

PROGRAMA DE INVESTIMENTOS PRIORITÁRIOS EM INFRAESTRUTURA – PAC

11/15 _____

Este é um dos 15 textos sobre temas estruturantes e grandes desafios a serem enfrentados pela nova equipe de Governo quanto às principais decisões sob competência do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Os textos se entrelaçam para fornecer à nova equipe visão abrangente e estratégica, mas podem ser lidos e entendidos separadamente. Compõem um documento estratégico, preparado para subsidiar o processo de Transição de Governo 2018-2019 de forma transparente e republicana, num compromisso com a institucionalidade do Estado brasileiro.



TRANSIÇÃO DE GOVERNO 2018-2019
INFORMAÇÕES ESTRATÉGICAS

Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão

Programa de Investimentos Prioritários em Infraestrutura – PAC

1. Visão Geral do Tema

O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) foi criado em 2007¹ objetivando promover a retomada do planejamento e da execução de obras de infraestrutura social, urbana, logística e energética do país por meio de uma governança formal e do monitoramento contínuo e sistemático dos empreendimentos do Programa.

O Decreto nº 6.025, de 22 de janeiro de 2007, criou o modelo de governança e o Comitê Gestor do Programa de Aceleração do Crescimento (CGPAC), que passou a discriminar os investimentos prioritários que compõem o programa. O CGPAC é constituído pelos órgãos centrais do governo - Ministros da Fazenda, da Casa Civil e do Planejamento - e tem como finalidade discriminar as obras prioritárias para o governo, monitorar os empreendimentos, solucionar imbróglis que surjam no decorrer do seu desenvolvimento e garantir os recursos necessários ao seu bom andamento.

Na sistemática do PAC, tem-se, como ponto inicial, seleções de projetos a serem auxiliados ou executados no âmbito do Programa. Os recursos provêm do Orçamento Geral da União, do orçamento de estados e municípios, de

empresas estatais federais e estaduais, de financiamento via bancos públicos, além de contrapartidas privadas.

A execução dos empreendimentos selecionados pode ser direta ou descentralizada. Nos casos de execução direta, os Ministérios setoriais selecionam empreendimentos prioritários com base em critérios de política pública definidos junto ao CGPAC.

Quando se tratar de execução pelos entes subnacionais, portanto, descentralizada, a seleção é realizada por meio de Chamamento Público editado pelo Ministério setorial, a partir de diretrizes e objetivos pactuados com os órgãos centrais.

A indicação de projetos é levada à validação e à aprovação por duas instâncias decisórias, conforme descrito a seguir, sendo a mais alta, composta por Ministros de diferentes Pastas – MP, MF e Casa Civil. Uma vez aprovada a carteira de projetos pelo referido colegiado, esses empreendimentos passam a ser considerados prioritários, frente a outros investimentos, no âmbito do Poder Executivo Federal.

¹ Lei nº 11.578, de 26 de novembro de 2007.

Sistema de Governança para os Investimentos



*Instância que aprova as inclusões e exclusões de empreendimentos



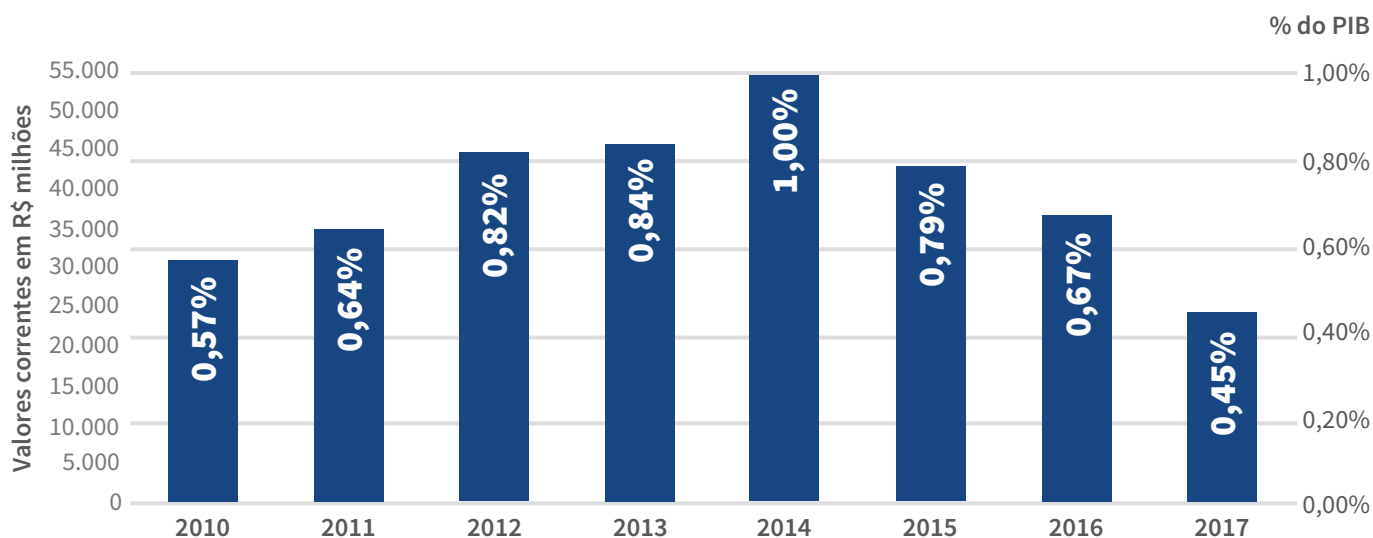
Periodicamente, são publicados resultados do PAC nos “Balanços” do programa. São consolidados dados de execução orçamentária financeira, de conclusão de obras e de detalhamento das carteiras. Os balanços são complementados por Cartilhas Regionais, que trazem detalhes sobre o PAC e sobre os investimentos realizados em cada estado e no Distrito Federal. Os balanços e as cartilhas são disponibilizados no site do programa - www.pac.gov.br - que registrou 707 mil acessos em 2017.

Neste desenho da governança do Programa, o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, como órgão central e integrante da equipe econômica de Governo, exerce o papel de coordenação e de Secretaria-Executiva do PAC. Para tanto, conta com sua Secretaria de Desenvolvimento da Infraestrutura (SDI) que, além de suas funções de secretariado para o GEPAC e CGPAC, coordena as Salas de Situações, que são instâncias técnicas consultivas de monitoramento e gestão da carteira

PAC. É nas Salas de Situação que são discutidos gargalos e medidas mitigadoras no nível de projeto e o mérito dos pedidos de alterações na carteira.

Quanto à dimensão e aos resultados do Programa, o quadro a seguir mostra a evolução da sua execução financeira e a participação no PIB do desembolso anual, a partir de 2010.

PAC - Desembolso e % em relação ao PIB



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional

O PAC está dividido em três eixos principais: Eixo Infraestrutura Energética, Eixo Infraestrutura Logística, e o Eixo

Infraestrutura Social e Urbana, além dos projetos das áreas de Defesa e Ciência, Tecnologia e Inovação.

Eixo Infraestrutura Energética



Neste eixo, são tratados os empreendimentos das áreas de energia elétrica (geração, transmissão e distribuição), petróleo e gás, combustíveis renováveis, mineração – relativos ao Ministério de Minas e Energia – e empreendimentos da Marinha Mercante – estes conduzidos pelo Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil.

Os investimentos nessas áreas alcançam recursos privados, de empresas estatais federais e estaduais, além de recursos do Orçamento Geral da União (OGU), totalizando cerca de R\$ 300 bilhões no período 2015-2018. A parcela OGU (cerca de R\$ 1,3 bilhão) é constituída de empreendimentos sob responsabilidade direta da Agência Nacional do Petróleo,

Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), da Empresa de Pesquisa Energética (EPE) e da Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais (CPRM).

Os empreendimentos da ANP são voltados principalmente para serviços de geologia e geofísica aplicados à prospecção de petróleo e gás natural para ampliar o conhecimento das bacias sedimentares brasileiras e delimitar blocos para efeito dos leilões de petróleo e gás natural.

Os empreendimentos da EPE compreendem estudos de bacias hidrográficas e de viabilidade técnica e econômica de hidrelétricas para expansão da oferta de energia elétrica, bem como estudos ambientais de áreas sedimentares para agilizar o licenciamento ambiental dos blocos de Petróleo e Gás.

No caso da CPRM, são empreendimentos de avaliação dos recursos minerais brasileiros para a definição de blocos para licitação, de mapeamento geológico-geotécnico de municípios e de sistemas de alerta hidrológicos para mitigação dos efeitos de cheias e inundações.

Já os empreendimentos que não utilizam recursos do OGU estão ligados às áreas de Geração de Energia Elétrica, como a construção de usinas hidrelétricas, eólicas e fotovoltaicas; Transmissão de Energia, como a construção de Linhas de Transmissão e Subestações; Petróleo e Gás, em que se destacam os investimentos nas plataformas - as Unidades Estacionárias de Produção; e Marinha Mercante, com a construção de navios de grande porte, como os petroleiros e gaseiros.

Associado ao eixo de infraestrutura social e urbana, está o Programa Luz para Todos, de universalização do acesso à energia elétrica, ampliando o acesso gratuito ao serviço para famílias que residem em áreas rurais. São ações de extensões de rede, de implantação de sistemas isolados e de realização de ligações domiciliares. O Programa é financiado com recursos da Conta de Desenvolvimento Energético (CDE), da Caixa Econômica Federal e recursos próprios das distribuidoras de energia elétrica. De janeiro de 2015 a junho de 2018, foram realizadas 215.299 ligações, com recursos da ordem de R\$ 2,6 bilhões. O MME está levantando demanda a ser atendida no próximo quadriênio.

Eixo Infraestrutura Logística

O Eixo Logística contempla o setor de transportes, considerando os modais rodoviário, ferroviário, hidroviário, portuário e aeroportuário vinculados ao Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil.

Segundo o Plano Nacional de Logística, divulgado em 2018 pela Empresa de Planejamento em Logística (EPL), cerca de 65% das 2,4 trilhões de toneladas de cargas movimentadas pelo país em 2015 foram pelo modal rodoviário,

15% pelas ferrovias, 5% pelas hidrovias, 11% por cabotagem e 4% por dutos e aeroportos.

Isto gera diversas distorções num país continental como o Brasil, como o aumento dos custos logísticos, exemplificado no quadro a seguir, maior emissão de gases poluentes, grande movimento de caminhões para realizar deslocamentos acima de 500 quilômetros, maior quantidade de acidentes, custos relevantes para manter a rede rodoviária em boas condições, dentre outros.

Distância percorrida por uma tonelada de carga com o uso de um litro de combustível*



Fonte: Câmara de Comércio Marítimo – Canadá/EUA. Referência: <https://www.epl.gov.br/plano-nacional-de-logistica-pnl>

*estimativas resultantes da ponderação do uso de combustível para cada km percorrido considerando a capacidade de peso de carga transportada em cada modal

Além de aumentar a quantidade de investimentos necessários nos diferentes modais de transportes e setores da infraestrutura, é necessário rever a concentração na matriz logística nacional. Mostra-se relevante haver uma matriz de transporte diversificada para diminuir a vulnerabilidade de paralisações setoriais, permitir que cada modo de transporte opere nas condições mais eficientes, de acordo com suas vocações e possibilitar a alteração da matriz energética dos transportes.

Em 2018, a Lei Orçamentária Anual previu para os empreendimentos do PAC do MTPA R\$ 10,5 bilhões. **Em função**

do atual desequilíbrio da matriz logística, cerca de 66% destes recursos foram destinados para o setor rodoviário, sendo mais da metade para manutenção dos 52 mil quilômetros de rodovias sob responsabilidade do Departamento Nacional de Transportes (DNIT). Outros 7% dos recursos foram destinados para empreendimentos ferroviários e 1% para hidrovias.

No PAC, são monitorados 475 empreendimentos de infraestrutura logística que somam cerca de R\$ 183 bilhões, sendo que cerca de R\$ 70 bilhões já foram executados até 2017, pois muitos foram inseridos no início do Programa em 2007.

Eixo Infraestrutura Social e Urbana



O Eixo de Infraestrutura Social e Urbana contempla empreendimentos de execução por parte da União (Ministério da Integração) e por meio de transferência de recursos a entes subnacionais (Ministérios das Cidades, do Turismo, da Cultura, da Educação, da Saúde e da Integração).

Os investimentos deste eixo têm como objetivo promover o desenvolvimento dos municípios e a melhoria da qualidade de vida da população. São programas como o Minha

Casa Minha Vida, a transposição do Rio São Francisco, investimentos em saneamento, prevenção a desastres naturais, construção de creches, UBS, UPA, entre outros.

No PAC, são monitorados cerca de 29.000 empreendimentos de infraestrutura social e urbana com previsão de desembolso financeiro de mais de R\$ 46 bilhões para os próximos quatro anos, em conformidade à carteira PAC aprovada para o período compreendido entre 2019 à 2022.

Defesa, Comunicações, Ciência e Tecnologia

Na área da Defesa, os empreendimentos do PAC visam a dotar as Forças Armadas de melhores meios de atuação, além de promover o desenvolvimento e a absorção de novas tecnologias. Os projetos já consumiram aproximadamente R\$ 40 bilhões e preveem recursos na ordem de R\$ 72 bilhões entre 2019 e 2030, custeados pelo Orçamento Fiscal da União.

Pode-se citar como exemplo o PROSUB, programa para construção de quatro submarinos convencionais, um submarino nuclear, um estaleiro e uma base naval de apoio a estas embarcações. Outros exemplos são o desenvolvimento e aquisição da aeronave cargueiro KC-390, os caças F-X2 (Gripen), os blindados Guarani, os helicópteros H-XBR, o Sisfron (Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras) para aumentar a segurança e controle de nossas divisas, entre outros.

No que concerne às áreas de comunicações, ciência e tecnologia, o PAC contempla investimentos de R\$ 1,6 bilhão a partir de 2019, também custeados pela União. Entre estes projetos estão o Plano Nacional de Banda Larga, as Cidades Digitais, o Satélite Geoestacionário de Defesa e Comu-

nicatões (SGDC), o Laboratório Sirius e o Reator Multipropósito Brasileiro - RMB.

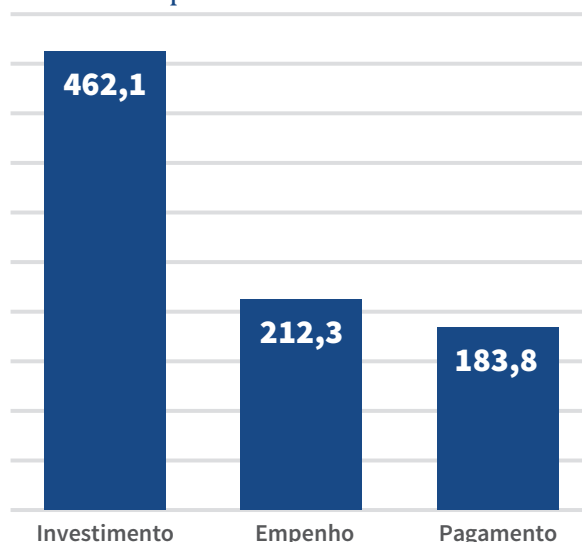
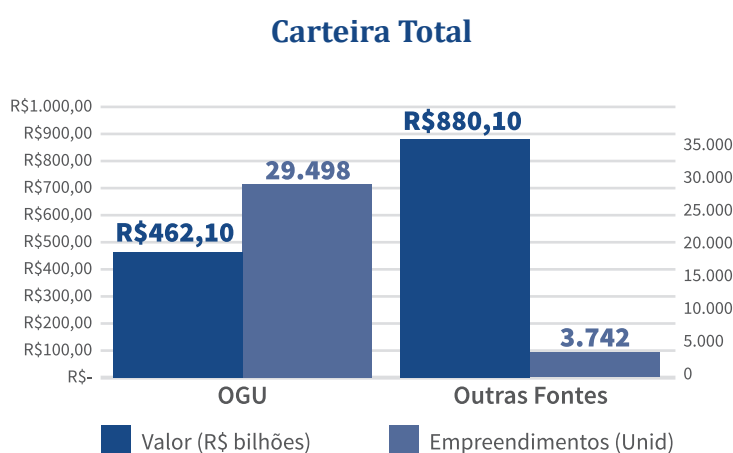
O SGDC está com a 1ª etapa em estágio avançado e pode ser conduzido através de aportes na Telebrás, estatal responsável pela implantação. O Laboratório Sirius é um projeto de alta tecnologia cuja primeira fase poderá iniciar a operação ainda este ano. Único no hemisfério sul com potencial para desenvolver tecnologias avançadas que elevam o país a um novo patamar de desenvolvimento tecnológico. Já o RMB, ainda em estágio inicial, é importante para o desenvolvimento da tecnologia nuclear brasileira, como a produção de radiofármacos.

Pode-se ainda citar a ampliação da unidade de concentrado de urânio que envolve a retomada da produção na mina de Caetité na Bahia, empreendimento importante para aumentar a produção de combustível nuclear, por exemplo, para Angra 1 e 2 e possivelmente para Angra 3, diminuindo a dependência externa. Esse empreendimento, sob responsabilidade do Instituto Nuclear Brasileiro – INB, possui estimativa de demanda de recursos de R\$ 30 milhões para 2019.

Carteira PAC

Atualmente a carteira do PAC está refletida da seguinte forma:

Investimento de OGU Empreendimentos 29.498



Orçamento Geral da União (OGU) – detalhamento por tipo

R\$ milhões

Tipo	Total PAC	Empenhado Total	Pago Total	Saldo a empenhar	Saldo a pagar	Quantidade
Aeroporto	15.212,0	4.810,7	4.566,3	10.401,4	10.645,7	117
Apoio a concessões	450,0	70,0	23,4	380,0	426,6	2
Cartão Reforma	1.000,0	98,1	0,0	901,9	1.000,0	1
Centro de Artes e Esportes Unificados	593,7	593,7	543,4	-	50,3	266
Centro de Iniciação ao Esporte	483,0	316,7	265,0	166,3	218,0	135
Cidades Digitais	173,2	130,0	31,0	43,2	142,2	1
Cidades Históricas	1.628,8	503,0	362,6	1.125,9	1.266,3	422
Ciência e Tecnologia	3.500,8	854,0	792,0	2.646,8	2.708,8	3
Comunicações	2.595,0	1.436,0	1.436,0	1.159,0	1.159,0	3
Creches e Pré-Escolas	6.736,4	6.125,8	2.753,1	610,6	3.983,3	4.552
Defesa	113.122,8	31.259,0	27.788,0	81.863,8	85.334,8	11
Ferrovias	23.831,3	11.786,0	10.621,3	12.045,3	13.210,0	20
Geologia e Mineração - Cprm	667,4	135,1	118,8	532,3	548,5	5
Geração de Energia Elétrica	35,7	7,7	6,2	28,0	29,5	1
Hidrovia	4.662,5	641,2	364,8	4.021,3	4.297,8	46
Infraestrutura Turística	773,9	553,6	267,6	220,4	506,3	44
MCMV	58.326,1	36.451,1	33.365,1	21.875,0	24.961,0	3
Mobilidade Urbana	13.974,0	5.705,9	4.463,7	8.268,1	9.510,3	80
Petróleo e Gás Natural	1.014,1	830,8	795,5	183,3	218,6	3
Porto	8.595,2	3.482,6	2.488,6	5.112,6	6.106,6	80
Prevenção em áreas de risco	10.213,8	5.228,9	3.950,7	4.984,9	6.263,1	343
Quadras Esportivas nas Escolas	3.017,3	3.012,1	1.931,1	5,2	1.086,1	7.757
Recursos Hídricos	33.505,4	22.688,2	20.219,7	10.817,3	13.285,8	610
Rodovias	117.859,1	47.185,0	43.519,4	70.674,1	74.339,7	207
Saneamento	25.517,4	15.867,2	12.888,5	9.650,2	12.628,9	3.294
UBS	2.975,1	2.813,1	2.652,7	161,9	322,4	10.123
UPA	709,9	697,5	655,5	12,4	54,4	333
Urbanização de assentamentos precários	10.907,6	8.985,0	6.936,6	1.922,6	3.971,1	1.036
Total	462.081,5	212.267,8	183.806,6	249.813,7	278.275,0	29.498

Fonte: Sistema de Monitoramento de Projetos de Infraestrutura (SMPI) - SDI/MPDG

Demais fontes de recurso – detalhamento por tipo

Tipo	R\$ milhões	
	Total PAC	Quantidade
Aeroporto	459,0	23
Centro de Artes e Esportes Unificados	68,3	95
Centro de Iniciação ao Esporte	14,8	4
Cidades Históricas	0,8	2
Creches e Pré-Escolas	6,1	7
Ferrovia	5.137,8	1
Geração de Energia Elétrica	126.058,8	400
Hidrovia	996,3	18
Infraestrutura Turística	58,1	18
Luz para Todos	2.904,3	29
Marinha Mercante	19.200,0	2
MCMV	177.885,2	3
Mobilidade Urbana	92.874,1	143
Pavimentação	7.968,8	517
Petróleo e Gás Natural	368.629,7	37
Porto	784,1	6
Prevenção em áreas de risco	4.723,1	95
Recursos Hídricos	845,1	515
Saneamento	30.069,2	1.268
SUFRAMA	2,6	1
Transmissão de Energia Elétrica	32.515,1	117
Urbanização de assentamentos precários	9.591,6	441
Total	880.793,0	3.742

Fonte: Sistema de Monitoramento de Projetos de Infraestrutura (SMPI) - SDI/MPDG

2. Cenário atual e Perspectivas

O GEPAC, em reunião realizada em Abril de 2018, revisou a carteira do PAC com o objetivo de melhorar a gestão e compatibilizá-la com o cenário fiscal do país.

Em Resolução, o Comitê estabeleceu que será feita uma revisão periódica da projeção para garantir a aderência às metas de resultado fiscal.

Ministério	R\$ milhões			
	2019	2020	2021	2022
Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações	601	601	512	313
Cultura	219	220	220	215
Defesa	5.820	5.820	5.909	6.110
Educação	489	489	489	489
Integração Nacional	1.940	1.798	2.303	3.243
Saúde	622	622	622	400
Cidades	8.064	8.205	7.698	6.988
Minas e Energia	84	84	84	84
Esporte	47	49	49	49
Planejamento, Desenvolvimento e Gestão	100	100	100	100
Turismo	117	117	117	117
Transportes, Portos e Aviação Civil	12.500	12.500	12.500	12.500
Total	30.603	30.606	30.603	30.608

Fonte: SDI/MP (Resolução CGPAC nº 2 de 2018)

Obras Paralisadas

Em meio ao compromisso com a finalização de obras paralisadas, o Governo priorizou, em novembro de 2016, 1,6 mil empreendimentos com valor unitário entre R\$ 500 mil e R\$ 10 milhões. Para isso, foram estabelecidos prazos máximos para conclusão dos objetos dos empreendimentos²: 30 de junho de 2018, para os empreendimentos com execução financeira superior a 50% do valor de investimento em 30 de junho de 2016; e 30 de dezembro de 2018, para os empreendimentos com execução financeira igual ou inferior a 50% do valor de investimento em 30 de junho de 2016.

² Portaria nº 348, de 14 de novembro de 2016.

Os dados atualizados, referentes a dezembro de 2017, apontam que 58% das obras paralisadas, com valor entre R\$ 500 mil e R\$ 10 milhões, foram retomadas. Ao todo, 922 empreendimentos foram retomados, dos quais 255 já estão concluídos. As obras em questão contemplam as áreas de educação, saneamento, cultura, turismo, transportes e saúde. Destas, 31% enfrentavam problemas técnicos e 16% dificuldades orçamentária e financeira, que foram total ou parcialmente superadas.

- **58%** das obras retomadas = **922** empreendimentos

- **255** destes empreendimentos concluídos

- Áreas destes empreendimentos: **educação, saneamento, cultura, turismo, transportes e saúde**
- **31%** enfrentavam problemas técnicos e **16%** dificuldades orçamentária e financeira

Fonte: SDI/MP (dez/2017)

Tipo	Paralisadas Em Jun/16	Retomadas Em Jun/17	Retomadas Em Dez/17	% De Retomados
Aeroporto	3	-	1	33,3%
Centro de Artes e Esportes Unificados	87	40	45	51,7%
Centro de Iniciação ao Esporte	52	38	42	80,8%
Cidades Digitais	19	10	10	52,6%
Cidades Históricas	7	5	5	71,4%
Creches e Pré Escolas	445	72	240	53,9%
Infraestrutura Turística	9	8	8	88,9%
Prevenção em áreas de risco	62	21	26	41,9%
Quadras Esportivas nas Escolas	170	88	141	82,9%
Recursos Hídricos	8	2	4	50,0%
Rodovias (projetos)	2	1	1	50,0%
Saneamento	342	179	187	54,7%
UBS	108	93	87	80,6%
UPA	16	11	11	68,8%
Urbanização de assentamentos precários	270	105	114	42,2%
Total Geral	1.600	673	922	57,6%

Fonte: Sistema de Monitoramento de Projetos de Infraestrutura (SMPI) - SDI/MPDG

O monitoramento é realizado a partir de informações fornecidas pelos Ministérios gestores, com periodicidade trimestral e reuniões periódicas de acompanhamento da carteira.

A continuidade da execução das obras e sua conclusão nos prazos previstos depende do enfrentamento de problemas pelos governos estaduais e municipais, exigindo monitoramento contínuo no âmbito da governança estabelecida pelo Programa.

Infraestrutura Energética

Há desafios relacionados ao processo de licenciamento ambiental, notadamente na região amazônica, o qual invariavelmente envolve unidades de conservação e reservas indígenas. Esse tema requer uma forte coordenação interministerial, papel que tem sido compartilhado com órgãos da Presidência da República

Infraestrutura Logística

Conforme destacado na visão geral, o PAC trabalha pela ampliação da oferta de infraestrutura logística no país e, através do monitoramento dos empreendimentos, pode apontar que seria recomendável buscar reduzir o desequilíbrio do volume de investimento dentre os diferentes modos de transporte de cargas como estratégia para desenvolvimento econômico mais eficiente e seguro.

Além disso, detecta-se, no setor público federal, que o compartilhamento de força de trabalho por meio da fusão de órgãos e empresas estatais poderia trazer benefícios à gestão e implementação dos projetos.

Os investimentos na área logística também demandam melhorias na qualidade dos projetos submetidos à licita-

ção e otimização dos recursos alocados no setor. Assim, propõe-se que as seguintes medidas para a nova carteira de empreendimentos e projetos:

- Não iniciar obras da carteira do PAC que não tenham projetos aprovados em consonância com escopos e limites estabelecidos e definir novos critérios de inclusões na carteira;
- Melhorar o ambiente de contratação de obras públicas do PAC, reduzindo os gastos com gestões e supervisões;

Para cada um dos modos de transporte, a experiência acumulada pelo Programa também permite sugerir as propostas a seguir:



Rodovias

- Desenvolver nova solução de manutenção por resultado com custos menores para rodovias de baixa movimentação de veículos;
- Gerar previsibilidade com uma carteira de novas concessões e Parcerias-Público-Privadas ao longo dos próximos 5 anos e bem distribuída ao longo do tempo;
- Aprimorar o modelo de concessões para desenvolver tarifas padronizadas por nível de serviço das rodovias e alterar critério de leilão de menor tarifa para Outorga;
- Verificar possibilidade de realizar delegações de rodovias federais de média demanda para desenvolvimento de concessões estaduais (ex: RS e PR nos anos 90);
- Retomada do Projeto de concessões de manutenção de rodovias.
- Alterar escopo de empreendimentos não iniciados da carteira do PAC e com projetos com baixa maturidade para somente projetos e definir novos critérios de priorização na carteira de empreendimentos para inclusões;
- Realizar seleção e criação de um banco de projetos;
- Melhorar o ambiente de contratação de obras públicas reduzindo os gastos com gestões e supervisão, por meio da certificação de projetos básicos, uso de regime diferenciado de contratação integrada (RDCi) e seguro garantia.



Ferrovias

Otimização dos recursos de OGU na realização de obras ferroviárias específicas e no fomento de estudos e projetos ferroviário voltados a viabilizar novas concessões ou Parcerias-Público-Privadas;



Hidrovias

- Realizar um piloto de Concessão em corredor hidroviário;
- Priorização de recursos OGU em acessos terrestres e aquaviários:
 - Solucionar intervenções específicas de acessos terrestres relacionados ao conflito porto-cidade.
 - Manter execução de dragagens enquanto não se encontra solução sustentável para concessão das mesmas



Aeroportos

- Priorização do OGU para investimentos em aeroportos da Infraero em segurança e certificação operacional;
- Avançar na discussão de desestatização de aeroportos;
- Privatização da Infraero ou continuidade das concessões de aeroportos em blocos.
- Reavaliar o modelo de execução do programa de aviação regional.

Urbanização de Assentamentos Precários

As ações da carteira de Urbanização de Assentamentos Precários visam a melhorar as condições de habitação em assentamentos precários em centros urbanos, com obras que integram desde saneamento básico, sistema viário e iluminação pública até melhoria e construção de moradias. A concepção da carteira foi considerada inovadora na forma de intervir, incorporando o conceito de urbanização integral e integrada na política habitacional.

Em 2010, eram 11,5 milhões de habitantes em assentamentos precários no Brasil, de acordo o IBGE. Atualmente as fontes para implementação da política são os recursos da União e do FGTS, contudo não foram realizadas novas seleções desde 2010.

Até junho de 2018, foram concluídas 983 obras com investimento de R\$ 2,8 bi da União, que impactaram na vida de cerca de 286 mil famílias.

Ao longo dos anos, a complexidade de elaboração de projetos em áreas que modificam sua configuração espacial

rapidamente, aliada à baixa capacidade de execução pelos municípios têm dificultado a conclusão da carteira.

Em janeiro de 2018 mais de 700 operações ainda encontravam-se em andamento, com baixo ritmo de execução. Por decisão do GEPAC, está prevista a continuidade a partir de 2019 de 626 obras, que totalizam um investimento de R\$ 9 bilhões da União.

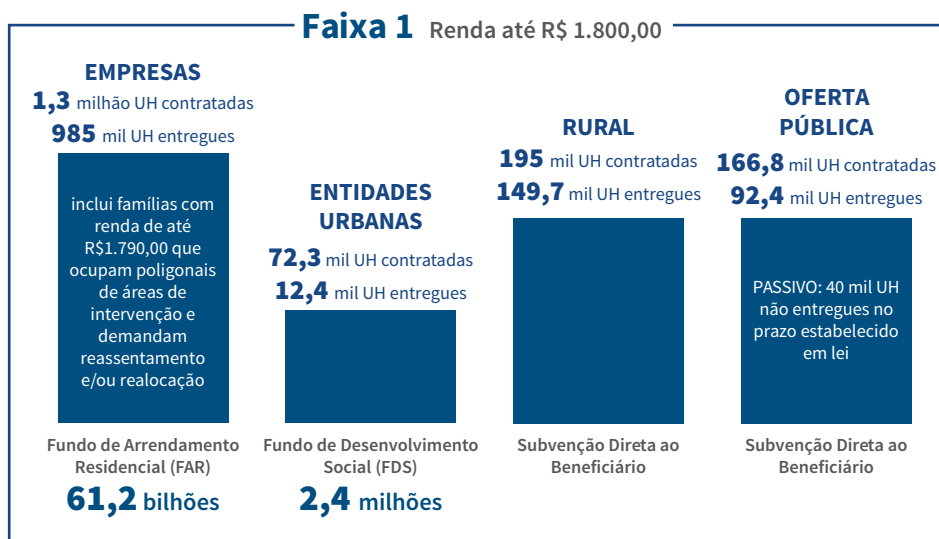
Sugere-se induzir a aceleração do ritmo de execução para breve conclusão, estabelecendo estratégias de priorização para conclusão de empreendimentos em bom ritmo de execução e redução de metas para os demais.

Com o intuito de recepcionar novas propostas, considerando as restrições fiscais, um caminho possível seria estimular novas seleções de projetos com financiamento por meio de recursos do FGTS. Avaliam-se, ainda, junto ao Ministério Setorial, novas fontes de recursos e formas de parcerias e de execução com a o intuito de reduzir a atuação da União e ganhar velocidade de execução.

Programa Minha Casa Minha Vida

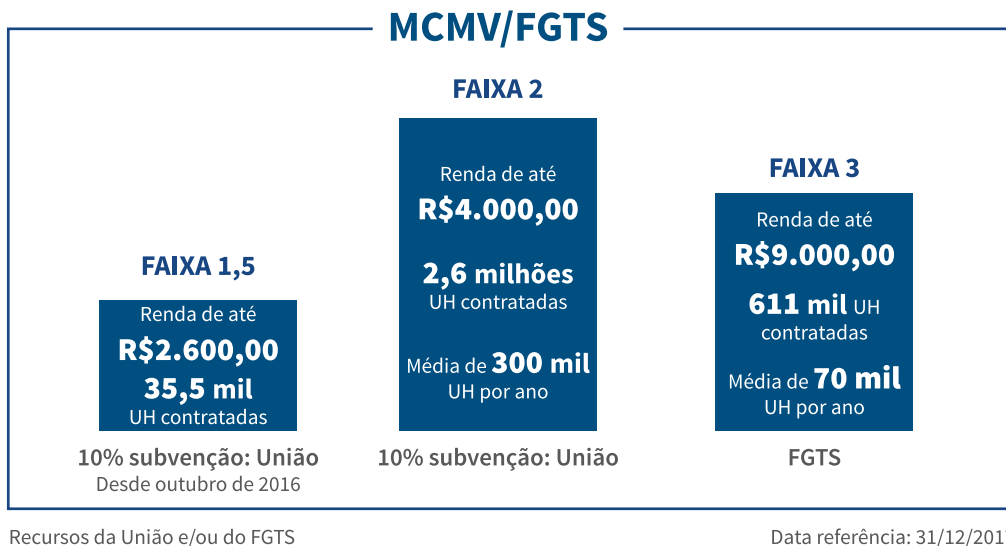
Lançado em 2009, o Programa Minha Casa Minha Vida tem o objetivo de criar mecanismos de incentivo à produção e à aquisição de novas unidades habitacionais. Até junho de 2018 foram contratadas 5,3 milhões de unidades habi-

tacionais (UH) novas para a população de baixa renda e entregues 3,9 milhões. O Programa atua por meio de diversas modalidades conforme a renda atendida, instrumentos utilizados e origem dos recursos.



Aportes integrais da União

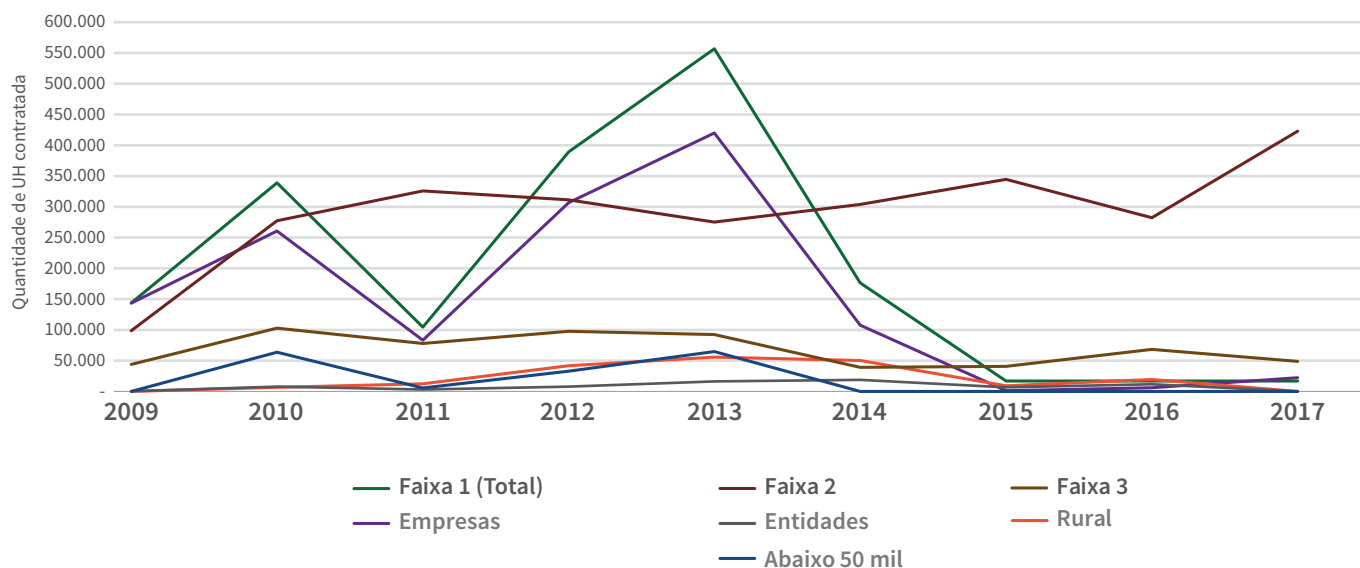
Data referência: 31/12/2017



Diante do cenário de restrição fiscal, a contratação de UH para a Faixa 1 reduziu substancialmente, visto que demanda volume expressivo de recursos da União para as subvenções. Ao mesmo tempo, em 31/12/2017, havia 245,8 mil UH em obras nesta faixa com demanda de cerca de R\$ 7,2 bilhões para pagamento nos quatro anos subsequentes. Ademais parte da carteira em execução encontra-se paralisada ou com riscos de paralisação, o que pode demandar aportes adicionais de recursos.

Quanto às UH já contratadas, é necessária atenção especial ao atendimento da necessidade financeira; ao estabelecimento de medidas que visem a acelerar a conclusão das obras, reduzir a inadimplência por parte dos beneficiários após entrega, que já chega a 40% no caso do FAR; e solucionar o passivo de UH não entregues da modalidade oferta pública.

Contratações MCMV (ano a ano)



Fonte: Caixa Econômica Federal, Balanços Minha Casa Minha Vida

Por sua vez, o MCMV/FGTS – inclui as modalidades de financiamento às famílias das Faixas 1,5, 2 e 3 e também às construtoras, a fim de estimular a produção de imóveis de habitação popular – tem obtido bons resultados, mantendo-se o nível de contratações ao longo do tempo.

Sem perspectivas de aumento de investimentos da União, a ampliação das operações de mercado de habitação popular no âmbito do MCMV tem sido uma estratégia para manter o programa contínuo.

São necessários ajustes nas regras visando à maior sustentabilidade da modalidade a longo prazo.

Com vistas à melhoria da execução orçamentária do FGTS na habitação popular revela-se oportuno avaliar (1) os limites de valor de venda ou investimento do imóvel em determinados recortes territoriais que têm tido contratações abaixo da média; (2) a política de descontos a serem concedidos nos financiamentos a pessoas físicas a fim de aproveitar ao máximo a capacidade de pagamento do beneficiário;

Em razão da existência de elevado déficit habitacional, concentrado sobretudo na Faixa 1, entendemos como necessária a continuidade de contratações de UH para baixa renda em novos formatos que proporcionem menor dispêndio da União e o retorno do atendimento da demanda de pequenos municípios.

Encontra-se em estudo desenho de novo formato de atendimento por meio do FAR, a fim de viabilizar novas contratações de UH à população das Faixa 1 e 1,5, sem demandar expressivos recursos da União. Espera-se que o modelo tenha também impacto positivo na qualidade dos empreendimentos e induza a contratação em Estados com baixa contratação no Faixa 1,5. O modelo trata da aquisição pelo FAR de um conjunto de UH, parte de um empreendimento (até 50%), fazendo uso de recursos oriundos de empréstimo com o FGTS, para arrendamento a famílias com renda mensal de até R\$ 2.600,00. As famílias pagariam entre 15 e 20 anos ao FAR, com a opção de adquirir o imóvel ao fim deste prazo.

Dada a importância de instituir modelos que alcancem os municípios menores, encontra-se em estudo no MP um novo formato de oferta pública de recursos, que incluiria: (1) instituição Financeira Oficial Federal como Agente Operador para agilizar os pagamentos aos Agentes Financeiros e formalizar a relação com a União; (2) pagamentos após medição; (3) fiscalização por Estados ou Municípios por meio de Companhias (Cohabs) ou Agências de Habitação (Agehabs); (4) autorização do início da obra somente após execução da infraestrutura; e (5) regulamentação da atuação das construtoras, ampliando a transparência quanto a sua seleção e contratação. Como proposta de melhoria o novo formato ainda teria valor de imóvel variando conforme recorte regional, limite de contratação por porte de município e instituição de financiamento facilitado ao beneficiário.

Por outro lado, existem recursos na ordem de R\$ 1 bilhão no Fundo de Desenvolvimento Social (FDS) que poderiam ser aplicados na produção de habitações com novo formato de atendimento, a ser estudado.

Centros de Artes e Esportes Unificados

A carteira dos Centros de Artes e Esportes Unificados (CEU) está com a conclusão das últimas unidades prevista para 2019. Os esforços têm sido colocados no sentido de retomar operações paralisadas e concluir as obras até 2019.

Entre outubro/2017 e janeiro/2018 foi realizada pesquisa sobre o funcionamento dos CEUs já entregues. Dentre as principais dificuldades de gestão e sustentabilidade foram citadas a falta de recursos financeiros (55,7%) e recursos humanos (17,5%). Com base na pesquisa, estima-se que o CEU custa em média R\$ 66,4 mil por mês. Os atores mais impactados pela implantação do equipamento de cultura de esporte são grupos vulneráveis que a partir daí conseguem mais acesso aos serviços públicos, autoestima, redução da violência e melhoria da infraestrutura do bairro.

Com o investimento da União na ordem de R\$ 730 milhões, a carteira prevê ao todo a entrega de 331 CEUs em 311 municípios. Não foram realizadas novas seleções e estará a cargo do novo Governo a decisão pela retomada de seleções na área.

Cidades Históricas

O PAC Cidades Históricas, com operações iniciadas em 2014, concluiu 56 ações de restauro e requalificação urbana entre 2015 e junho/2018. Atua sobre edifícios e espaços públicos tombados tendo grande relevância cultural, social e para o desenvolvimento econômico local.

Visto que ainda possui um grande percentual da carteira a ser executado, diante das restrições fiscais, estuda-se a concessão com fins de recuperação e preservação de monumentos e sítios históricos como medida alternativa e complementar para execução da carteira. O Iphan possui proposta de projeto-piloto para o Parque Histórico Nacional das Missões (sítios arqueológicos missioneiros), em São Miguel das Missões/RS.

Desde o lançamento do PAC Cidades Históricas, em 2013, foi prevista como uma das linhas de atuação o financiamento para recuperação de imóveis privados, situados em áreas sob proteção federal e com valor sócio-histórico-cultural. O financiamento à habitação particular em sítios históricos foi também preocupação do Programa Monumenta (2000) e fundamenta-se na constatação da perda paulatina da função de habitar nos centros, com implicações sociais e econômicas. Os imóveis privados são a maioria dos prédios com interesse histórico dos centros das cidades, contudo o investimento público neles é reduzido. Reativar esta linha, que obteve dificuldades de implementação, poderia ser parte de uma estratégia para ampliação do escopo da carteira com menor dispêndio da União.

Unidades Básicas de Saúde (UBS) e Unidades de Pronto Atendimento (UPA 24h)

O PAC apoia a construção pelos municípios de unidades de saúde de baixa e média complexidade. Atualmente a carteira conta com cerca de 2.800 UBSs e 160 UPAs em obras. O maior desafio enfrentado tem sido o custeio desses estabelecimentos, valor em geral muito mais expressivo que o valor de investimento.

Mesmo com a União transferindo cerca de 50% do custeio, grande parte dos estabelecimentos concluídos está inoperante e com risco de mudança de destinação. Diversas causas para o problema foram identificadas: falta de compromisso firme de municípios que se consorciaram e posteriormente não aportaram recursos; falta de participação dos estados; inexistência de planejamento fiscal municipal, etc.

Propõe-se utilizar Fundo de Estruturação de Projetos o (FEP) para a modelagem de PPPs vinculando as obras à prestação do serviço mediante metas de desempenho, agrupando-se dezenas de estabelecimentos numa mesma região sob a gestão de um só operador privado. Mantendo-se a participação da União em 50% do custeio, e com a coparticipação de estados (25%) e municípios (25%) e a utilização do FPE e do FPM como contragarantia, este modelo poderia sanar as principais causas de insucesso do programa.

Creches, escolas infantis, ensino fundamental e médio

Com cerca de 2.000 creches em obras e dificuldades de custeio similares às da área de saúde, entende-se que a forma de apoio da União à infraestrutura de educação no País deva ser revista.

Propõe-se abrir discussões com o Ministério setorial para se chegar a uma nova sistemática de apoio, possivelmente com a utilização do FEP para a modelagem de PPP, agrupando-se dezenas de empreendimentos sob a gestão de um só operador privado, com coparticipação de estados e municípios e contragarantia do FPE e FPM, nos moldes da proposta para a Saúde.

Quadras escolares, Centros de Iniciação ao Esporte (CIE) e infraestrutura turística

O PAC apoia a construção de milhares de quadras escolares por estados e municípios, centenas de centros de iniciação ao esporte e dezenas de empreendimentos de infraestrutura turística (sinalização turística, ampliação de rodovias estaduais, centros de convenção).

Por serem empreendimentos pulverizados, com impacto econômico-social localizado e não contarem com os vultosos recursos que a União aporta em saúde e educação, entende-se que essas carteiras devam ser atribuídas aos respectivos ministérios setoriais, deixando de fazer parte da carteira monitorada pelo grupo de governança do PAC.

Mobilidade Urbana

A carteira de mobilidade urbana conta atualmente com cerca de 120 empreendimentos em obras, apoiados tanto com recursos de OGU (R\$ 5,3 bilhões), como financiamento público (R\$ 17 bilhões). Esses empreendimentos apresentam baixo ritmo de evolução física (cerca de 5% a.a.) e, em sua maioria, com previsão de conclusão pós-2022.

Entende-se que o modelo de apoio da União aos estados e municípios deva ser aperfeiçoado através da adoção do modelo de concessão, comum ou patrocinada. Pode-se citar como referência os casos do Metrô de Salvador e da Linha 4 do Metrô de São Paulo, em que concessões patrocinadas (PPPs) aliam a construção à operação, dando incentivos para o operador privado executar as obras em ritmo acelerado e comprometido com a qualidade até a fase operacional.

Propõe-se também prioridade à retomada do processo de estadualização da CBTU e Trensurb iniciado na década de 1990, com a União apoiando na modelagem das concessões estaduais nos estados que optarem por essa alternativa.

Dentre os desafios da mobilidade urbana, insere-se o problema das estatais federais CBTU – Companhia Brasileira de Trens Urbano e TRENSURB – Empresa de Trens

Urbanos de Porto Alegre S.A. Ambas as companhias resultaram de fusões e transformações de estatais federais das décadas de 1970 e 1980, e permanecem sob a gestão juridicamente precária da União (em MG, PE, PB, AL e RS), muito embora a Constituição Federal tenha dado aos estados e municípios a titularidade do serviço de transporte público urbano (já foram estadualizados os sistemas de SP, RJ, CE e BA).

Com custos e despesas operacionais que ultrapassam R\$ 1,5 bilhão / ano, a arrecadação tarifária da CBTU e TRENSURB cobre apenas cerca de 10% de seu custeio, ficando cerca de 90% restantes a cargo do Tesouro Nacional.

Essa situação compromete a capacidade de investimento das empresas. Nos últimos 15 anos, em outras capitais houve grandes expansões dos sistemas sobre trilhos, inclusive com recursos para investimento do Orçamento Geral da União: em Fortaleza - CE, três linhas inauguradas com 48 km; no Rio de Janeiro - RJ, inaugurada a linha 4, com 8 km, e as linhas 1 e 2 do VLT, com cerca de 23 km; em Salvador - BA, inauguradas as linhas 1 e 2, somando 33 km; em São Paulo - SP, inauguradas as linhas Amarela, Prata e Jade, com cerca de 32 km. Nesse mesmo período, nas cinco cidades onde a CBTU e TRENSURB operam, as expansões somadas não chegaram a 5 km.

Expansão do Transporte sobre trilhos nos últimos 15 anos:

**Nas 5 cidades de CBTU e Trensurb
Menos que 5km**



Nas outras cidades:

Fortaleza – CE 48 km

Rio de Janeiro – RJ 31 km

Salvador – BA 33 km;

São Paulo – SP 32 km

Recursos Hídricos, Saneamento e Prevenção em Áreas de Risco

Os principais desafios da área de Recursos Hídricos nos próximos anos serão a otimização do investimento público em infraestrutura hídrica e a promoção da sustentabilidade econômica dos empreendimentos.

Entretanto, observa-se um vácuo de planejamento para o desenvolvimento da infraestrutura hídrica, inclusive apontado recentemente em auditoria operacional do TCU. Esse

vácuo pode ser resumido em dois aspectos principais: a não formulação da Política Nacional de Infraestrutura Hídrica (PNIH), instrumento essencial para nortear as ações da área, e a não participação do ministério setorial na elaboração do Plano Nacional de Segurança Hídrica (PNSH). Há também dificuldades de governança, deficiência de manutenção em infraestruturas hídricas e dependência do OFSS para empreendimentos com potencial econômico.

Considera-se necessário avaliar a estrutura e a atuação do Ministério da Integração Nacional (MI). Também é importante o acompanhamento da elaboração do Plano Nacional de Segurança Hídrica, inclusive no que se refere ao envolvimento do MI e de suas entidades vinculadas. A necessidade de avaliação e de implementação da Política Nacional de Segurança de Barragens fecha o núcleo das principais demandas de melhorias na gestão e planejamento da área, ressaltando-se que o Ministério do Planejamento atualmente coordena o Grupo de Trabalho sobre Segurança de Barragens, cujo objetivo principal é contribuir com essa

avaliação e identificar a necessidade de adequações no marco legal.

Essas três ações podem servir também à economia de recursos públicos, especialmente se complementadas: a) pela regulamentação do serviço de regularização e adução de água bruta, o que poderá proporcionar a sustentabilidade econômica dos empreendimentos; b) pela indução de concessões e pela viabilização do repasse de infraestruturas aos estados; e c) pela avaliação e regulamentação da Lei de Irrigação e pela viabilização de emancipação de perímetros de irrigação.

Ainda na área de Recursos Hídricos, é relevante destacar que atualmente tem sido priorizado o monitoramento da conclusão do **Projeto de Integração do Rio São Francisco (PISF)** e das obras estruturantes associadas ao projeto, bem como o desenho de um modelo de gestão do empreendimento. Nesse sentido, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) está estudando a viabilidade de concessão dos serviços e há uma negociação com os Estados beneficiados pelo PISF para assinatura do contrato de prestação do serviço de adução de água bruta. Pela urgência e importância do tema, pretende-se apresentar ao novo governo, já nos primeiros meses, material que dê subsídio para tomada de decisão sobre o modelo de gestão do PISF.

As ações na área do saneamento básico demandam atualmente a promoção de um ambiente que permita a expansão do investimento, de forma a viabilizar os principais objetivos da carteira: a ampliação da cobertura e da eficiência dos sistemas de saneamento. Isso porque, se man-

tida a atual queda no ritmo de investimento (mesmo com recursos disponíveis, como do FGTS), não será possível o cumprimento das metas estabelecidas no Plano Nacional de Saneamento (PLANSAB).

Esse quadro pode ser agravado nas situações em que não há cobranças de tarifas, fato que compromete a sustentabilidade econômica dos sistemas de saneamento e, conseqüentemente, a oferta dos serviços. Nos últimos anos houve também enfraquecimento da capacidade de gestão da Secretaria Nacional de Saneamento (SNSA), com conseqüências diretas no planejamento das ações.

A ampliação da cobertura e da eficiência dos sistemas de saneamento têm conseqüências positivas diretas nos indicadores de saúde pública. Para que isso se viabilize, entretanto, é indispensável a adoção de estratégias específicas para áreas de baixa renda, onde está concentrado o déficit de saneamento.

Para melhorar o planejamento, a sustentabilidade econômica e a modicidade tarifária para esses serviços, é necessário viabilizar a sinalização plurianual de investimentos, apoiar o desenvolvimento de concessões, promover a cobrança de tarifas e a regulação do setor, bem como avaliar estratégias de apoio da União ao investimento em bens de capital de sistemas de baixa viabilidade. Outras ações que podem contribuir, especialmente em um cenário de restrição fiscal e de teto de gastos, que demanda discussões sobre fontes alternativas para financiamento de empreendimentos, são o envolvimento do setor de saneamento no mercado de capitais e a instituição de letras de crédito de saneamento.

A carteira de prevenção em áreas de risco deve estar voltada ao objetivo de promover ações articuladas entre os órgãos do governo federal, de forma a contribuir com a redução da vulnerabilidade a desastres nas comunidades suscetíveis ao risco. Entretanto, tem-se observado uma redução do nível de articulação entre os agentes públicos

envolvidos com o tema, bem como dificuldades na implementação das obras, muitas vezes de elevada complexidade e, em que pese a importância social, de baixa relevância política.

No atual cenário de restrições fiscais, uma das discussões necessárias é a possibilidade de viabilizar ações de prevenção em áreas de risco por mecanismos de contrapartidas de investidores imobiliários.

Além disso, é importante aumentar o nível de conhecimento sobre as áreas de risco no país, sendo fundamental a publicação de metodologia de atualização da lista de municípios críticos à ocorrência de Inundações, Enxurradas e Deslizamentos. A lista atual foi elaborada em 2012, e desde então é utilizada para a focalização das ações dos diversos órgãos federais que atuam na prevenção e preparação para resposta a desastres. Para que o planejamento da área seja mais eficaz, é preciso também promover maior integração entre a política urbana e a gestão de riscos, definir melhor o papel da União no enfrentamento da questão e retomar o fórum técnico entre os órgãos federais.

3. Riscos Mapeados e Medidas Mitigadoras

Objetivo	Dimensão do Risco	Risco	Medidas mitigadoras
Conclusão ou entrega de etapa útil dos empreendimentos da carteira PAC	Risco operacional	Restrições orçamentárias	Priorização de projetos com potencial de maior impacto financeiro

Documentos de Referência

Plano Nacional de Logística - <https://www.epl.gov.br/plano-nacional-de-logistica-pnl>

Resolução CGPAC nº 2 de 2018

Portaria nº 348, de 14 de novembro de 2016.

Dados e cartilhas do PAC: www.pac.gov.br