

## **PLANEJAMENTO TERRITORIAL E INVESTIMENTOS EM INFRAESTRUTURA NO BRASIL: UMA DISCUSSÃO SOBRE AS AÇÕES DO PAC E AS DIRETRIZES DO ESTUDO DA DIMENSÃO TERRITORIAL**

**Suzana Cristina Fernandes de Paiva  
Claudio Cesar de Paiva**

### **RESUMO**

O Governo Federal brasileiro procurando retomar as ações de planejamento de longo prazo contratou o **Estudo da Dimensão Territorial para o Planejamento**, um plano nacional de desenvolvimento que tem como prioridade estratégica subsidiar a inserção da dimensão territorial no planejamento governamental. Concomitantemente, lançou o **Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)**, um plano de ação direcionado para enfrentar a escassez de investimentos em infraestrutura no Brasil em áreas consideradas prioritárias como transporte, energia, saneamento, habitação e recursos hídricos. O objetivo deste artigo é apresentar a relevância da proposta do Estudo da Dimensão Territorial que incorporou a dimensão territorial como orientadora das ações públicas para superar as desigualdades, e discutir a implementação do PAC, destacando as principais características, as dificuldades para cumprimento das metas e a ausência das questões territoriais nas decisões de investimentos, que tende a comprometer a promoção do desenvolvimento e a redução das desigualdades sociais e regionais.

### **1. INTRODUÇÃO**

O Brasil vive um momento histórico excepcional de transformação econômica e social, em decorrência de um ambiente macroeconômico favorável, com estabilidade monetária, robustez do mercado interno e, sobretudo, em virtude das descobertas de mega-poços de petróleo e gás natural na área do pré-sal. Esses fatores permitirão ao país promover mudanças estruturais em direção a um novo modelo de desenvolvimento, com efetiva capacidade de enfrentamento das desigualdades regionais e sociais, eliminação da miséria, geração de oportunidades de mobilidade social e de promoção de uma estrutura produtiva sofisticada e suficientemente diversificada.

Esse novo contexto tem adicionado à condução ortodoxa da política macroeconômica um viés desenvolvimentista, por meio da ampliação das transferências de rendas aos estratos da população com menor poder aquisitivo, elevação real do salário mínimo e recuperação do papel do Estado no planejamento de longo prazo, com o objetivo de enfrentar um histórico quadro de extrema desigualdade social e regional. Neste sentido, o Governo Federal tem buscado enfrentar o desafio da **universalização do acesso** a serviços públicos essenciais e solucionar os problemas infraestruturais que restringem o crescimento econômico.

Para dar suporte à retomada das ações de planejamento - capacidade esta perdida desde os anos 80, quando o Brasil enfrentou a crise da dívida e a hiperinflação -, o Governo Federal contratou a elaboração do **Estudo da Dimensão Territorial para o Planejamento**, que empreendeu um conjunto de estudos setoriais e de temas estruturais transversais com o objetivo primordial de subsidiar o planejamento estratégico do país, em particular a

construção do Plano Plurianual (PPA) 2008-2011 e subsequentes até 2027. Concomitantemente, o Governo Federal lançou o **Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)**, com o propósito de ampliar os investimentos em infraestrutura nas áreas consideradas prioritárias, como a de transporte, energia, saneamento, habitação e recursos hídricos.

O primeiro estudo constitui-se um plano nacional de desenvolvimento, que tem como prioridade estratégica subsidiar a inserção da dimensão territorial no planejamento governamental. Isto significa colocar a dimensão territorial como orientadora da ação pública, para com isso promover o desenvolvimento das regiões menos dinâmicas do país. Já o PAC trata-se tão somente de um plano de ação direcionado a prover investimentos em infraestrutura em áreas consideradas prioritárias, de modo a superar os gargalos da economia brasileira e estimular o aumento da produtividade. Todavia, o PAC se tornou o carro-chefe do Governo Federal, a partir do qual se tem orientado toda a ação governamental desde 2007, ao passo que o Estudo da Dimensão Territorial tem sido ignorado enquanto um plano nacional de desenvolvimento de longo prazo.

A proposta deste artigo é apresentar o Estudo da Dimensão Territorial e destacar a relevância de suas orientações de desenvolvimento definidos para o país, com base em uma metodologia inovadora que incorpora a dimensão territorial para orientar as ações públicas para superar as desigualdades sociais e regionais do país. Tendo apresentado este plano de desenvolvimento, nos deteremos a seguir na apresentação do PAC, destacando as principais características, as dificuldades para cumprimento das metas e a ausência das questões territoriais nas decisões de investimentos e nas escolhas estratégicas. Conclui-se que a ausência da dimensão territorial tende a dificultar a promoção do desenvolvimento sustentável das diversas regiões do país e a redução das desigualdades sociais e regionais.

## **2. A DIMENSÃO TERRITORIAL PARA O PLANEJAMENTO E OS VETORES ESTRATÉGICOS DO BRASIL**

O **Estudo da Dimensão Territorial para o Planejamento** corresponde a um esforço do Governo Federal para a retomada do planejamento de médio e longo prazo no Brasil e foi desenvolvido ao longo de 2006 e 2007 pela Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI), do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP), em parceria com o Centro de Gestão de Estudos Estratégicos (CGEE), com o propósito de subsidiar a elaboração dos PPAs de 2008 a 2027 e contribuir para a estruturação do planejamento territorial no Brasil. Sua novidade conceitual está na construção de uma Visão Estratégica Nacional contemporânea, tendo como base as características do território nacional. Para tanto, abordou o território de forma não convencional com uma metodologia de planejamento que incorporou a dimensão territorial como plataforma de integração das políticas públicas, com o objetivo de criar as condições para um novo ordenamento territorial que permitisse subsidiar a escolha e a localização de investimentos, tendo como meta o combate às desigualdades regionais e sociais, através da promoção do desenvolvimento sustentável das regiões, de forma a possibilitar uma convergência dos níveis de renda per capita e de qualidade de vida da população (BRASIL, 2008, v. I, p. 2).

Neste estudo, partiu-se do pressuposto de que o enfrentamento das questões da extrema desigualdade e crescente concentração de renda e riqueza no Brasil deve passar por uma nova política de desenvolvimento regional e fortalecimento do planejamento territorial no setor público. A grande dimensão geográfica e as desigualdades econômicas e sociais entre as regiões brasileiras têm ampliado as dificuldades para lidar com os novos problemas advindos das transformações socioeconômicas contemporâneas, que aumentam a velocidade das mudanças territoriais. Neste sentido, o território, e tudo aquilo que ele articula e engendra

econômica, social, ambiental e politicamente, é colocado como “uma das chaves essenciais para que se possa organizar uma resposta eficaz ao problema da construção de uma estratégia socialmente inclusiva e transformadora de desenvolvimento” (BRASIL, 2008, v. I).

Neste ponto a estratégia é inovadora porque propõe uma estratégia para desenvolvimento sustentável do Brasil e de suas diversas regiões, visando a redução das desigualdades sociais e regionais e a integração nacional e sul-americana, construída a partir das próprias características, evolução e organização territorial nacional.

Tendo este objetivo como meta o estudo foi estruturado em oito módulos<sup>1</sup> envolvendo atividades e produtos complementares e articulados entre si, desenvolvidos por especialistas renomados de diferentes centros universitários contratados para a execução do projeto, sob coordenação do CGEE e supervisionados pela Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento.

De um modo geral, o Estudo promoveu uma ampla análise reflexiva sobre a dimensão das desigualdades sociais e regionais no Brasil. Esse desafio foi enfrentado através de um esforço investigativo sobre a configuração do território nacional e uma análise prospectiva sobre 42 temas e setores economia. Ao mesmo tempo, lançou-se “um novo olhar sobre o território nacional”, identificando seis grandes regiões homogêneas, para as quais se identificou vetores de desenvolvimento - as principais linhas de referência para a estruturação das estratégias de desenvolvimento - que deveriam orientar a estruturação das carteiras de investimento sugeridas pelo Estudo. Com isso, o Estudo construiu uma regionalização em duas escalas - macrorregional e sub-regional - para o território brasileiro que permitiu subsidiar a escolha e a localização de projetos de investimentos, bem como a articulação de políticas públicas, com o objetivo de gerar pulsos dinâmicos de desenvolvimento para as distintas regiões e assim priorizar a desconcentração e o desenvolvimento mais equilibrado do país. Somente a partir de então, propôs uma agenda de investimentos orientada de acordo com a meta de superar os elevados níveis de desigualdades sociais e regionais e promover um desenvolvimento sustentável e mais equânime (BRASIL, 2008, Vol. II).

Os resultados deste Estudo estão disponibilizados em sete volumes, publicados em 2008 pelo Ministério do Planejamento. Entretanto, mesmo antes de sua conclusão o Governo Federal lançou o PAC com ações voltadas para o enfrentamento dos desafios relacionados ao desenvolvimento da infraestrutura nacional e as ações do governo passaram a ser orientadas de acordo com este plano de investimentos em infraestrutura.

### **3. O PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO: PAC 2007/2010**

O Programa de Aceleração do Crescimento 2007–2010, doravante PAC I, foi lançado pelo Governo Federal em 22 de janeiro de 2007, com o objetivo de promover a aceleração do crescimento econômico, a geração de novas oportunidades de trabalho e a melhoria nas condições de vida da população brasileira. As metas do PAC I estão organizadas em um conjunto de cinco blocos de ações, que procuram criar as condições macrossetoriais para o crescimento econômico:

**1) Aumento no investimento em infraestrutura** - com o propósito de atingir os seguintes objetivos: i) eliminação dos principais gargalos que restringem o crescimento da economia; ii) redução de custos e aumento da produtividade das empresas; iii) estímulo ao aumento do

---

<sup>1</sup> Volume 1. marco inicial; Vol. 2. visão estratégica; Vol. 3. regiões de referência; Vol. 4. estudos prospectivos - escolhas estratégicas; Vol. 5. carteira de investimentos; Vol. 6. impactos econômicos da carteira de investimentos; Vol. 7. avaliação da sustentabilidade da carteira de investimentos; e Vol. 8. serviços de georreferenciamento.

investimento privado; e iv) redução das desigualdades regionais.

**2) Medidas de estímulo ao crédito e ao financiamento** - o objetivo destas medidas é ampliar o volume e o acesso ao crédito, sobretudo do crédito habitacional e do crédito de longo prazo para investimentos em infraestrutura. Essas medidas visam consolidar tendências já observadas em relação a expansão do crédito, com destaque para a ampliação do fluxo de recursos para o setor imobiliário, baseadas em operações realizadas com funding do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos (SBPE).

**3) Melhora do ambiente de investimento** - medidas destinadas a remover os entraves institucionais, de modo a facilitar a implementação de investimentos em infraestrutura, sobretudo no que se refere à definição de competência ambiental; medidas de aperfeiçoamento do marco regulatório e do sistema de defesa da concorrência e medidas de incentivo ao desenvolvimento regional, através da recriação da Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (Sudam) e da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) - (Leis Complementares n 124 e no 125/2007)<sup>2</sup>.

**4) Desoneração e aperfeiçoamento do sistema tributário** - contempla medidas fiscais de aperfeiçoamento do sistema tributário, bem como medidas de desoneração do investimento, sobretudo em infraestrutura e construção civil, para incentivar o aumento do investimento privado.

**5) Medidas fiscais de longo prazo** - refere-se às medidas voltadas para justificar o compromisso do Estado brasileiro com a estabilidade econômica e a sustentabilidade fiscal de longo prazo. Nesse sentido, afirma-se categoricamente que a desoneração fiscal deverá ser rigorosamente planejada para manter a sustentabilidade fiscal de longo prazo e o compromisso com a meta de geração de superávits primários.

Para o acompanhamento das ações do PAC I foi estruturada uma gestão articulada das ações interministeriais, através da criação do Comitê Gestor do PAC (CGPAC), composto pelos ministros da Casa Civil, da Fazenda e do Planejamento, e o Grupo Executivo do PAC (Gepac), com a finalidade de estabelecer metas e acompanhar a implementação do PAC. As ações são acompanhadas por meio das Salas de Situação Temáticas, localizadas na Casa Civil, e do Comitê Gestor em cada um dos ministérios que participam do programa. A criação desses comitês permite maior eficiência na gestão dos projetos, através de um processo contínuo de levantamento de informações que permite uma avaliação sistemática e conseqüentes intervenções, no sentido de correção dos problemas que se tornarem entraves a implantação dos projetos. O monitoramento sistemático e contínuo da execução das obras públicas se constitui uma inovação relevante na gestão pública federal, já que os controles existentes são por amostragem e muito débeis em relação à eficiência gerencial.

De acordo com dados apresentados no lançamento do Programa, os investimentos em infraestrutura previstos para o PAC I eram da ordem de **R\$ 503,9 bilhões** (2007-2010), distribuídos em três eixos fundamentais. O primeiro desses eixos refere-se aos projetos para infraestrutura energética (petróleo, gás natural, energia elétrica e combustíveis renováveis – etanol e biodiesel), que deverão receber investimentos da ordem de R\$ 274,8 bilhões (54,5%).

---

<sup>2</sup> Entre as medidas enquadradas nesse terceiro grupo cabe destaque ao ponto mais polêmico que é a regulamentação do artigo 23 da Constituição Federal, isto é, a definição da competência ambiental. Teoricamente, procura-se com essa medida estabelecer as diretrizes e normas para a cooperação entre os entes federativos com o intuito de harmonizar os procedimentos, bem como de elevar a eficiência e a celeridade no exercício das competências ambientais. Na prática, o que se observa é um esforço no sentido de encontrar mecanismos que promovam a frouxidão da legislação ambiental e, dessa forma, viabilizar a implantação dos grandes projetos, uma vez que pelos atuais trâmites burocráticos esses projetos, com seus elevados custos ambientais e sociais, dificilmente sairiam do papel.

O segundo eixo de ação serão os projetos para infraestrutura social e urbana (habitação, saneamento básico, recursos hídricos), que deverão atingir R\$ 170,8 bilhões (33,9%). Por último, o bloco de projetos para a infraestrutura de logística (rodovias, ferrovias, aeroportos, portos, hidrovias e Marinha Mercante), cuja previsão inicial é de investimentos de cerca de R\$ 58,3 bilhões (11,6%). As fontes destes recursos prevêem R\$ 436,1 bilhões (86,5%) oriundos das estatais federais e das demais fontes, e R\$ 67,8 bilhões (13,5%) do Orçamento Fiscal e da Seguridade.

As metas do PAC I para serem atingidas no período de quatro anos foram relativamente arrojadas para área de logística, tendo sido previstos no plano de investimentos, por exemplo, a conservação de 52.000 km de estradas, 2.518 Km de ferrovias, ampliação e melhoria de 12 portos e 20 aeroportos. A expectativa é que esses projetos possam contribuir para a superação dos entraves estruturais que limitam o crescimento das regiões, bem como ampliar a cobertura geográfica de infraestrutura de transportes. Nesta perspectiva, a distribuição dos projetos revela a estratégia de aumentar a eficiência produtiva de áreas consolidadas, a indução ao desenvolvimento em áreas de fronteira agrícola e mineral, a redução de desigualdades em áreas deprimidas e promover a integração regional sul-americana.

A distribuição dos recursos destinados aos investimentos em infraestrutura de logística, apresentada no Quadro 1, reafirma a posição de continuar considerando o modal terrestre como estratégico para o escoamento da produção das regiões, considerando que as rodovias deverão receber durante o PAC I quase 60% dos investimentos em infraestrutura de logística. Os investimentos na Marinha Mercante brasileira aparecem em segundo lugar nas prioridades com cerca de 18% do total de investimento e, em terceiro, os investimentos em ferrovias, com uma participação de aproximadamente 14%. Por fim, cabe destacar que, embora os aeroportos no Brasil venham apresentando momentos de estrangulamentos há alguns anos, aparecem apenas em quarto lugar no rol de prioridades de investimento em infraestrutura.

**Quadro 1 – Previsão de Investimentos do PAC I em Infraestrutura de Logística (2007-2010) – (em R\$ bilhões)**

MODAL	2007	2007-2008	TOTAL
Rodovias	8,1	25,3	33,4
Ferrovias	1,7	6,2	7,9
Portos	0,6	2,1	2,7
Aeroportos	0,9	2,1	3,0
Hidrovias	0,3	0,4	0,7
Marinha Mercante	1,8	8,8	10,6
<b>TOTAL</b>	<b>13,4</b>	<b>44,9</b>	<b>58,3</b>

Fonte: Governo Federal

O montante de recursos previstos para a área de infraestrutura energética é bastante significativo, porém ainda insuficiente para responder adequadamente a demanda do país nos próximos anos, particularmente em relação a petróleo e gás natural. Nesse sentido, o Governo federal aposta na ampliação da participação da iniciativa privada nos investimentos, mediante a utilização de novos instrumentos de *risk sharing*, como destaque para os Fundos de Investimento em Participações em Infraestrutura (FIP-IE)<sup>3</sup>, e através da concessão simples, de parcerias público-privada (patrocinada ou administrativa), etc.

Em relação aos investimentos em geração de energia elétrica a obra mais importante e

<sup>3</sup> Os Fundos de Investimento em Participações em Infraestrutura (FIP-IE) foram criados pela Lei 11.478, de 29 de maio de 2007, e regulamentado pela Instrução nº 460, de 10 de outubro de 2007.

polêmica deverá ser a construção da Hidrelétrica de Belo Monte, no rio Xingu (Pará), que deverá ser a segunda maior hidrelétrica do país e a terceira do mundo em geração de energia elétrica. É necessário ressaltar que a viabilização dessa obra está diretamente relacionada a uma decisão política do Governo Lula, no sentido de garantir o financiamento (o Banco Nacional de Desenvolvimento – BNDES - financiará até 80% da obra) e a flexibilização no ambiente regulatório que permitirá romper com as barreiras ambientais que impedem a realização de uma obra dessa magnitude.

A infraestrutura relacionada com petróleo e gás natural é considerada a principal prioridade do PAC I, com investimentos previstos da ordem de R\$ 179 bilhões entre 2007-2010, o que coaduna com as necessidades de investimentos surgidas a partir das recentes descobertas de petróleo na camada pré-sal, cuja exploração demandará um volume bastante elevado de recursos em infraestrutura. A meta dos investimentos em petróleo é garantir auto-suficiência sustentada no longo prazo, através da produção de um volume mínimo de 20% acima do consumo nacional, garantir R/P (reserva/produção) mínima de 15 anos, aumentos de óleos leves, ampliar e modernizar o parque de refino do petróleo nacional, acelerar a produção e a oferta de gás natural. Os recursos necessários deverão ser viabilizados através do orçamento da Petrobras, parcerias da Petrobras com o setor privado, concessões privadas e BNDES.

**Quadro 2 – Previsão de Investimentos do PAC I em Infraestrutura Energética (2007-2010) – (em R\$ bilhões)**

PROGRAMAS	INVESTIMENTOS			
	2007	2008-2010	TOTAL	APÓS 2010
Geração de Energia Elétrica	11,5	54,4	65,9	20,7
Transmissão de Energia Elétrica	4,3	8,2	12,5	3,4
Petróleo e Gás Natural	35,9	143,1	179,0	138,1
Combustíveis Renováveis	3,3	14,1	17,4	27,0
<b>TOTAL</b>	<b>55,0</b>	<b>219,8</b>	<b>274,8</b>	<b>189,2</b>

Fonte: Governo Federal

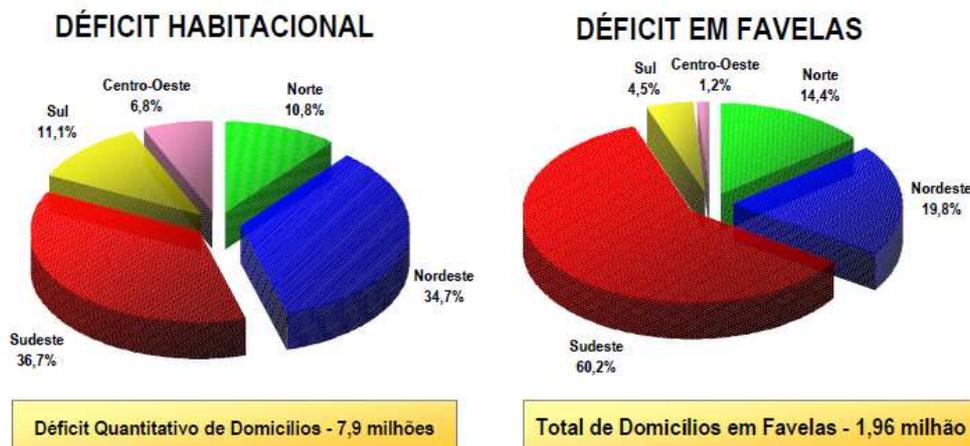
A previsão de investimento em infraestrutura social e urbana, no período de 2007 a 2010, é de aproximadamente R\$ 171 bilhões, dos quais 86% deverão ser destinados a habitação e ao saneamento básico, conforme Quadro 3. Os investimentos previstos em saneamento básico (R\$ 40 bilhões) têm como meta fazer com que a rede coletora de esgoto alcance 55,5% dos domicílios, o que representará levar esse serviço a mais de 7,3 milhões de domicílios e 25,2 milhões de pessoas. Essa meta é bastante improvável de ser alcançada, especialmente quando confrontada com os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD) 2008, tendo em vista que necessitaria mais do que dobrar, em quatro anos, o número de domicílios atendidos por esse serviço nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

**Quadro 3 – Previsão de Investimentos do PAC I em Infraestrutura Social e Urbana (2007-2010) – (em R\$ bilhões)**

ÁREA	INVESTIMENTO		
	2007	2008-2010	TOTAL
Luz para Todos	4,3	4,4	8,7
Saneamento	8,8	31,2	40,0
Habitação	27,5	78,8	106,3
Metrô	0,7	2,4	3,1
Recursos Hídricos	2,3	10,4	12,7
<b>TOTAL</b>	<b>43,6</b>	<b>127,2</b>	<b>170,8</b>

Fonte: Governo Federal

Dentre os investimentos em infraestrutura social e urbana a prioridade do PAC I, sem dúvida, são os investimentos em habitação. As ações previstas na área de habitação têm se concentrado no atendimento nas camadas da população com renda até 5 salários mínimos, que respondem por 96,3% do déficit habitacional, e na melhoria das condições de assentamentos precários. O déficit habitacional considerado é 7,9 milhões de unidades habitacionais, conforme dados do IBGE, distribuídos da seguinte forma entre as regiões: Sudeste (36,7%), Nordeste (34,7%), Sul (11,1%), Norte (10,8%) e Centro-Oeste (6,8%). Além disso, o PAC I considerou a existência de quase 2 milhões de domicílios em favelas, estando 60,2% desses domicílios localizados em favelas da região Sudeste, conforme aponta a Figura 01.



**FIGURA 1 – Déficit Habitacional e déficit em favelas no Brasil**

As metas físicas propostas para serem alcançadas através dos investimentos em infraestrutura social e urbana são bastante ousadas, quando comparadas ao histórico das últimas duas décadas, porém, com reduzida possibilidade de serem alcançadas vis-à-vis um conjunto de fatores que vão desde a insuficiência de recursos financeiros até capacidade técnica das prefeituras para efetivarem sua demanda pelos recursos.

Os municípios brasileiros apresentam imensos déficits de serviços e equipamentos sociais públicos, decorrentes de um longo período de escassez de investimentos em áreas vitais para a população urbana. Nesse sentido, amplia-se a importância dos investimentos propostos pelo PAC I, mas também, por oportuno, é inevitável o reconhecimento que os recursos ainda são insuficientes para a universalização desses serviços básicos.

A distribuição espacial dos investimentos totais do PAC I, exposta no Quadro 4, prevê R\$ 323,4 bilhões (64%) para projetos considerados regionais e R\$ 180,5 bilhões (36%) para os projetos considerados nacionais (localizados em mais de uma região).

**QUADRO 4 – Distribuição Regional dos Investimentos do PAC I (2007-2010)**

(Em R\$ bilhões)

REGIÃO	LOGÍSTICA	ENERGÉTICA	SOCIAL e URBANA	TOTAL
Norte	6,3	32,7	11,9	50,9
Nordeste	7,4	29,3	43,7	80,4
Sudeste	7,9	80,8	41,8	130,5
Sul	4,5	18,7	14,3	37,5
Centro-Oeste	3,8	11,6	8,7	24,1
Nacional	28,4	101,7	50,4	180,5
<b>TOTAL</b>	<b>58,3</b>	<b>274,7</b>	<b>170,8</b>	<b>503,9</b>

Fonte: PAC

Nota: Os investimentos identificados como nacional referem-se a projetos situados em mais de uma região.

A previsão inicial do programa era de que a área de infraestrutura energética deveria receber R\$ 274,8 bilhões (R\$ 173,1 bilhões regionais e R\$ 101,7 bilhões nacional), a de infraestrutura social e urbana, R\$ 170,8 bilhões (R\$ 120,4 bilhões regionais e R\$ 50,4 bilhões nacional), e na área de infraestrutura de logística os investimentos seriam de R\$ 50,3 bilhões (R\$ 29,9 bilhões regionais e R\$ 28,4 bilhões nacional).

#### 4. ANÁLISE DAS AÇÕES CONCLUÍDAS PELO PAC I NOS TRÊS PRIMEIROS ANOS

A análise que será realizada nessa seção corresponde a uma avaliação dos investimentos realizados num horizonte temporal compreendido nos três primeiros anos do PAC, a partir das informações disponibilizadas pelos relatórios quadrimestrais que foram divulgados pelo Comitê Gestor do PAC.

No início de 2009 houve alterações na previsão inicial de investimentos em infraestrutura, tendo sido acrescido ao montante de recursos previstos quase R\$ 135 bilhões, ou seja, fazendo com que os recursos disponíveis saltassem de R\$ 503,9 bilhões para R\$ 638 bilhões. Os investimentos em infraestrutura atingiram até 2009 o montante de R\$ 403,8 bilhões, o equivalente a 63% do valor previsto até o final de 2010. Entretanto, as informações contidas nos relatórios do PAC mostram que apenas 40,3% das obras de infraestrutura previstas foram concluídas, analisadas em termos de valores.

Os desembolsos para investimentos em infraestrutura de logística atingiram o montante de R\$ 40,5 bilhões, que correspondeu a mais de 69% da previsão inicial de investimento nesse eixo, conforme distribuição realizada no Quadro 5. A análise das ações realizadas mostra que 41% dos recursos foram destinados a empreendimentos que foram concluídos, 32% estão em execução e 27% em projeto (licenciamento ambiental ou licitação). Quando a análise é realizada com base na quantidade de empreendimentos o resultado mostra que 62% dos empreendimentos previstos foram concluídos, 29% encontra-se em execução e 9% encontram-se na fase do projeto.

**QUADRO 5 – Investimento em infraestrutura de Logística (2007-2009)**

Áreas	Ações	Valores
Rodovias	4.916 Km de obras concluídas	R\$ 27,7 bilhões
Marinha Mercante	Financiamento de 218 embarcações e 2 estaleiros	R\$ 11,2 bilhões
Ferrovias	356 km concluídos	R\$ 1,14 bilhão
Aeroportos	8 empreendimentos em 7 aeroportos	R\$ 250 milhões
Portos	4 empreendimentos	R\$ 123,7 milhões
Hidrovias	3 terminais	R\$ 8,3 milhões

Fonte: PAC

Uma análise mais criteriosa dos desembolsos para investimentos em infraestrutura de logística coloca em relevo algumas questões. Um primeiro aspecto a destacar é que entre os 20 maiores projetos iniciados pelo PAC I existem apenas dois projetos de infraestrutura de logística - a ferrovia Nova Transnordestina<sup>4</sup> e a concessão da BR-116<sup>5</sup>, que liga São Paulo a Curitiba (PR).

Em relação ao aporte de recursos para obras rodoviárias é importante destacar que, a despeito

<sup>4</sup> Os investimentos na Ferrovia Nova Transnordestina prevêem a construção de 1.728 km e 500 km remodelados, e atingirá os estados de Alagoas, Ceará, Pernambuco e Piauí, na região Nordeste do Brasil. O custo total da obra será de R\$ 5,421 bilhões, dos quais R\$ 4,454 bilhões deverão ser desembolsados até 2010.

<sup>5</sup> Os gastos com a obra foram orçados em R\$ 3,8 bilhões e encontra-se entre as obras concluídas pelo PAC.

do montante de R\$ 27,7 bilhões investidos, que beneficiaram 4.916 km em obras rodoviárias, os resultados ainda estão muito aquém dos 52.000 quilômetros previstos no projeto inicial. Além disso, do total apresentado em obras, aproximadamente 3.282 km (67%) são referentes às concessões de rodovias, cujas Concessionárias tem realizado operações “tapa-buraco”, a construção de trechos de terceira faixa e praças de pedágios.

No que tange aos aeroportos, os investimentos previstos pelo PAC I já chamavam a atenção por serem de apenas R\$ 3 bilhões, um montante reconhecidamente insuficiente para resolver as grandes deficiências do sistema aeroportuário brasileiro e para atender a demanda dos dois grandes eventos esportivos que serão realizados no país – a Copa do Mundo (2014) e as Olimpíadas (2016). Todavia, os investimentos realizados no período revelam uma situação ainda mais preocupante, uma vez que os aportes financeiros do PAC no sistema aeroportuário foram de apenas R\$ 250 milhões (Quadro 5). Com efeito, apresenta-se no horizonte a possibilidade de novos estrangulamentos do sistema (apagão aéreo).

Os investimentos em infraestrutura portuária são extremamente importantes para a economia nacional. Os gargalos logísticos que afetam o setor atingem diretamente o comércio exterior do país, dado que mais de 80% das exportações brasileiras são realizadas através dos portos. Segundo o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), a modernização do sistema portuário brasileiro necessitaria de investimentos estimados em R\$ 42,8 bilhões. No entanto, os investimentos realizados no âmbito do PAC I foram de apenas R\$ 123,7 milhões, o que mantém a deficiência de infraestrutura como um dos principais bloqueios à expansão do setor portuário nacional.

Em relação aos investimentos em ferrovias, os investimentos somaram a quantia de apenas R\$ 1,14 bilhão, um montante bastante inferior aos R\$ 7,9 bilhões previstos pelo PAC I. Esse montante deverá se elevar substancialmente em 2010 com os aportes na Ferrovia Nova Transnordestina e, sobretudo, durante o PAC II com a implantação do Trem de Alta Velocidade (TAV), ligando a cidade do Rio de Janeiro à São Paulo e à Campinas. A previsão do IPEA é que o setor ferroviário necessitaria de R\$ 112,6 bilhões de investimentos para melhorar sua eficiência e competitividade.

Os investimentos em infraestrutura energética foram da ordem de R\$ 72,4 bilhões, distribuídos da seguinte maneira: R\$ 13,6 bilhões em ações para geração de energia elétrica; R\$ 5,1 bilhões em transmissão de energia elétrica; e R\$ 53,7 bilhões em empreendimentos relacionados com petróleo, gás natural e combustíveis renováveis (Quadro 6). Entre os vinte maiores projetos do PAC I, dezoito estão relacionados à infraestrutura energética, sendo quinze relacionados à exploração e refino de petróleo e três a geração de energia.

**QUADRO 6 – Investimento em Infraestrutura Energética (2007-2009)**

Áreas	Ações	Valores
Campos de Petróleo e Gás Natural	E & P	R\$ 23,8 bilhões
Geração de Energia	5.964,5 MW	R\$ 13,6 bilhões
Refino	9 empreendimentos	R\$ 8,7 bilhões
Combustíveis Renováveis	78 usinas	R\$ 8,9 bilhões
Gasodutos	2.366 Km	R\$ 8,7 bilhões
Transmissão de Energia	7.368 Km	R\$ 5,1 bilhões
GNL – RJ e CE	20 mil m <sup>3</sup> /ano	R\$ 3,1 bilhões
Petroquímica	Replan	R\$ 427,1 milhões
HBIO	256 mil m <sup>3</sup> /ano	R\$ 55,3 milhões
Estudos de Inventário	14.245 MW	R\$ 13,1 milhões

Fonte: PAC

Os investimentos em projetos de geração de energia resultaram na conclusão de 39 usinas

que, em conjunto, ampliaram a oferta de energia elétrica em 5.964 megawatts (MW), que são distribuídos através de 7.368 km de novas linhas de transmissão. Encontram-se em construção 89 usinas, com previsão de geração de aproximadamente 17.926 MW, não considerando uma possível ampliação de 300 MW da Usina de Jirau<sup>6</sup>, no Rio Madeira, cuja capacidade de geração passaria para 3.750 MW, nem a produção de 11.233 MW da Usina Belo Monte.

Os investimentos em infraestrutura de Petróleo e Gás Natural, devido ao tamanho e a complexidade dos empreendimentos, demandam grandes recursos e um prazo razoável para a entrada em operação. Entre 2007 e 2009 entraram em operação 13 novas plataformas – PRA 1, P-51, P-52, P-53, P-54, FPSO-RJ, Manati, Golfinho II, Piranema, FPSO Cidade de Niterói, FPSO Frade, FPSO Espírito Santo e FPSO São Mateus. Os megaempreendimentos para a exploração da camada pré-sal da Bacia de Santos ainda estão em fase inicial e a expectativa é que esses empreendimentos deverão custar cerca de R\$ 120 bilhões.

Os investimentos em novas refinarias e petroquímicas e para modernização e ampliação tem sido bastante significativo durante os três anos do PAC I. Atualmente, são cinco novas refinarias em construção: Refinaria Abreu e Lima, Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro – COMPERJ, Refinaria Premium I (MA), Refinaria Premium II (CE) e Refinaria Potiguar Clara Camarão. Os investimentos em petroquímica foram direcionados para a Petroquímica Paulínia (PTA) e para a Petroquímica Suape, em construção. Além disso, para elevar a capacidade de refino de petróleo pesado e melhorar o desempenho operacional foram realizados investimentos para modernização e ampliação de nove refinarias: REGAP, REFAP, RLAM, REDUC, REPAR, REVAP, REPLAN, RBPC e RECAP.

As ações de infraestrutura social e urbana atingiram um montante de investimento de aproximadamente R\$ 144 bilhões, conforme distribuição apresentada no Quadro 7, com efetiva priorização dos investimentos nas camadas populacionais com rendimentos até 5 salários mínimos. O cálculo do montante considera recursos oriundos ou geridos pela União, investimentos do setor privado e contrapartida de estados, municípios e mutuários.

#### QUADRO 7 – Investimentos em Infraestrutura Social e Urbana (2007-2009)

Áreas	Ações	Valores
Financiamento Habitacional Pessoas Físicas e SBPE	1,6 milhão de contratos	R\$ 114,0 bilhões
Programa Luz para Todos	19 Estados	R\$ 4,5 bilhões
Recursos Hídricos	13 empreendimentos, 7.945 cisternas em 54 municípios e obras de esgotamento sanitário	R\$ 745,0 milhões
Saneamento	64 empreendimentos	R\$ 700, 2 milhões
Metrô	2 empreendimentos	R\$ 572,8 milhões
Habitação	99 empreendimentos	R\$ 36,6 milhões

Fonte: PAC

Os investimentos em infraestrutura urbana e social possibilitaram a produção e a aquisição de moradias, urbanização de assentamentos precários, aquisição de material de construção, reforma e ampliação de unidades habitacionais, produção de lotes urbanizados e requalificação de imóveis para uso habitacional.

A área de habitação é o segundo principal eixo nas prioridades do PAC I, sendo as ações divididas em quatro categorias: financiamento, urbanização de favelas, produção de moradias e assistência técnica para produção habitacional. O total de financiamentos contratados apenas através do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) e do Financiamento

<sup>6</sup> O pedido da concessionária ESBR (Consórcio Energia Sustentável do Brasil) para a instalação de novas turbinas deverá ser analisado pela Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL).

Habitacional Pessoa Física atingiram R\$ 137,5 bilhões, já incluídas as contrapartidas, o que contemplou mais de 1,6 milhão de famílias entre 2007 e 2008.

Os investimentos do PAC I em urbanização de favelas nas regiões metropolitanas, capitais e municípios com mais de 150 mil habitantes atingiram no período entre 2007 e 2009 cerca de R\$ 8,7 bilhões, dos quais a União participou com R\$ 6,5 bilhões e a contrapartida de estados e municípios foi de R\$ 2,2 bilhões. A região Sudeste ficou com aproximadamente 60% desses recursos, sendo os estados de São Paulo (R\$ 2.789,0 bilhões) e Rio de Janeiro (R\$ 1.565,3 bilhão). Em contraposição, os estados do Amapá (R\$ 28,3 milhões), Piauí (R\$ 32,7 milhões) e Mato Grosso (34,9 milhões) foram os que menos receberam essa linha de investimento.

De acordo com o Ministério das Cidades as diretrizes gerais para seleção dos projetos do PAC para urbanização de favelas foram: a) projetos de grande porte com impacto na articulação e integração do território; b) recuperação ambiental; c) eliminação de gargalos da infraestrutura logística (ocupações em áreas de aeroportos, portos e ferrovias); d) prevenção/mitigação do impacto de grandes instalações de infraestrutura nacional; e) complementação de obras já iniciadas.

Uma importante medida que deverá ampliar ainda mais sua repercussão sobre os investimentos em infraestrutura urbana e social durante o PAC II é a redução das contrapartidas exigidas dos estados e municípios para obras de saneamento e habitação, quando enquadráveis nos requisitos de elegibilidade<sup>7</sup>. Com isso, a barreira imposta à maioria dos municípios pelos patamares iniciais das contrapartidas é transposta, gerando benefícios para ampla maioria dos municípios brasileiros, em particular para os municípios pobres localizados em regiões metropolitanas, cuja vulnerabilidade social é imensa e os orçamentos limitados. Uma ação paliativa já havia sido tomada através do BNDES ProPAC (Programa de Apoio ao Financiamento das Contrapartidas do Programa de Aceleração do Crescimento), cujo objetivo era financiar a contrapartida requerida dos Estados e do Distrito Federal para concluir os projetos do PAC I realizados com recursos do Orçamento Geral da União - OGU ou financiados pelo Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS.

Por fim, deve se mencionar a nova estratégia apresentada para a área de habitação com o lançamento do Programa Minha Casa, Minha Vida, em março de 2009, com a meta de construir um milhão de moradias, com o aporte financeiro de aproximadamente R\$ 60 bilhões, sendo R\$ 28 bilhões em subsídios. A idéia de associar facilidade de acesso da população de baixa renda a linhas de crédito habitacional subsidiadas com a coordenação das ações dos entes federativos e, paralelamente, estabelecer parcerias em que o setor privado é estimulado pelas oportunidades geradas para o setor imobiliário, torna-se, teoricamente, uma iniciativa com elevada capacidade de promover a ampliação da oferta de habitação e o aquecimento do mercado imobiliário.

## 5. CONCLUSÃO

Não restam dúvidas de que os investimentos em infraestrutura são fundamentais para a promoção de um crescimento sustentável do país, pois permite que a população tenha condições mínimas de acesso a serviços básicos como energia elétrica, comunicações, transportes urbanos, habitação e saneamento. Concomitantemente, a ampliação da infraestrutura promove o fortalecimento das atividades produtivas, através da redução de custos, ganhos de produtividade, aprimoramento da qualidade dos bens e serviços da estrutura produtiva e consolidação da integração regional.

---

<sup>7</sup> A Portaria nº 239, de 15 de julho de 2009, autoriza a redução de até 40% (quarenta por cento) do valor das contrapartidas pactuadas nos Termos de Compromisso formalizados no âmbito das ações de Saneamento Ambiental e de Habitação do Programa de Aceleração do Crescimento- PAC.

A decisão política do Governo Lula de implementar um conjunto de investimentos em infraestrutura de logística, energética e urbana e social se constitui, *a priori*, uma ação estratégica relevante para romper com diversos gargalos de infraestrutura e dotar o Brasil das condições necessárias para o atendimento das demandas e aproveitamento das oportunidades que surgirão num novo ciclo de desenvolvimento. Entretanto, é crível afirmar que o **PAC não se constitui um plano nacional de desenvolvimento**, o que implica que os investimentos não têm o compromisso e a capacidade de articular uma mudança significativa na configuração atual do território nacional, caracterizada por uma grande concentração espacial em termos populacionais e econômicos, antes ao contrário, os projetos do PAC I estão concentrados nos estados mais ricos da Federação.

A despeito da natureza sistêmica e dos efeitos de transbordamento dos investimentos em infraestrutura energética e de logística, a análise dos investimentos realizados no âmbito do PAC sugere uma simples agregação de projetos em fase de execução ou planejados reunidos sob a esfera de um slogan. Daí toda a falta de uma visão de planejamento integrada e sistêmica, que ultrapasse o foco em projetos individuais, sobretudo numa perspectiva de integração regional do território nacional.

Os investimentos realizados no âmbito do PAC I foram inferiores aos planejados pelo programa e menores do que havia sido definido pelo Estudo Territorial para o Planejamento e no “PPA 2008-2011” do Brasil. Os dados mostram que nos três anos de existência do programa foram concluídos 1.378 projetos, o que representa apenas 11,3% de um total de 12.163 empreendimentos listados nos relatórios de 24 unidades da federação<sup>8</sup>. Se a análise for realizada, conforme divulgada pelo Governo, em termos de valores, os dados mostram que 40,3% das obras de infraestrutura previstas foram concluídas. De todo modo, as metas definidas para o PAC I não foram e dificilmente serão atingidas.

Por fim, os investimentos em infraestrutura do PAC são importantes para que o país possa atingir um crescimento econômico sustentável, porém esses investimentos não guardam qualquer relação com as orientações e os vetores estratégicos de desenvolvimento do país, definidos pelo Estudo da Dimensão Territorial para o Planejamento, que foi a base do atual planejamento territorial do Brasil (PPA 2008-2011).

## 6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- CAMPOS NETO, Carlos Álvares da Silva. et alii. **Gargalos e Demanda da Infraestrutura Portuária e os Investimentos do PAC**. Nota técnica nº 2. IPEA, Brasília, setembro de 2009.
- COSTA, Mário Vinícius. Infraestrutura em Marcha Lenta. **Revista Desafios do Desenvolvimento**. IPEA: Brasília, ano 6, nº 53, ago..., 2009
- COSTA, Mário Vinícius. O Futuro sobre os Trilhos. **Revista Desafios do Desenvolvimento**. IPEA: Brasília, ano 7, nº 55, out/nov., 2009.
- BARAT, Josef. **Transporte Ferroviário de carga no Brasil**. **Revista Desafios do Desenvolvimento**. IPEA: Brasília, ano 7, nº 55, out/nov., 2009.
- BRASIL. **Relatório 3 anos do PAC**. Ministério do Planejamento. Brasília, 2010.
- BRASIL. **Relatórios Estaduais do PAC**. Ministério do Planejamento. Brasília (vários números).
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos estratégicos – SPI. **Estudo da Dimensão Territorial para o Planejamento: Volumes I, II, III, IV, V, VI e VII**, Brasília: MP, 2008.

---

<sup>8</sup> Não estão incluídos os resultados dos projetos realizados nos estados do Goiás, Piauí e Rondônia, cujos relatórios ainda não foram disponibilizados para consulta.