	25,6	83,9	4
Saúde	30,5	29,3	96,1	5
Inclusão Digital e Conectividade	27,9	20,3	72,8	5
Infraestrutura Social Inclusiva	2,6	2,3	87,5	3
Total	1.713,5	1.337,5	78,1	43

Fonte: Casa Civil e cálculos próprios. Disponível em: https://www.gov.br/casacivil/novopac

De fato, não parece ter havido um reordenamento do programa quando comparado aos anteriores, inclusive para fins de execução e monitoramento dos resultados; pelo contrário, pode-se argumentar que o Novo PAC ampliou o grau de complexidade, tomando como métrica o número de programas e subprogramas, assim como de iniciativas institucionais, mais além da ampla projeção territorial de um número muito elevado de projetos (Quadro 11). Vale sublinhar que os programas anteriores se caracterizaram igualmente por um número muito elevado de empreendimentos, parte considerável dos quais não foram finalizados, por falhas no acompanhamento, não incomum em programas de grande abrangência e heterogeneidade.

Quadro 11: PACs - Indicação do Grau de Complexidade

	PAC 1	PAC 2	Novo PAC**
Programas	3	6	9
Subprogramas	16	31	43
Empreendimentos	13.958	20.000*	12.500
Iniciativas Institucionais	40	69	171

Fonte: 11° Balanço do PAC 2. Disponível em: https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/radar/101216_radar11_cap2.pdf
* Valores a partir do desenho original do programa
https://www.em.com.br/app/noticia/economia/2011/11/08/internas_economia,260890/numero-de-obras-com-paralisacao-decidida-pelo-tcu-cai-em-2011-alega-planejamento.shtml ;
** O PAC Seleções, no valor de R$ 136 bilhões está voltado para sua execução por estados e municípios, tem natureza transversal, e por foco saúde, educação, cultura e esporte, além de infraestrutura urbana.

Ainda que o Novo PAC seja apresentado com um conjunto de investimentos em infraestrutura e medidas institucionais para dar apoio e prover incentivos econômicos aos atores que efetivamente estarão executado essas iniciativas – ministérios, autarquias, entes subnacionais, empresas públicas e privadas – seu tamanho, complexidade e heterogeneidade dificulta não apenas sua compreensão, mas aumenta a probabilidade de que sua execução enfrente limitações. Nesse sentido, o desenho do PAC poderia ser repensado de modo a delimitar o componente de infraestrutura econômica do componente infraestrutura social, saúde e educação, e a agenda de reformas normativas, como se discutirá na seção 4.

O desenho do Novo PAC tem ainda uma outra dimensão matricial, pois informa sua governança, priorização e capacidade de execução, que vem a ser a extensão da participação privada[29]. A expectativa é que serão de responsabilidade do setor privado R$ 612 bilhões, 36,3% do total a ser investido, enquanto as empresas estatais ficarão responsáveis por R$ 343 bilhões (ou 20,3%, sendo que 94% deste valor virá da Petrobrás, com 47 projetos[30], dos quais vão desde exploração de novos poços até descarbonização). O financiamento por meio de bancos e fundos públicos, especialmente crédito concedido pelo BNDES, será de R$ 362 bilhões, 21,4% do total, não sendo claro como estes recursos serão alocados entre empresas privadas, públicas, e outras instâncias. Finalmente, R$371 bilhões (22% do total) virão do Orçamento Geral da União.

Uma comparação dos PACs 1 e 2 com o Novo PAC sugere que este prevê uma participação significativamente maior de investimentos privados (Quadro 12). Ainda que as magnitudes das participações das diferentes fontes não sejam por vezes diretamente comparáveis, o Novo PAC aparenta ter uma outra característica, mais além de uma participação privada esperada materialmente superior, qual seja, uma participação do orçamento da União cerca de duas vezes maior do que a observada nos PACs 1 e 2, ou seja, respectivamente 9,2%, 10,2% e 22%.

[29] Fonte: Casa Civil. Disponível em: https://www.gov.br/casacivil/novopac
[30]Fonte: Petrobras. Disponível em: https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2023-08/petrobras-tera-47-projetos-incluidos-no-pac-2023

Quadro 12: PACs I, II e Novo PAC – Fonte de Recursos
Em R$ bilhões (valores de 08/2023) e %

	PAC 1	(%)	PAC 2	(%)	Novo PAC	(%)
Orçamento da União	109	9,2	132	10,2	371	22,0
Estatais	373	31,4	345	26,8	343	20,3
Investimento Privado	254	21,4	244	18,9	612	36,3
Outros*	451	38,0	569	44,1	362	21,4
Total	1.187	100	1.289	100	1.688	100

Fonte: Nota técnica Câmara dos Deputados. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2014/nt15.pdf. Governo Federal. Disponível em: https://www.gov.br/pt-br/noticias/transito-e-transportes/2023/08/novo-pac-vai-investir-r-1-7-trilhao-em-todos-os-estados-do-brasil#:~:text=NOVO%20PAC-,Novo%20PAC%20vai%20investir%20R%24%201%2C7%20trilh%C3%A3o%20em,todos%20os%20estados%20do%20Brasil&text=O%20presidente%20da%20Rep%C3%BAblica%2C%20Luiz,todos%20os%20estados%20do%20Brasil
*Outros consiste na participação orçamentária além dos investimentos diretos, via empresas e orçamento, e da iniciativa privada. Isto é, formas de financiamento ao governo e à iniciativa privada, programas de expansão do crédito à pessoa física, financiamento habitacional, e contrapartida de estados e munícipios.

Em suma, a regra prevê zerar o déficit primário em 2024 e gerar superávits primários nos anos posteriores. O novo regime fiscal supõe ampliação significativa das receitas de R$168 bilhões necessária para evitar o déficit primário e regras de controle de gastos que assegurem a factibilidade de um investimento público federal de ao menos 0,6% do PIB. Para 2024, haveria um volume de R$ 61,7 bilhões do Orçamento Geral da União (OGU) previsto para ser destinado ao Novo PAC no Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) de 2024. Sendo necessário um contingenciamento dos gastos no início de 2024, com corte de 25% das despesas discricionárias, segundo a regra fiscal atual, não está claro seu impacto sobre o PAC. É fato que o governo definiu o Novo PAC com caráter altamente prioritário, haja vista que foi destinado no PLOA 2024, do piso de investimentos previsto na regra fiscal (0,6% do PIB), 81% apenas para financiar o programa. Havendo contingenciamento, este possivelmente se transmutaria num conflito por recursos discricionários, inclusive entre o Executivo e o Legislativo, no caso as emendas parlamentares.

O problema maior e que continuará a afetar o Novo PAC mais além de 2024 é a dificuldade do governo conciliar gastos crescentes – inclusive os de natureza obrigatória – com restrições no âmbito de mobilização de recursos, e o imperativo da responsabilidade fiscal. E este conflito está no âmago da credibilidade do próprio projeto do Novo PAC, na medida em que a ausência de um conjunto de regras fiscais críveis irão pressionar os juros de mercado, e logo o custo de capital, e tornar menos atraentes os projetos de infraestrutura e outros. Ao mesmo tempo, uma fragilização do fiscal no país imporá ainda maiores restrições ao orçamento da União, exacerbando o conflito por recursos escassos e dificultando os aportes ao Novo PAC.

A trajetória do déficit primário sintetiza as restrições fiscais de primeira ordem do país – com resultados negativos ou próximos de zero desde 2014 (Quadro 13) – e uma dinâmica adversa da dívida bruta do Governo Geral (que cresce no horizonte previsível e está projetada para chegar em 78,2% do PIB em 2024) traz assim 2 corolários: primeiro, repensar o tamanho do programa para adequá-lo a uma trajetória fiscal sustentável; e segundo, assegu-

rar as condições que possibilitam a ampliação da participação privada em escala, principalmente em infraestrutura econômica. Vale sublinhar que a projeção para 2024 é bastante adversa e pode ser atenuada por melhor desempenho da economia, melhoria das receitas, inclusive com aprovação pelo Legislativo da agenda tributária do Ministério da Fazenda, e um esforço de racionalização e contenção de gastos, muitos dos quais de baixo retorno para a sociedade[31].

Quadro 13: Resultado primário do Governo Central 2010-22 por subperíodos, 2023-24 (projeções)

2010-13*	2014-16**	2017-19***	2021-22	2023 ****	2024 ****
1,83	-1,67	-1,63	0,08	- 0,94	- 1,17

vFonte: STN, SIAFI. * Resultado Primário (RP) positivo e decrescente; **RP negativo e deteriorando; *** RP negativo e decrescente, sendo que se excluiu o ano anômalo de 2020 (-9,8% do PIB, direcionado pelas transferências associadas à pandemia); **** projeções da Instituição Fiscal Independente, RAF 81, outubro 2023, p. 23. Ver: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/643475/RAF81_OUT2023.pdf

Governança do Novo PAC. No decreto de definição do programa, estabeleceu-se dois órgãos que irão governá-lo: o Comitê Gestor do Programa de Aceleração do Crescimento (CGPAC), e o Grupo Executivo do Programa de Aceleração do Crescimento (GEPAC). O primeiro, composto pelos ministros da Fazenda, Gestão e Inovação em Serviços Públicos, Planejamento e Orçamento e, na sua coordenação, a Casa Civil, ficará responsável, pela definição de critérios para a execução de medidas no programa. Já o segundo, composto por representantes dos mesmos ministérios, terá papel consultivo ao CGPAC, analisando inclusões de projetos e estabelecendo metas. O desenho, contudo, sugere forte concentração de poder decisório na Casa Civil.

Programas complexos, de grande magnitude, são difíceis de serem governados em qualquer jurisdição, principalmente quando projetados em grandes territorialidades, numa multiplicidade de entes federados, num escopo muito amplo, e com resultados esperados num ciclo relativamente curto[32]. Planejar, priorizar, coordenar e monitorar, assim como fiscalizar a execução de milhares de projetos e múltiplas iniciativas, é um desafio de primeira ordem para uma burocracia de Estado, e a experiência pregressa sugere a dificuldade de mitigar os problemas decorrentes da amplitude do programa com a concentração – ainda que não absoluta - de poderes em uma única instância, principalmente quando já sobrecarregada de múltiplas responsabilidades.

O Quadro 14 tenta sintetizar o padrão de governança dos PACs 1 e 2, e do Novo PAC. Pode-se afirmar, primeiro, que frente ao PAC 2, o primeiro programa foi o mais centralizador, em que tanto o papel dos ministérios setoriais quanto dos entes federados era acessório ou de segunda ordem. No PAC 2 o grau de centralização se reduziu tanto

[31] A questão fiscal, dentre outras, é também objeto da Conjuntura Econômica de novembro 2023 (volume 77, nº 11), "Novo PAC e os desafios do governo para impulsionar o crescimento" de Solange Monteiro.

[32] Ver a excelente discussão em Well Spent, op.cit. Os organizadores do volume notam que "Perdas e desperdício em investimento público são frequentemente sistêmicos. Na média, mais de um terço dos recursos gastos em criar e manter infraestrutura pública são perdidos devido a ineficiências...[que] são resultantes de uma governança deficiente de infraestrutura...Estimativas sugerem que na média [uma melhor] governança poderia reduzir em mais da metade as perdas observadas de ineficiência" (p.1).

pelo relevo maior do setor privado quanto dos entes federados, o que contribuiu para uma melhor execução. O locus de poder também se deslocou: se no PAC 1, a coordenação era de responsabilidade do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) juntamente com a Casa Civil (sendo que esta tinha papel dominante), no PAC 2, a coordenação era atribuição preponderante do MPOG. Segundo, ainda que se tenha poucos elementos para avaliar a governança do Novo PAC, há certamente o risco de uma hiper centralização na Casa Civil, ainda que o protagonismo dos Ministérios aparenta ser variável, e o dos Entes Federados de grande importância, tanto pelo compromisso de atender demandas de governadores e prefeitos, como pelo PAC Seleções.

Quadro 14: Padrão de Governança

	PAC 1	PAC 2	Novo PAC
Liderança Institucional	Casa Civil	MPOG	Casa Civil
Papel dos Ministérios Setoriais	Acessório	Acessório	Variável
Papel dos Entes Federados	Segunda Ordem	Primeira Ordem	Primeira Ordem

Fonte: elaboração própria.

Com o Novo PAC, foram revogados dois decretos, sendo um deles o que definia a governança nos PACs anteriores, a qual era organicamente similar à do novo programa, tendo como principal diferença a re-centralização na Casa Civil. Porém neste processo de definir um padrão de governança que ao menos parcialmente remonta ao PAC 1, houve por necessidade revogar o Decreto 10.526/2220 que "Institui o Comitê Interministerial de Planejamento da Infraestrutura e o Plano Integrado de Longo Prazo da Infraestrutura no âmbito do Governo Federal"[33].

O Decreto 10.526 dizia fundamentalmente respeito à governança de programas de investimento de infraestrutura de médio e longo prazo, e poderia servir de reflexão para essa dimensão do Novo PAC, não apenas para tornar o programa mais eficaz, inclusive pela necessidade de um horizonte que o programa vá além de períodos de governo, e se torne ao longo dos anos um programa de Estado, adaptado às circunstâncias do momento histórico que o país vive. Ademais, o Decreto parece ser consistente com as recomendações da OCDE quanto aos princípios que devem orientar a alocação dos investimentos públicos[34], enfatizando a importância da coordenação dos diferentes níveis e instâncias, assim como de políticas, o que é específico da natureza multissetorial e da territorialidade em que se projetam os investimentos, e inconsistente com centralização excessiva.

O Decreto propunha a criação de um Comitê Interministerial de Planejamento da Infraestrutura (CIP-Infra), que, coordenado pela Casa Civil, seria composto também por representantes dos ministérios da Economia; Minas e Energia; Comunicações; Ciência, Tecnologia e Inovações; Meio Ambiente; Desenvolvimento Regional; além da Controladoria Geral da União e da Secretaria Especial de Assuntos Estratégicos da Presidência da República. Em tese, essa maior transversalidade facilitaria a implantação do próprio PAC. O Art. 2º do Decreto 10.526, ao definir o que compete ao CIP- Infra, não apenas delimita os poderes discricionários de qualquer Ministério ou agente individualmente, mas indica a importância de "promover a compatibilidade e a integração entre as políticas e os planejamentos setoriais que compõem a infraestrutura do Governo federal, mantida a autonomia de cada Ministério na

[33] Ver Anexo I para o texto do Decreto na sua parte substantiva.

[34] Ver Recommendations on the Council on Effective Public Investment Across Levels of Government. OCDE, 2014.

na governança e na definição das prioridades" (I); observar "as boas práticas de governança para o investimento em infraestrutura, de acordo as principais referências nacionais e internacionais" (II, § 1º), e alinhar o "Plano Integrado de Longo Prazo da Infraestrutura com os demais instrumentos de planejamento instituídos no âmbito do Governo federal" (§ 3º).

De fato, uma questão de relevância na discussão sobre o planejamento do Novo PAC é de fato a necessidade de observar as melhores práticas de governança para o investimento em infraestrutura. Outra, conforme discutido na definição de prioridades é a conciliação de um grande programa de investimento (a exemplo do Novo PAC) com outros planos e programas em infraestrutura, a exemplo do PNL 2035 e os diversos planos setoriais, que claramente não podem ser ignorados. Este ponto parece ser fundamental para a governança do Novo PAC, dada a importância de diferentes inciativas que visem o mesmo objetivo estarem alinhadas, e numa perspectiva de garantir que esforços pretéritos no âmbito no planejamento sejam aproveitados, e tendo por horizonte o médio e longo prazo. Esse aspecto não está claramente codificado no Novo PAC, seja no seu decreto de criação, ou ainda em posterior sinalizações pelo governo. Essa, porém não é uma questão de segunda ordem, pois um dos obstáculos ao investimento privado é a *ausência de um horizonte*, e que seria provido pelos planos indicativos do governo, num processo iterativo com o setor privado.

Definição de Prioridades. Como se definem as prioridades do PAC? A eficácia de programas de investimentos em infraestrutura supõe que a alocação de recursos e a definição de prioridades sejam estabelecidas por critérios técnicos, e voltados à maximização da taxa social de retorno dos projetos, sem ignorar planos setoriais e objetivos estratégicos dos governos, e para os quais foram eleitos. Contudo, ignorar critérios estritamente técnicos e se guiar por elementos ou pelo imperativo político leva geralmente a erros e, frequentemente, desperdício de recursos escassos[35]. Nesta perspectiva, haveria três critérios essenciais:

- No âmbito do projeto, a taxa social de retorno corretamente calculada.
- Em termos setoriais, a consistência com planos e programas elaborados cuidadosamente e em anos recentes, que garantiriam a otimização da utilização dos recursos, e tendo por referência o médio e longo prazo.

O terceiro critério levaria explicitamente em consideração que governos eleitos o são com base num programa com objetivos e compromissos com a população, e numa federação, com aqueles que foram eleitos democraticamente nos entes subnacionais. Nesse sentido, o terceiro critério levaria em consideração objetivos no plano político-estratégico. Nesse sentido, o critério utilizado poderia ser encapsulado como segue:

- No plano político-estratégico, o critério essencial seriam as demandas locais ou regionais da população, tendo, contudo, em perspectiva que por mais legítimas, certas demandas não se traduzem em benefícios que possam justificar os custos associados aos projetos. Ao mesmo tempo, as prioridades políticas no âmbito da presidência podem se traduzir em iniciar ou completar grandes projetos. Em ambos os casos, transparência e um filtro técnico de última instância minimizaria a probabilidade de perdas e desperdício de recursos públicos, conforme enfatizado.

[35] No capítulo 13 do volume Well Spent, op.cit., há uma discussão detalhada das melhores práticas em seleção e avaliação de projetos (título do capítulo), partindo dos alicerces metodológicos de avaliação de projetos que se remete à economia do bem-estar e os textos clássicos do Arnold C. Harberger, coletados no volume Project Evaluation: Collected Papers (1972), e a experiência internacional em jurisdições como o Reino Unido, Chile, Coréia do Sul, dentre outras. O texto também indica como os países introjetam legítimas prioridades políticas nos seus sistemas de avaliação de projetos, assegurando ao mesmo tempo a transparência e integridade no processo decisório.

O Novo PAC não deixa claro a forma como foram escolhidos os projetos que compõem os eixos ou programas e subprogramas, e a alocação de recursos entre estes, ou o critério utilizado. Como critério principal, o governo pretende usar, pelo menos a partir do que foi divulgado pela Casa Civil, a maturidade do projeto. Portanto, obras iniciadas teriam, via de regra, prioridade frente a projetos, e a prioridade em relação a estes dependeria da sua fase, ou seja, quão avançada a definição do projeto no seu ciclo. Assim seria possível reduzir o número de obras abandonados, muitas oriundas dos PACs anteriores, mais além de permitir que obras sejam finalizadas com mais celeridade (ou projetos mais maduros iniciados).

Neste sentido, sabe-se que projetos inacabados do Programa de Investimento em Logística (PIL), lançado pelo governo Dilma não só serão incluídos no programa atual, como terão prioridade, o que acontecerá também com projetos dos PACs anteriores. Na realidade, cerca de 43% das obras do Novo PAC seriam de obras inacabadas dos programas passados . Entretanto, custos irreversíveis (sunk costs) não devem necessariamente ser levados em consideração na análise de custo-benefício de um investimento, pois o custo de oportunidade – dimensão econômica essencial – seria rigorosamente zero, visto que os recursos empregados no passado não podem ser recuperados.

De modo mais geral, retomar obras inacabadas apenas se mostra justificável se no cálculo da taxa social de retorno se mostrar a alternativa mais econômica – inclusive, mas não se limitado ao fato da obra já estar iniciada necessariamente implicar numa conclusão mais célere em comparação com outras que não foram ainda começadas. A auditoria realizada pelo TCU apontou que 45% das obras rodoviárias no Novo PAC são de baixo impacto social e não teriam motivo evidente para estarem inclusas no programa[37]. Nesse sentido, utilizar metodologias de cálculo de taxa social de retorno se justifica inclusive no diálogo com os órgãos de controle, mais além com o Congresso e a própria sociedade[38].

Seria igualmente essencial a coordenação entre Novo PAC e os planos setoriais, inclusive – dentre outros - os que compõem o Plano Nacional de Logística (PNL) 2035, dando ao mesmo tempo celeridade àqueles que ainda não foram concluídos. Não os considerar explicitamente tanto no PPA quanto no Novo PAC pode se mostrar bastante prejudicial no processo de priorização dos projetos, pois os planos setoriais são desenvolvidos pelas secretarias dos respectivos órgãos setoriais que tendem a deter mais conhecimento específico sobre os setores e gargalos de investimento. Ainda que o processo de compatibilização não possa ser realizado de forma a garantir total consistência do Novo PAC com os planos pretéritos, ao não fazê-lo, não apenas se perde informação com potencialmente alto custo de oportunidade, como se descaracteriza o próprio processo de planejamento governamental, ainda que se saiba da necessidade de melhorar o processo e garantir que o PPA de fato reflita as prioridades e recursos disponíveis.

Finalmente, entende-se que o Novo PAC estará não apenas levando em consideração, mas incorporando os projetos do Programa de Parcerias de Investimentos (PPI), na medida em que todos os projetos do PPI que foram qualificados para serem concedidos ao setor privado o serão por meio do Novo PAC, compondo parte da carteira de capital privado do programa. Esta medida faz eminente sentido, exatamente por evitar que processos resultado de

[37]Tribunal de Contas da União. Disponível em: https://www.google.com/url?q=https://www.agenciainfra.com/blog/auditoria-do-tcu-aponta-falhas-graves-no-planejamento-de-transportes-do-pais/&sa=D&source=docs&ust=1698785620218267&usg=AOvVaw0LAqese8005zpyTdL7OiRZ

[38]O governo conta com um "Guia Geral de Análise Socioeconômica de Custo-Benefício para Projetos" para estabelecer prioridades embasadas em maior retorno social. Disponível em: https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/governanca/comite-interministerial-de-governanca/arquivos/guia-geral-de-analise-socioeconomica-de-custo-beneficio.pdf

uma boa inovação institucional (o PPI) não sejam aproveitados, ainda que possam passar por filtros ulteriores, inclusive de análise custo-benefício, modelagem, ou ainda desenho do leilão.

Execução. O desenho de um programa de investimento, sua governança e a definição de critérios adequados na escolha de projetos são elementos que determinam, em grande medida, a qualidade da execução, e logo o resultado. Igualmente importante é estabelecer em que medida as iniciativas de natureza legal, regulatória e normativa do Novo PAC foram implementadas, e ao fim, se o esforço de investimento resultou na modernização – e maior resiliência - da infraestrutura, melhores serviços para as pessoas, e uma economia mais competitiva e sustentável.

Historicamente, o país não apresentou resultados satisfatórios nos seus grandes programas de investimento, ainda que projetos individualmente possam ter sido bem-sucedidos. Conforme se argumentou neste trabalho, falhas no desenho dos programas – uma magnitude incompatível com os recursos do Estado, elevada complexidade e heterogeneidade, que dificultam o monitoramento e fiscalização, peso do investimento público inconsistente com o espaço fiscal disponível; um déficit de governança, inclusive na coordenação entre órgãos e instâncias; e uma desconexão entre escolha de projetos e alocação de recursos para programas e subprogramas, por um lado, e critérios técnicos e mais transparentes, por outro, mais além de disputas que levaram à judicialização, no seu conjunto dificultaram a boa execução dos programas.

Claramente, é essencial que o Novo PAC não repita a experiência passada de níveis insuficientes de execução, projetos paralisados ou em atraso significativo, ou ainda com custos excessivos. Este imperativo se aplica a todos os projetos – os de maior magnitude e dificuldade de implantação; e aqueles que são de menor escala e levados adiante localmente ou no âmbito estadual. Conforme já enfatizado, com um possível redesenho, melhoria na governança e na priorização dos projetos, iniciativas discutidas em mais detalhe na próxima seção, o Novo PAC poderá alcançar melhores níveis de execução no sentido não apenas de obras completas, mas ainda medidas que dão suporte institucional e normativo implantadas, e serviços de qualidade que efetivamente chegam às pessoas e empresas.

Iniciativas voltadas a garantir a boa governança e o bom desempenho do Novo PAC teriam por ponto de partida por um lado uma estrutura de menor complexidade e heterogeneidade, e por outro, maior transparência na definição, e escolha dos projetos, e seu acompanhamento, para que o monitoramento e fiscalização seja não apenas de governo, Congresso e órgãos de controle, mas da sociedade. Transparência, com atualização das informações em tempo real, seria condição necessária – ainda que não suficiente – para a boa execução.

Não há necessidade de sublinhar quão importante que a execução não seja prejudicada por interferências indevidas, que leve a má alocação de recursos, e percepção adversa do programa já ao seu início. Os PACs anteriores sofreram com problemas dessa natureza, e há naturalmente um ceticismo quanto à eficácia do Novo PAC, e uma busca de mecanismos que garantam conformidade com as melhores práticas, a exemplo da exigência de um "Pacto de Integridade" entre as empresas que participarem dos projetos. A própria regulamentação da Nova Lei de Licitações inclui medidas que exigirão práticas transparentes, facilitando o combate à corrupção. Além disso, será exigido, segundo a Controladoria Geral da União (CGU), que os órgãos públicos responsáveis pelas licitações tenham determinadas padrões de conformidade, visando garantir a integridade do processo.

Finalmente, um problema recorrente de programas de investimento em infraestrutura compostos de projetos – públicos e privados - cuja implantação é, em muitos casos, de duração superior ao tempo de um governo, é o limitado horizonte de tempo para o planejamento, programação, retomada (se for o caso) e execução de projetos e obras. Nesse sentido, seria essencial que etapas fundamentais para a boa execução – como o desenvolvimento ou atualização de projetos executivos – não sejam contornadas, por conta do imperativo (político) de dar celeridade ao processo. De modo mais geral, deve-se ater a um ensinamento que se aplica a todas as obras de infraestrutura: o tempo que se investe numa adequada preparação, seguindo cuidadosamente o ciclo de projetos, garantindo o licenciamento (ambiental e outros), eventuais desapropriações, e apoio comunitário e da sociedade, mais além do financiamento ao longo da implantação, este tempo é compensado de forma desproporcional na execução da obra em bases eficientes.

4. Os Fundamentos do Novo Programa de Investimentos e sua Atualização

4. Os Fundamentos do Novo Programa de Investimentos e sua Atualização

O Novo PAC não pode ser entendido como um programa de investimentos finalizado do ponto de vista de sua estrutura – aqui definido por seu desenho, governança, priorização e bases para execução – mas pela sua importância, um programa com espaço de contínuo aperfeiçoamento. Esta seção faz um conjunto de sugestões alicerçadas não apenas na experiência pregressa do país, mas ainda nas melhores práticas em diferentes jurisdições. Ainda que o cronograma do Novo PAC esteja concentrado no período 2023-26, é fundamental que a perspectiva adotada seja de médio e longo prazo, na suposição que se entende como correta de que a modernização da infraestrutura econômica e social do país para impulsionar o crescimento em bases inclusivas e sustentáveis, é um objetivo de Estado.

Desenho. O Novo PAC é um programa de investimentos de elevada complexidade e heterogeneidade, fator que se transmuta numa barreira à sua execução em bases eficientes.

A primeira iniciativa seria **decompor o programa em 2 PACs:** ***Infraestrutura Econômica e Inclusão Social.***

O Quadro 15 sugere uma possível separação e alocação dos subprogramas, obtendo em simultâneo uma redução da complexidade e aumentando o grau de uniformidade. Nesse sentido, "Infraestrutura Econômica" incluiria: Transportes em todos os modais (inclusive mobilidade urbana), Transição Energética, Implantação do 5G e expansão do 4G, Infovias, TV Digital e Serviços Postais; e Inovação e Pesquisa. "Inclusão Social" se organiza por clusters de habitação (MCMV, Financiamento Habitacional, Urbanização de Favelas, Luz para Todos, Prevenção de Desastres, Encostas e Drenagem, os 4 subeixos de Água para Todos, assim como Gestão de Resíduos Sólidos e Esgotamento Sanitário); Inclusão Digital (conectividade nas escolas e nas unidades de saúde); Saúde (Atenção Primária, Atenção Especializada, Preparação para Emergências Sanitárias, Telessaúde e Complexo Industrial de Saúde), Educação (Educação Básica, Educação Profissional e Tecnológica, Educação Superior, Cultura e Esporte), e Segurança Pública com Cidadania.

Quadro 15: Decomposição do PAC - Infraestrutura Econômica e Inclusão Social

	PAC Infraestrutura Econômica		PAC Inclusão Social	
Transporte Eficiente e Sustentável	Rodovias	108,4		
	Ferrovias	55,1		
	Portos	47,4		
	Aeroportos	7,2		
	Hidrovias	2,8		
Água para todos			Abastecimento de água	10,4
			Infraestrutura hídrica	10
			Água para quem mais precisa	3,1
			Revitalização de bacias hidrográficas	2
Transição e segurança energética	Geração de energia	75,2		
	Transmissão de energia	69,8		
	Eficiência Energética	1,8		
	Petróleo e Gás	241,2		
	Pesquisa Mineral	0,28		
	Combustível de Baixo Carbono	20,9		
			Luz para Todos	8,3
Cidades Sustentáveis e Resilientes			Minha Casa, Minha Vida	316,7
			Financiamento Habitacional	160,0
			Urbanização de Favelas	8,3
			Prevenção a Desastres; Contenção de Encostas e Drenagem	10,5
	Mobilidade Urbana Sustentável	35,9		
			Gestão de Resíduos Sólidos	1,7
			Esgotamento Sanitário	24
Saúde			Atenção Primária	7,4
			Atenção Especializada	13,6
			Preparação para Emergências Sanitárias	0,3
			Complexo Industrial da Saúde	7,9
			Telessaúde	0,2
Inclusão Digital e Conectividade			Conectividade nas escolas e nas unidades de saúde	6,5
	Expansão do 4G e implantação do 5G	10,9		
	Infovias	1,9		
	Serviços Postais	0,9		
	TV Digital	0,2		
Infraestrutura Social Inclusiva			Cultura	1,4
			Esporte	0,3
			Segurança Pública com Cidadania	0,6
Educação, Ciência e Tecnologia			Educação Básica	21,4
			Educação Profissional e Tecnológica	3,2
			Educação Superior	3,8
	Inovação e Pesquisa	8,3		
Inovação em Defesa	Exército, Marinha e Aeronáutica	27,8		
TOTAL	20	716,0	23	621,4

Fonte: Casa Civil - https://www.gov.br/casacivil/novopac

Pela proposta consubstanciada no Quadro 15, cada bloco do Novo PAC teria investimentos previstos no período 2023-26 em valores aproximados de respectivamente R$ 716 bilhões para o PAC de Infraestrutura Econômica e R$ 621,4 bilhões para o PAC de Inclusão Social, enquanto se a métrica de relativo equilíbrio for o número de subprogramas ou subeixos, estes somam 20 e 23. Isto denota uma redução de heterogeneidade, ao se agrupar em clusters com sinergias capazes de reduzir custos de transação no processo de implantação dos projetos.

A **segunda iniciativa** seria ***hierarquizar e descentralizar as 173 medidas institucionais.*** Essas iniciativas são de fato muito diversas e com graus variados de factibilidade, e mesmo relativa importância.

A descentralização se daria com base primeiro, em função do objetivo central da medida; em segundo lugar, seu agrupamento em torno desse objetivo, formando conjuntos com elementos relacionados; e terceiro, a identificação de um ministério ou órgão de governo que seria o promotor das medidas. Essa instituição, com apoio da Casa Civil, mobilizaria outras instituições de governo, judiciário, órgãos de controle, e ainda o setor privado, no caso de medidas voltadas a prover incentivos econômicos para o investimento privado em infraestrutura, a sociedade civil, no caso de medidas institucionais voltadas à inclusão social.

Assim, agrupadas funcionalmente, as medidas propostas originalmente no Novo PAC seriam avaliadas e implementadas em Comissões Executivas Interministeriais, de governo ou híbridas, com participação do executivo, judiciário, órgãos de controle, setor privado e da sociedade civil.

Tomando o imperativo de remover as barreiras à participação privada em infraestrutura econômica, as medidas possivelmente de maior impacto seriam:

- Reduzir a insegurança jurídica e elevada judicialização, para o qual é fundamental um diálogo construtivo com os tribunais superiores (particularmente o STJ e o STF).

- Garantir maior previsibilidade regulatória, reforçando a autonomia técnica, administrativa e financeira das agências, criando um "cinturão de proteção" de modo a evitar nomeações de caráter político para a direção das agências, e apoiando tecnicamente as agências estaduais.

- Estabelecer as condições básicas para introduzir o Project Finance no país, tendo por referência as crescentes limitações de financiamento com base em balanço próprio e a experiência internacional, que indica a importância de maior envolvimento das seguradoras em projetos de concessões e PPPs.

- Caminhar celeremente para a acessão à OCDE, incorporando e alinhando a legislação do país às suas disciplinas, com base no entendimento de que fluxos significativos de recursos privados de longo prazo exigem adesão à OCDE como uma das pré-condições.

- Desenhar novos mecanismos de proteção cambial, levando em consideração dentre outros fatores seu custo fiscal, e dado sua importância para ampliar os fluxos de recursos voltados para o investimento em infraestrutura .

[39] Ver, a respeito, Luciano de Castro, Claudio Frischtak e Arthur Rodrigues "How to deal with exchange rate risk in infrastructure and other long-lived projects", trabalho publicado pelo Banco Mundial em https://documents1.worldbank.org/curated/en/099212209192362605/pdf/IDU0877f762b0163d04f400b28302d18946b5eec.pdf. O texto propõe um mecanismo de proteção cambial flexível para projetos de longa duração, custo fiscal zero ou residual, e ganhos significativos de bem-estar econômico.

A **terceira iniciativa** diz respeito ao financiamento público do PAC, principalmente o bloco de ***Inclusão Social.***

Deve-se tomar com um dado que o país continuará enfrentado restrições fiscais de primeira ordem, e que a probabilidade de contingenciamento de recursos – ainda que se flexibilize o novo regime fiscal – é elevada, seja pelas dificuldades de ampliar receitas, seja pela crescente rigidez das despesas, que por sua vez serão ampliadas nos próximos anos por conta inclusive da PEC 45 e o Fundo de Desenvolvimento Regional. As limitações das despesas discricionárias sugerem que uma fonte potencialmente relevante de recursos para o Novo PAC, e usando a decomposição aqui proposta, particularmente para o PAC Inclusão Social, seriam as emendas parlamentares – individuais, com dotação de R$ R$ 21,3 bilhões em 2023, bancada com R$ 7,7 bilhões no ano, e de Comissão (escolhidas pelas comissões técnicas do Parlamento e suas mesas diretoras), com R$ 7,6 bilhões, totalizando R$ 36,3 bilhões, ou 0,339% do PIB nominal projetado[40], comparado com os investimentos públicos de 0,6% do PIB estabelecido pelo novo regime fiscal. Para 2024, o PLOA propõe R$ 37,6 bilhões, vinculadas pelo novo regime a 3% da receita corrente líquida, e equivalente a 0,331% do PIB nominal projetado para 2024.

O contexto, no caso, é relevante. O PLOA 2024 fixou como piso de investimentos públicos – e será de fato um teto – R$ 69,7 bilhões, "dos quais 81% alocados em programações orçamentárias associadas ao Novo PAC"[41], ou seja cerca de R$ 56,5 bilhões. Nessa dimensão, ***o valor proposto para as emendas representaria 66,5% da alocação do Novo PAC,*** mas há a possibilidade desta proporção se ampliar caso o Congresso decida introduzir as chamadas "emendas de liderança".

A evidência sugere gastos elevados e de baixa efetividade com as emendas, num contexto de duras limitações aos recursos orçamentários discricionários, que necessitam acomodar não apenas as emendas, mas o funcionamento do Estado e seus gastos correntes, e os investimentos públicos no seu conjunto. Há, portanto, de dotar de maior racionalidade as emendas, e a iniciativa aqui proposta vai ao encontro desse desiderato.

Primeiro, ***dotar de total transparência a destinação de todas as emendas***, inclusive as chamadas emendas PIX (cerca de 25% das liberações em 2023) como pré-condição para maior eficácia dos gastos, e consistente com o compromisso de "transparência orçamentária"[42] .

Segundo, ***negociar com o Congresso, com apoio do CGU e dos órgãos de controle, um mecanismo que filtre as emendas, e permita seu ranqueamento, acompanhamento e fiscalização,*** com base nas melhores práticas.

Terceiro, ainda que o valor total das emendas seja fixo, por força do orçamento, o governo proporia ***um fundo de 10% do total das emendas que seria alocado a propostas dos Congressistas que obtivessem nota máxima com base em critérios objetivos de retorno para a sociedade.*** Essas emendas seriam amplamente divulgadas, e agregadas preferencialmente ao PAC Inclusão Social.

Finalmente, as 173 medidas institucionais devem ser detalhadas e hierarquizadas, e terem seu impacto avaliado. A execução dos projetos de investimento e sua eficácia, no sentido da oferta de serviços decorrentes da constituição dos ativos e sua operação, dependem de melhorias no ambiente de negócios no país, particularmente no âmbito da segurança jurídica e previsibilidade regulatória, a redução dos custos de transação, ainda muito elevados no

[40] Ver Instituição Fiscal Independente (IFI), Relatório de Acompanhamento Fiscal, outubro de 2023, p. 23.

[41] Ver www.gov.br/planejamento/ploa2024. Orçamento Cidadão. Projeto de Lei Orçamentária 2024. Brasília, 31 de agosto de 2023.

[42] Orçamento Cidadão, op. cit. P. 7.

país, e sua inserção em bases competitivas na economia global.

A quarta iniciativa é estabelecer um Comitê Interministerial de Reformas Institucionais, coordenado pelo MPO, com a atribuição de contratar estudos de avaliação de impacto de cada medida ou clusters de medidas, definir a estratégia de implantação descentralizada, e acompanhar este processo.

Definição de Prioridades. Conforme assinalado uma das questões de maior relevância e dificuldade é estabelecer prioridades claras e justificadas em planos e programas de investimento. A razão fundamental é que a ordem de preferências da sociedade – mesmo que pudessem ser agregadas e refletidas politicamente - não refletiriam a soma da ordem de preferências individuais (sob critérios universalmente aceitos). Ademais, a mediação política pode levar a fortes distorções no plano técnico, má alocação e desperdício de recursos.

As prioridades expressas no Novo PAC refletem um conjunto de critérios somente parcialmente explicitados. Esta é uma questão de primeira ordem para garantir não apenas que a execução dos projetos seja adequada, mas que os resultados para a sociedade sejam maximizados. Em outras palavras, em conjunto com melhorias no desenho do programa e sua governança, uma definição tecnicamente robusta de prioridades é condição necessária para os resultados do Novo PAC.

A seção 3 indicou um conjunto de critérios que é comum em jurisdições que perseguem as melhores práticas: a taxa social de retorno corretamente calculada; a consistência com planos e programas; e na medida em que governos eleitos legitimamente refletem aspirações e compromissos com a população, o critério essencial seriam as demandas locais ou regionais, ou ainda projetos transformadores na perspectiva do bem-estar.

A forma de operacionalizar esse conjunto de conceitos e transformar numa iniciativa para dar maior transparência e eficácia pode ser assim resumida:

As prioridades de um programa de investimento devem levar em consideração demandas locais, regionais ou por projetos transformadores, desde que atendidos dois critérios:

- ***Consistência com planos integrados e setoriais*** que tenham por horizonte o médio e longo prazo, e a articulação dos projetos no âmbito territorial (quando essencial, a exemplo de habitação e mobilidade, ou logística de transporte, ou ainda no âmbito da sustentabilidade da atividade agrícola).

- ***Uso de metodologias internacionalmente aceitas de seleção e avaliação de projetos como filtro último,*** de modo a evitar que investimentos fragmentados, de baixo retorno social e considerações de curto prazo descontextualizadas tenham precedência ou dominância no processo decisório em que se estabelece a hierarquia de prioridades.

Na medida em que os critérios de priorização dos projetos do Novo PAC não estão explícitos ou não são uniformes, aqui se propõe que ***todos os projetos listados no Novo PAC sejam avaliados por critérios transparentes, com base em análises de custo-benefício ou de custo efetividade, assim como de consistência com o processo de planejamento.*** Aqui se supõe que a lista de projetos obedeceu ao critério “de governo”, no sentido de atendimento de demandas locais ou regionais, ou ainda projetos maiores, mas com potencial transformador.

A questão crítica em programas de investimento que no passado falharam, levando a desperdício de recursos, pode ser assim resumida: ***nenhum projeto deve ser financiado e implantando sem garantir uma elevada taxa social de retorno,*** que incorpora ainda os critérios de consistência temporal e territorial. Essa é a forma do país se adequar às melhores práticas, e possibilitar uma execução que ao final leve à melhoria de bem estar da população.

Execução. As iniciativas aqui sugeridas foram no sentido último de melhorar o desenho do PAC, sua estrutura de governança e definição de critérios para que os resultados esperados de um programa de investimentos e reformas institucionais "cheguem na ponta", se traduzam em ganhos para a população e para as empresas – ou seja melhorias de bem-estar para a economia – e sejam alcançados em bases eficientes, sob a premissa de que os recursos são escassos, e logo têm elevado custo de oportunidade.

Contudo, apesar da criticalidade dessas três dimensões – desenho, governança e definição de prioridades – estas podem ser entendidas como condições necessárias a um resultado socialmente desejável. A condição de suficiência – se os recursos técnicos, humanos e financeiros para implantação dos projetos estiverem disponíveis – é a capacidade de contratação, acompanhamento, resolução de conflitos e fiscalização da execução dos projetos.

A sociedade é marcada por elevada judicialização, resultado – em parte – da não utilização de mecanismos alternativos na resolução de conflitos. Um instrumento relevante não só para reduzir a litigiosidade, mas os riscos de atrasos – e no limite abandono das obras – além de dirimir discussões em torno de eventuais sobre custos é a instituição de Conselhos de Resolução de Disputas ("Dispute Boards" DBs)[43].

É necessário avançar na regulamentação detalhada da forma como os Comitês de Resolução de Disputas devem funcionar e ser introduzidos no âmbito dos contratos públicos, tendo por ponto de partida o PL 2421/2021 que tem por objeto a regulamentação específica desta ferramenta. Vale sublinhar que a nova Lei de Licitações e Contratos (14.133/2021, que estabelece normas gerais de licitação e contratação para as Administrações Públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios), reconhece os Comitês de Resolução de Disputas como instrumento potencialmente eficaz, mas que na ausência de regulamentação gera insegurança e uso limitado.

A dimensão de fiscalização efetiva se tornou no país um elemento fundamental para dotar de credibilidade os programas de investimento, particularmente pela percepção de que recursos são mal utilizados ou mesmo desviados para fins não relacionados aos objetivos dos projetos. Nesse sentido, tanto a eficácia do processo de execução, quanto a questão reputacional do Novo PAC, dependem de a capacidade do governo – e órgãos de Estado - evitar a perda ou desvio de recursos.

Essa é uma questão de primeira ordem e deve se traduzir numa ***Força Tarefa de Acompanhamento do PAC, com representantes dos órgãos de controle (CGU , MP, TCU), Polícia Federal e Ministérios que governam e gerem o PAC.***

[43] O Dispute Resolution Board Foundation (DRBF) reporta que "cerca de 97% das disputas que surgem no decorrer de contratos, que têm previsão de DBs, são resolvidos internamente, sem que as partes contratantes tenham que recorrer à arbitragem ou ao Poder Judiciário". Ver Ricardo Medina Salla e Mateus Pires Zotarelli, "Dispute Boards e o Novo PAC: uma questão de urgência", Valor, 08/11/2023, p. E2. Ver ainda www.drbf.org para os fundamentos metodológicos, de procedimentos e organizacionais dos DBs,e uma indicação do amplo uso dessa ferramenta em múltiplas jurisdições.

[44] Em entrevista, O ministro do CGU, Vinicius Marques de Carvalho, afirmou que as empresas que venham a participar do Novo PAC "vão precisar assinar um pacto pela integridade, se comprometendo com práticas corretas em termos de corrupção". Ver Valor, 28/09/2023, p. A8.

O impacto esperado da constituição dessa Força Tarefa é de duas naturezas: primeiro, introjeta confiança na sociedade de que os recursos do PAC estão sendo gastos de forma íntegra; e segundo, sinaliza que o Novo PAC é de fato um programa de investimento com uma preocupação central, que todos os meios estão sendo envidados para atingir o objetivo de melhorar a qualidade de vida das pessoas, a competitividade das empresas, e impulsionar a produtividade e o crescimento da economia em bases sustentáveis.

5. Conclusão

5. Conclusão

O potencial de crescimento não inflacionário (PIB potencial) no país se situa em torno de 2%, e o país tem perante essa e as próximas gerações o desafio de ampliar seu potencial e trilhar uma trajetória de inclusão social e sustentabilidade, alicerçada em políticas públicas baseadas nas melhores práticas e experiências exitosas. É imperativo evitar a má alocação e desperdício de recursos públicos crescentemente escassos, e esse princípio se aplica tanto aos gastos correntes do governo quanto os programas de investimento.

Este trabalho examina o Novo PAC anunciado em agosto de 2023 e tem por objetivo identificar as barreiras à sua boa execução, e que iniciativas poderiam ser tomadas para assegurar que os recursos mobilizados no âmbito do programa venham a ter um impacto positivo e de primeira ordem na vida das pessoas e competitividade das empresas.

O trabalho analisa o Novo PAC de acordo com o seu ***desenho***, incluindo tamanho, grau de complexidade e heterogeneidade; *estrutura de* ***governança***; *critérios de* ***priorização***; e *capacidade de* ***execução***. Esses conceitos foram utilizados para propor um conjunto de iniciativas para o programa obter resultados que beneficiem a população. Essas iniciativas podem ser assim sintetizadas:

No âmbito do desenho:

- **Decompor o programa em 2 PACs -** ***Infraestrutura Econômica e Inclusão Social;***
- ***Hierarquizar e descentralizar as 173 medidas institucionais.***

Dada a importância do financiamento público, principalmente no âmbito da Inclusão Social:

- ***Dotar de total transparência a destinação de todas as emendas, incluindo um mecanismo que filtre as emendas, e permita seu ranqueamento, acompanhamento e fiscalização;*** e
- ***Criação de um fundo de 10% do total das emendas que seria alocado a propostas dos Congressistas que obtivessem nota máxima com base em critérios objetivos de retorno para a sociedade.***

Quanto à governança, no ***caso do PAC Inclusão Social:***

- ***Criar uma Secretaria Executiva na Casa Civil, e que responderia a um Comitê Interministerial de Inclusão Social, composto pelos ministros de gestão econômica, social e ambiental, além dos povos originários;***
- ***Transferir a governança do bloco PAC Infraestrutura Econômica para o MPO, este assegurando a compatibilização entre os blocos propostos do PAC, seus subprogramas e os planos de desenvolvimen to de médio e longo prazo, como parte integrante da governança do PAC ;*** e

- ***Estabelecer um Comitê Interministerial de Reformas Institucionais, coordenado pelo MPO, com a atribuição de contratar estudos de avaliação de impacto de cada medida ou clusters de medidas, definir a estratégia de implantação descentralizada, e acompanhar este processo.***

Na esfera da definição das prioridades:

- ***Todos os projetos listados no Novo PAC devem ser avaliados por critérios transparentes, com base em análises de custo-benefício ou de custo efetividade, assim como de consistência com o processo de planejamento, sendo que nenhum projeto deve ser financiado e implantando sem garantir uma elevada taxa social de retorno.***

Finalmente, no que diz respeito à *execução:*

- Reduzir a judicialização dos conflitos entre poder público e provedores privados, e que gera perdas de eficiência, atrasos e no limite a paralise das obras, *e para tanto é necessário avançar na regulamentação detalhada de como os Comitês de Resolução de Disputas devem funcionar e ser introduzidos no âmbito dos contratos públicos;* e

- Garantir a aplicação íntegra dos recursos públicos com a constituição de uma ***Força Tarefa de Acompanhamento do PAC, com representantes dos órgãos de controle (CGU, MP, TCU), Polícia Federal e Ministérios que governam e gerem o PAC.***

O Novo PAC foi lançado recentemente e aqui se entende que é uma estrutura em construção, e como qualquer política de governo, passível de aperfeiçoamento com base em evidência da experiência pregressa e de outras jurisdições. O objetivo deste trabalho é contribuir para este processo de atualização de um programa de potencial impacto de primeira ordem na vida das pessoas e competitividade das empresas.

6. Bibliografia e anexos

BRASIL. Decreto N° 6.025, de 22 de janeiro de 2007. Institui o Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, o seu Comitê Gestor, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 22 de janeiro de 2007.

BRASIL. Decreto Nº 7.470, de 4 de maio de 2011. Altera os Anexos I e II do Decreto nº 7.063, de 13 de janeiro de 2010, que aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, e o Decreto nº 6.025, de 22 de janeiro de 2007, que institui o Programa de Aceleração do Crescimento - PAC e o seu Comitê Gestor, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 4 de maio de 2011.

BRASIL. Decreto N° 10.526, de 20 de outubro de 2020. Institui o Comitê Interministerial de Planejamento da Infraestrutura e o Plano Integrado de Longo Prazo da Infraestrutura no âmbito do Governo federal. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 20 de outubro de 2020.

BRASIL. Decreto N° 11.632, de 11 de agosto de 2023. Institui o Programa de Aceleração do Crescimento - Novo PAC, o Comitê Gestor do Programa de Aceleração do Crescimento e o Grupo Executivo do Programa de Aceleração do Crescimento. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 11 de agosto de 2023.

Governo Federal. Orçamento Cidadão. Projeto de Lei Orçamentária 2024. Brasília, 31 de agosto de 2023. Disponível em: http://www.gov.br/planejamento/ploa2024.

CARDOSO JR, José Celso; NAVARRO, Cláudio Alexandre. O Planejamento Governamental no Brasil e a Experiência Recente (2007 A 2014) do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). IPEA. Brasília, 2016.

CASTRO, Luciano de; FRISCHTAK, Claudio; RODRIGUES, Arthur. How to Deal with Exchange Rate Risk in Infrastructure and Other Long-Lived Projects. Policy

Research Working Paper n. 10568: Banco Mundial. Washington, DC, setembro de 2023.
DE SOUZA, Frederico; CAMPOS NETO, Carlos. Avaliação dos Investimentos do PAC: Uma Comparação das Metodologias Utilizadas Pela Casa Civil, ONG Contas Abertas e IPEA. IPEA. Brasília, 2010.

FLYVBJERG, Bent. What You Should Know About Megaprojects and Why: An Overview. Project Management Journal 45, n° 2, 2014. 6 – 9 p.

FRISCHTAK, Claudio; NORONHA, Julia. PAC: Avaliação do Potencial de Impacto Econômico. Centro Brasileiro de Indústria de Construção (CBIC). Brasília, 2016.

FRISCHTAK, Claudio; MOURÃO, João. Uma Estimativa do Estoque de Capital de Infraestrutura no Brasil. In.: Desafios da Nação. Org.: DE NEGRI, João; ARAÚJO, Bruno C; BRACELETTE, Ricardo. IPEA, Brasília, 2018. 100-131p.

FRISCHTAK, Claudio; MOURÃO, João. O Estoque de Capital de Infraestrutura no Brasil: Uma abordagem setorial. Org.: DE NEGRI, João; ARAÚJO, Bruno C; BRACELETTE, Ricardo. IPEA, Brasília, 2018. 133-155 p.

HARBERGER, Arnold. Project Evaluation: Collected Papers. Londres, Reino Unido. Palgrave Macmillan, 1972.

Inter.B Consultoria, 22ª Carta de Infraestrutura: Novas estimativas de investimento em infraestrutura em 2022 e primeiras projeções para 2023 Rio de Janeiro, maio de 2023. Disponível em: https://interb.com.br/carta/22a-carta--de-infraestrutura.

MARTINS, Cristiano; PITOMBO, João Pedro; CONCONI, Augusto. Obras paradas e projetos antigos correspondem a 43% do Novo PAC. Folha de São Paulo. São Paulo, 2023. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2023/08/obras-paradas-e-projetos-antigos-correspondem-a-43-do-novo-pac.shtml. Acesso em: 8 nov. 2023.

MONTEIRO, Solange. O Novo PAC e os desafios do governo para impulsionar o crescimento. Conjuntura Econômica, v. 77, n. 11, nov. 2023.

Novo PAC. Governo federal, 2023. Disponível em: https://www.gov.br/casacivil/novopac/. Acesso em: 8 nov. 2023.

Número de obras com paralisação decidida pelo TCU cai em 2011, alega Planejamento. Estado de Minas. Belo Horizonte, 2011. Disponível em: https://www.em.com.br/app/noticia/economia/2011/11/08/internas_economia,260890/numero-de-obras-com-paralisacao-decidida-pelo-tcu-cai-em-2011-alega-planejamento.shtml#google_vignette. Acesso em: 8 nov. 2023.

OECD (2014), Recommendation of the Council on Effective Public Investment Across Levels of Government, 12 March 2014, C(2014)32.

PIRES, Roberto. Por Dentro Do PAC: Dos Arranjos Formais às Interações e Práticas dos Seus Operadores. In.: Burocracia de Médio Escalão: perfil, trajetória e atuação. Org.: CAVALCANTE, Pedro e LOTTA, Gabriela. ENAP. Brasília, 2015. 177 – 222 p.

RAJARAM, Anand; TUAN MIHN, Le; JAY-HYUNG, Kim; JONAS, Frank. The Power of Public Investment Management Transforming Resources into Assets for Growth. Banco Mundial. Washington, DC, 2014.

Instituição Fiscal Independente. Relatório de Acompanhamento Fiscal. Brasília, N° 81, 2023.

SCHWARTZ, Gerd; FOAUD, Manal; HANSEN, Torben; VERDIER, Geneviève. Well Spent: how strong infrastructure governance can end waste in public investment. Fundo Monetário Internacional. Washington, DC, 2020.

SOUZA, Teresa. Obras Paralisadas do PAC: Análise da Situação Atual e Propostas Para Retomada. Rio de Janeiro, 2019.

ANEXO I: Reprodução parcial do

DECRETO Nº 10.526, DE 20 DE OUTUBRO DE 2020 (Revogado)

Presidência da República
Secretaria-Geral
Subchefia para Assuntos Jurídicos

Revogado pelo Decreto nº 11.632, de 2023

Texto para impressão

Institui o Comitê Interministerial de Planejamento da Infraestrutura e o Plano Integrado de Longo Prazo da Infraestrutura no âmbito do Governo federal.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, **caput**, inciso VI, alínea "a", da Constituição,

DECRETA:

Art. 1º Fica instituído o Comitê Interministerial de Planejamento da Infraestrutura.

Art. 2º Ao Comitê Interministerial de Planejamento da Infraestrutura compete:

I - promover a compatibilidade e a integração entre as políticas e os planejamentos setoriais que compõem a infraestrutura do Governo federal, mantida a autonomia de cada Ministério na governança e na definição das prioridades;

II - definir o enquadramento dos projetos como de grande porte; e

III - aprovar a elaboração do Plano Integrado de Longo Prazo da Infraestrutura e as suas atualizações.

§ 1º O Comitê Interministerial de Planejamento da Infraestrutura observará as boas práticas de governança para o investimento em infraestrutura, de acordo as principais referências nacionais e internacionais.

§ 2º O Comitê Interministerial de Planejamento da Infraestrutura atuará de forma coordenada com as demais instâncias de governança relacionadas com os temas de infraestrutura no âmbito do Governo federal.

§ 3º O Comitê Interministerial de Planejamento da Infraestrutura buscará o alinhamento do Plano Integrado de Longo Prazo da Infraestrutura com os demais instrumentos de planejamento instituídos no âmbito do Governo federal.

Art. 3º Fica criado o Plano Integrado de Longo Prazo da Infraestrutura.

§ 1º São objetivos do Plano Integrado de Longo Prazo da Infraestrutura:

I - fomentar investimentos em infraestrutura para aumentar a qualidade e o estoque de infraestrutura do País;

II - contribuir para o aumento da produtividade da economia e para a geração de empregos qualificados;

III - fornecer uma visão de longo prazo para orientar os investimentos em infraestrutura que envolva os seus diversos setores, de forma a aumentar a atratividade à participação privada e a qualidade do gasto público;

IV - enfatizar as qualidades ambientais, sociais e de governança dos projetos dos setores de infraestrutura;

V - harmonizar as premissas e os cenários de longo prazo utilizados como base para o planejamento dos setores de infraestrutura elaborado pelo Governo federal; e

VI - promover a compatibilidade entre os diversos planos setoriais que compõem a infraestrutura do Governo federal, inclusive quanto à inter-relação e à complementariedade entre setores e projetos.

§ 2º O Plano Integrado de Longo Prazo da Infraestrutura é composto, no mínimo, pelos seguintes setores:

I - transportes;

II - telecomunicações;

III - energia;

IV - mineração;

V - recursos hídricos e saneamento básico; e

VI - pesquisa e desenvolvimento tecnológico, quando aplicável.

Art. 4º O Plano Integrado de Longo Prazo da Infraestrutura, elaborado a partir da consolidação dos planos setoriais de infraestrutura, conterá, dentre outras, as seguintes informações:

I - indicação dos investimentos necessários, agregados por setor, para os próximos trinta anos;

II - relação dos projetos de grande porte que dependam de iniciativa do Governo federal previstos para os próximos dez anos, acompanhada da estimativa de viabilidade socioeconômica;

III - mapeamento das tendências de investimentos em infraestrutura da iniciativa privada e dos entes subnacionais previstos para os próximos dez anos; e

IV - relação dos projetos de grande porte de iniciativa do Governo federal em andamento.

§ 1º O Plano Integrado de Longo Prazo da Infraestrutura terá atualização bienal e utilizará, a cada atualização, as informações mais recentes disponibilizadas nos planos setoriais.

§ 2º O primeiro Plano Integrado de Longo Prazo da Infraestrutura deverá ser publicado até 31 de dezembro de 2021.

Art. 5º O Comitê Interministerial de Planejamento da Infraestrutura é composto por representantes dos seguintes órgãos:

I - Casa Civil da Presidência da República, que o coordenará;

II - Ministério da Economia;

III - Ministério da Infraestrutura;

IV - Ministério de Minas e Energia;

V - Ministério das Comunicações;

VI - Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações;

VII - Ministério do Meio Ambiente;

VIII - Ministério do Desenvolvimento Regional;

IX - Controladoria-Geral da União; e

X - Secretaria Especial de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

Publicações CBIC

CBIC

Publicações

CBIC

Acesse o site da CBIC (www.cbic.org.br/publicacoes) e baixe os livros gratuitamente.

Disponíveis em português, inglês e espanhol

INFRAESTRUTURA

COINFRA
COMISSÃO DE INFRAESTRUTURA

Obras públicas paralisadas no Brasil: diagnóstico e propostas (2023)

O reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos de obras e serviços de engenharia (2022)

Os impactos da pandemia do coronavirus nos contratos de obra publica (2022)

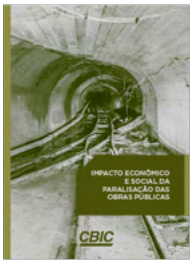
Princípios Básicos para o Reequilíbrio Contratual

O labirinto das Obras Públicas – 2ª Edição (2022)

Relatorio de Produção de Índices de Preços

Seminário BNDES – Novo Ciclo de Investimentos em Infraestrutura e a Transparência na Construção Civil (2019)

Distribuição de Riscos na Concessões Rodoviárias (2018)



Impacto Econômico e Social da Paralisação das Obras Públicas (2018)

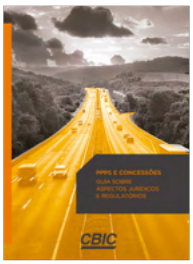
Excelência em Gestão na Construção (2017)

Concessões e Parcerias Público-Privado (2017)

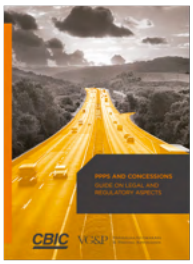
Proposta para Ampliar a Aplicação em Estados e Munícipios (2016)

Proposta para Ampliar a Aplicação em Estados e Municípios – English Version (2016)

Proposta para Ampliar a Aplicação em Estados e Municípios – Versión en Español (2016)



Guia sobre Aspectos Jurídicos e Regulatórios (2016)



Guia sobre Aspectos Jurídicos e Regulatórios – English Version (2016)

Guia de Orientação para Licenciamento Ambiental – Versión en español (2015)

Desenvolvimento Com Sustentabilidade (2014)

Desafio de Pensar o Futuro das Cidades (2014)

INOVAÇÃO

COMAT
COMISSÃO DE MATERIAIS, TECNOLOGIA, QUALIDADE E PRODUTIVIDADE

Guia Orientativo da Construção em Aço – App Store – (2019)

Guia Orientativo da Construção em Aço – Google Play – (2019)

Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade do Habitat (2019)

Habitação 10 anos no Futuro – Relatório Final (2018)

Habitação 10 anos no Futuro – Sinais (2018)

RoadShow BIM (2018)

Guia Esquadrias para Edificações (2017)

COLETÂNEA – BIM

Cartilha do BIM (2016)

Norma de Desempenho: Panorama Atual e Desafios Futuros (2016)

Catálogo de Inovação na Construção Civil (2016)

Boas Práticas Para Entrega Do Empreendimento – Desde a Sua Concepção (2016)

Analise dos Critérios de Atendimento à Norma de Desempenho ABNT NBR 15.575 (2016)

Guia de Elaboração de Manuais (2014)

Dúvidas Sobre a Norma de Desempenho – Especialistas Respondem (2014)

2º Caderno de Caso de Inovação na Construção Civil (2014)

Estratégias para a formulação de Política de Ciência, Tecnologia e Inovação para a indústria da Construção Civil (2013)

Guia da Norma de Desempenho (2013)

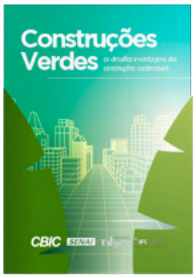
Tributação Industrialização e Inovação Tecnológica na Construção Civil (2013)

1º Caderno de Casos de Inovação na Construção Civil (2011)

SUSTENTABILIDADE

CMA
COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE

Cidades resilientes e a urgência por projetos Net Zero Water (2023)



Construções Verdes: Os desafios e vantagens das construções sustentáveis (2022)

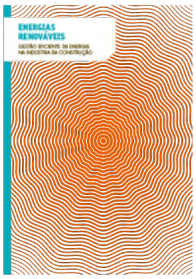
Guia Orientativo Normas de Conservação de Agua (2019)

O Futuro da Minha Cidade – Manual 2ª Edição (2018)

Energia na Construção (2017)

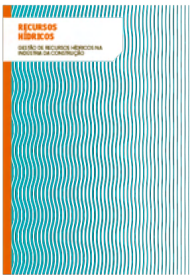
Gestão de Recursos Hídricos na Industria da Construção (2017)

Gestão de Recursos Hídricos na Industria da Construção – English Version (2017)

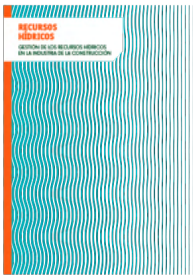


Energias Renováveis (2016)

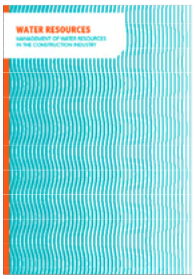
Energias Renováveis – Versión en Español (2016)



Recursos Hídricos (2016)



Recursos Hídricos – Versión en español (2016)



Recursos Hídricos – English Version (2016)

Mapeamento de Incentivos Econômicos Para a Construção Sustentável (2015)

Mapeamento de Incentivos Econômicos Para a Construção Sustentável– Versión en Español (2015)

Guia de Compra Responsável (2015)

Guia de Compra Responsável – Versión en español (2015)

O Futuro da Minha Cidade (2015)

Guia de Orientação para Licenciamento Ambiental (2015)

Guia sobre Aspectos Jurídicos e Regulatórios – Versión en Español (2016)

Proposta para Ampliar a Participação de Empresas 2º Edição (2016)

Guia para Organização das Empresas em Consórcios (2016)

Guia para Organização das Empresas em Consórcios – English Version (2016)

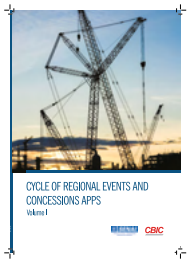
Guia para Organização das Empresas em Consórcios – Versión en Español (2016)

Ciclo de Eventos Regionais Concessões e PPPs – Volume 2 (2016)

Ciclo de Eventos Regionais Concessões e PPPs – Volume 2 – English Version (2016)

Ciclo de Eventos Regionais Concessões e PPPs – Volume 2 – Versión en Español (2016)

Ciclo de Eventos Regionais Concessões e PPPs – Volume 1



Ciclo de Eventos Regionais Concessões e PPPs – Volume 1 – English Version (2016)

Ciclo de Eventos Regionais Concessões e PPPs – Volume 1 – Versión en Español (2016)

Um debate sobre Financiamento de Longo Prazo para Infraestrutura (2016)

PAC – Avaliação do Potencial de Impacto Econômico (2016)

PAC – Radiografia dos Resultados 2007 a 2015 (2016)

Encontro Internacional de Infraestrutura e PPPs (2015)

Encontro Internacional de Infraestrutura e PPPs – English Version (2015)

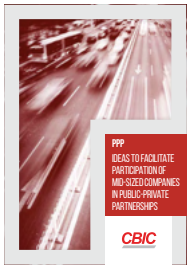
Encontro Internacional de Infraestrutura e PPPs – Versión en Español (2015)

Investimento Em Infraestrutura e Recuperação da Economia (2015)

Investimento Em Infraestrutura e Recuperação da Economia – English Version (2015)

Investimento Em Infraestrutura e Recuperação da Economia – Versión en Español (2015)

Proposta para Ampliar a Participação de Empresas 1º Edição (2015)



Proposta para Ampliar a Participação de Empresas 1ª Edição – English Version (2015)

Proposta para Ampliar a Participação de Empresas 1ª Edição – Versión en Español (2015)

Cartilha CBIC – TCU (2014)

INDÚSTRIA IMOBILIÁRIA E HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL

CII COMISSÃO DA INDÚSTRIA IMOBILIÁRIA | CHIS COMISSÃO DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL

Distratos na Incorporação Imobiliária (2019)

Desmistificando a Incorporação Imobiliária e o Patrimônio de Afetação (2019)

Jornada da Incorporação Imobiliária | Vendas Digitais

II Encontro Nacional sobre Licenciamentos na Construção (2019)

Letras Imobiliárias Garantidas e o Credito Habitacional (2017)

Indicadores Mobiliários Nacionais (2017)

Cartilha – Por Uma Nova Cultura Urbana (2017)

Caderno – Por Uma Nova Cultura Urbana (2017)

Perenidade dos Programas Habitacionais (2016)

Eficiência na Construção – Brasil mais Eficiente, País mais Justo (2014)

Custo da Burocracia no Imóvel (2015)

I Encontro Nacional sobre Licenciamento na Construção (2015)

RESPONSABILIDADE SOCIAL

CRS COMISSÃO DE RESPONSABILIDADE SOCIAL

Cartilha – Construindo juntos! Por um ambiente mais diverso e inclusivo na Indústria da Construção – 2023

Comunicação de Engajamento – Pacto Global (2019)

Boas Praticas na Construção x ODS (2019)

Ética e Compliance na Construção Civil – Fortalecimento do Controle Interno e Melhoria dos Marcos Regulatórios e Práticas (2016)

Ética e Compliance na Construção Civil – Fortalecimento do Controle Interno e Melhoria dos Marcos Regulatórios e Práticas – English Version (2016)

Ética e Compliance na Construção Civil – Fortalecimento do Controle Interno e Melhoria dos Marcos Regulatórios e Práticas – Versión en Español (2016)

Ética e Compliance – Volume I (2016)

Ética e Compliance – Volume I – English Version (2016)

Ética e Compliance – Volume I – Versión en Español (2016)

Ética e Compliance – Volume II (2016)

Ética e Compliance – Volume II – English Version (2016)

Ética e Compliance – Volume II – Versión en Español (2016)

Sustentabilidade na Indústria da Construção (2016)

Ética & Compliance (2015)

Avaliação de Impactos do Dia Nacional da Construção Social (2015)

Trabalhadores Da Construção (2015)

Mulheres na Construção (2015)

Passo a Passo da Tecnologia Social do Dia Nacional da Construção Social (2014)

Guia CBIC de Boas Práticas em Sustentabilidade na Indústria da Construção (2014)

Flores do Canteiro (2014)

POLÍTICAS TRABALHISTAS

CPRT
COMISSÃO DE POLÍTICA DE RELAÇÕES TRABALHISTAS

AS NOVAS NRs E A INDÚSTRIA DA CONSTRUÇÃO (2022)

Guia básico para implantação de segurança e saúde nos canteiros de obra (2022)

Guia do Sistema de Proteção Individual Contra Quedas (2022)

Áreas de Vivência (2022)

Livreto Nova NR-18 (2021)

Manual Orientativo de Segurança e Saúde no Trabalho (SST) para os Canteiros de obras de Edificações (2021)

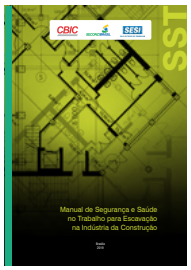
Informativo sobre a Nova NR18 (2021)

Novo coronavírus - Recomendações para a Indústria da Construção Vol. II (2020)

Novo coronavírus - Recomendações para a Indústria da Construção Vol. I (2020)

A pandemia do coronavírus - Recomendações (2020)

Segurança Saúde do Trabalho na Industria da Construção Civil (2019)



Manual de Segurança e Saúde no Trabalho para Escavação da Indústria da Construção (2019)

Segurança e Saúde na Industria da Construção – Prevenção e Inovação (2019)

Manual de Segurança e Saúde no Trabalho para Instalação Elétrica Temporárias na Indústria da Construção. (2018)

Encargos Previdenciários e Trabalhistas no Setor da Construção Civil (2018)

Guia Contrate Certo – 3ª Edição (2018)

Manual Básico de Indicadores de Produtividade na Construção Civil – Relatorio Completo (2017)

Manual Básico de Indicadores de Produtividade na Construção Civil (2017)

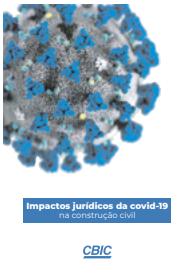
Cartilha Edificar o Trabalho (2017)

Guia Prático para Cálculo de Linha de Vida e Restrição para a Indústria da Construção (2017)

Guia Orientativo de Incentivo a Formalidade (2016)

JURÍDICO

CONJUR
CONSELHO JURÍDICO



Impactos jurídicos da Covid-19 na construção civil (2020)

Recuperação Judicial – Conceitos Básicos (2020)

Novos Marcos Regulatórios de Interface com a Construção Civil (2019)

Distratos na Incorporação Imobiliária (2019)

Desmistificando a Incorporação Imobiliária e o Patrimônio de Afetação (2019)

OBRAS INDUSTRIAIS

COIC
COMISSÃO DE OBRAS INDUSTRIAIS E CORPORATIVAS

Cartilha – ESG no Segmento de Obras Industriais e Corporativas

Caminhos para viabilizar a continuidade dos contratos impactados pela pandemia

Guia Prático de Gestão Compartilhada – 2020

Coronavírus COIC (2020)

Guia BDI (2019)

Guia Contratos de Empreitada na Construção (2019)

Correalização:

SENAI

Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial

PELO FUTURO DO TRABALHO

Realização:

CBIC