

## Investimentos em infraestrutura de transporte do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) não cumpriram seus objetivos

Os investimentos públicos federais em infraestrutura de transporte e logística registrados no Orçamento Geral da União (OGU) apresentaram um significativo incremento entre 2007 e 2012, ano no qual a tendência reverteu-se e os aportes destinados a promover melhorias na infraestrutura de transporte passaram a diminuir paulatinamente. O comportamento descrito é atribuído, entre outros fatores, à dinâmica observada tanto nos valores autorizados quanto naqueles efetivamente desembolsados vinculados ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

A análise do OGU mostra que as inversões do PAC assumiram uma participação cada vez maior, chegando a representar quase sua totalidade para algumas infraestruturas de transporte. O fato, que, inicialmente, pode indicar uma estratégia

produtiva, revela um sério problema de gestão pública de infraestrutura: a dificuldade de priorização de intervenções. O Programa, proposto para dar celeridade às obras públicas emblemáticas, acabou sendo transformado em regra para o governo federal, o que dificultou a alocação prioritária de recursos. Assim, o PAC, que seria uma nova e complementar linha de investimentos, tornou-se apenas uma marcação do OGU, principalmente, para os modais rodoviário, ferroviário e aquaviário.

Dos investimentos autorizados para infraestrutura de transporte rodoviário, a maior parte (85,5%) era relativa a obras cadastradas no portfólio do PAC. Da mesma forma, a maioria dos valores efetivamente investidos (91,6%) foram aportados em benfeitorias previstas no Programa. O fato salienta a perda da condição de efetiva prioridade das obras do PAC, pois passaram a ser a maioria no orçamento do governo federal.

Ponto relevante é que os recursos do PAC, que deveriam ser utilizados para adequar e expandir a infraestrutura rodoviária existente, foram utilizados majoritariamente em ações orçamentárias que previam a manutenção de trechos rodoviários (Tabela 01). Apenas nos anos de 2007 e 2008, as obras de adequação de rodovias tiveram

**Tabela 1** – Investimento público federal (Total Pago) do PAC em infraestrutura de transporte rodoviário, por tipo de intervenção – Brasil – 2006 a 2017\* - %

Tipo de intervenção	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017*
Construção de rodovias	9,0%	21,1%	13,9%	17,9%	23,8%	25,4%	18,2%	12,2%	15,3%	8,7%	9,4%
Manutenção de rodovias	35,8%	31,0%	50,4%	57,8%	45,7%	33,1%	48,2%	54,5%	53,3%	64,5%	65,0%
Adequação de rodovias	46,6%	40,0%	29,6%	19,8%	24,7%	31,7%	30,5%	30,2%	27,8%	19,2%	20,2%
Construção, adequação e manutenção de obra de arte	0,0%	0,0%	0,4%	1,0%	1,6%	1,8%	1,5%	1,0%	2,6%	3,6%	2,6%
Outros**	8,5%	7,9%	5,7%	3,5%	4,2%	8,0%	1,5%	2,1%	1,0%	4,0%	2,7%
<b>Total</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

\* Valores acumulados até 01.12.17

\*\* Outros diz respeito a apoio à construção do rodoanel em São Paulo e implantação de postos de pesagem.

Observação: Para uma descrição detalhada das intervenções, olhar o Apêndice.

Fonte: Elaboração CNT com dados do Siga Brasil.

participação maior que as de manutenção sendo, naqueles anos, verdadeiras obras prioritárias emblemáticas. Já as ações orçamentárias de construção de rodovias não representaram mais de 26,0% dos recursos no período de 2006 a 2017\*.

A ação orçamentária que recebeu a maior quantidade de aportes, entre 2007 e 2017, foi a que previa a manutenção de trechos rodoviários da região Nordeste, R\$ 3,89 bilhões. As intervenções de manutenção nas regiões Norte (R\$ 3,67 bilhões), Sul (R\$ 2,86 bilhões), Centro-Oeste (R\$ 2,58 bilhões) e Sudeste (R\$ 2,40 bilhões) ocuparam as demais posições de destaque. Esse perfil das ações ajuda a explicar o baixo ritmo de expansão das rodovias brasileiras pavimentadas que, conforme mostrado na Pesquisa CNT de Rodovias 2017, representa apenas 12,3% da extensão da malha rodoviária nacional.

A elevada participação dos recursos do PAC também é evidente nos investimentos em infraestrutura de transporte ferroviário. Os valores específicos do Programa representaram, em média, 84,9% do autorizado pelo OGU e 93,4% do valor efetivamente investido entre 2007 e 2017.

Os dados da Tabela 02 mostram que as ações de construção de ferrovia foram privilegiadas, recebendo mais de 90,0% do capital do PAC entre 2007 e 2017. Da mesma forma, é possível observar que as construções de contorno, importantes de 2007 a 2012, perderam participação no orçamento do Programa para as ações de adequação do sistema ferroviário.

Ressalte-se que essa composição do orçamento, no entanto, é condizente com o

fato de que as obrigações de manutenção e operação da malha férrea em operação atualmente são de responsabilidade das concessionárias.

Os empreendimentos que receberam a maior quantidade de aportes no período de 2007 a 2017 estão relacionados com a construção da Ferrovia Norte-Sul (FNS) nos trechos de Palmas/TO-Uruaçu/GO (R\$ 1,91 bilhão), Ouro Verde de Goiás/GO - São Simão/GO (R\$ 1,40 bilhão), Aguiarnópolis/TO - Palmas/TO (R\$ 1,37 bilhão), e Anápolis/GO - Uruaçu/GO (R\$ 1,17 bilhão). A construção da Ferrovia de Integração Oeste-Leste (FIOL) recebeu R\$ 1,20 bilhão no período analisado.

Os investimentos em infraestrutura de transporte hidroviário associados ao PAC, por sua vez, tiveram uma participação menor que a encontrada nos modais rodoviário e ferroviário. Contudo, ainda são maioria tanto no volume Autorizado do OGU (69,4%) quanto no Total Pago (68,9%).

O tipo de intervenção que mais recebeu recursos marcados para o PAC, entre 2010 e 2017, foi a que beneficiou a infraestrutura portuária: ações de recuperação de berço, ampliação de molhes, dragagem e adequação da navegabilidade de porto, entre outros. As melhorias em hidrovias foram privilegiadas de 2007 a 2009, enquanto que a construção de hidrovias não recebeu mais do que 2,6% do orçamento do PAC do modal desde o início do Programa.

Dentre os empreendimentos que receberam pagamentos entre 2007 e 2017, a construção das eclusas de Tucuruí, no Rio Tocantins, foi a que recebeu a maior parcela

**Tabela 2 – Investimento público federal (Total Pago) do PAC em infraestrutura de transporte ferroviário, por tipo de intervenção – Brasil – 2006 a 2017\* - %**

Tipo de intervenção	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017*
<b>Adequação sistema ferroviário</b>	0,9%	0,6%	2,5%	0,1%	2,9%	1,5%	1,2%	0,2%	2,7%	1,5%	6,0%
<b>Construção de contorno</b>	8,7%	6,9%	2,0%	2,0%	4,0%	4,1%	0,8%	0,3%	0,6%	0,2%	0,1%
<b>Construção de ferrovia</b>	90,4%	92,5%	94,4%	97,5%	93,0%	93,8%	98,0%	99,5%	96,7%	98,1%	93,9%
<b>Desapropriação</b>	0,0%	0,0%	1,2%	0,2%	0,1%	0,6%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	0,0%
<b>Outros**</b>	0,0%	0,0%	0,0%	0,3%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
<b>Total</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

\* Valores acumulados até 01.12.17

\*\* Outros diz respeito a ações de apoio à implementação do Trem de Alta Velocidade (TAV), recuperação de áreas degradadas, estudos e projetos.

Observação: Para uma descrição detalhada das intervenções, olhar o Apêndice.

Fonte: Elaboração CNT com dados do Siga Brasil.

**Tabela 3 – Investimento público federal (Total Pago) do PAC em infraestrutura de transporte aquaviário, por tipo de intervenção – Brasil – 2006 a 2017\* - %**

Tipo de intervenção	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017*
<b>Infraestrutura portuária</b>	35,0%	36,5%	39,2%	67,3%	76,8%	79,3%	18,3%	45,3%	63,1%	59,1%	67,9%
<b>Construção de hidrovia</b>	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,3%	1,6%	2,6%	1,9%	1,0%	1,1%
<b>Melhorias em hidrovias</b>	65,0%	61,9%	57,2%	23,7%	6,0%	5,3%	74,6%	16,1%	20,1%	25,9%	15,1%
<b>Construção terminal fluvial</b>	0,0%	1,5%	3,6%	9,0%	17,2%	15,0%	5,4%	36,0%	14,9%	14,0%	15,9%
<b>Total Geral</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

\* Valores acumulados até 01.12.17

Observação: Para uma descrição detalhada das intervenções, olhar o Apêndice.

Fonte: Elaboração CNT com dados do Siga Brasil.

de recursos (R\$ 912,83 milhões). A segunda ação com maior quantidade de aportes é a que prevê a ampliação de molhes no canal de acesso ao porto de Rio Grande (RS), que acumulou investimentos de R\$ 337,66 milhões no período avaliado.

Por fim, ao contrário dos demais modais, o transporte aéreo só passou a receber recursos do PAC a partir de 2012 e pagamentos a partir de 2013. Os recursos do Programa alocados para intervenções do modal aéreo, entre 2013 e 2017, foram utilizados, em sua totalidade, para ações de construção, reforma e reaparelhamento de aeroportos e aeródromos de interesse regional (Tabela 04).

A análise do comportamento dos investimentos do PAC em infraestrutura de transporte mostrou a sua elevada participação no orçamento público do setor resultante do fato de uma grande parte das ações orçamentárias cadastradas no OGU serem obras do Programa. Assim, ao conferir tal classificação a todos os empreendimentos, o caráter prioritário que o PAC deveria ter foi desconfigurado.

Os preceitos do Programa de expansão e adequação da infraestrutura de transporte também não foram seguidos. Quando se observa a forma como os recursos foram empregados, é factível pensar que eles dificilmente fariam com que o PAC atingisse os seus objetivos de aumento da oferta de infraestrutura no Brasil. Isso porque desembolsos concentrados em manutenção são capazes apenas de preservar as condições da infraestrutura instalada.

Ademais, os montantes aplicados são considerados insuficientes. O Plano CNT de Transporte e Logística 2014 indica serem necessários R\$ 987,18 bilhões para adequar a infraestrutura às necessidades do país. No período analisado, foram aportados por

meio do OGU, no âmbito do PAC, R\$ 97,51 bilhões, ou seja 9,9% do estimado por esta Confederação.

A CNT acredita ser importante ressaltar e pontuar as falhas ocorridas no PAC para que elas não sejam cometidas novamente no âmbito do Programa Avançar, o novo programa de obras públicas do governo federal. Isso porque somente eliminando os erros cometidos anteriormente e melhorando a gestão das intervenções públicas será possível que o governo federal conclua os empreendimentos necessários para o bom funcionamento do sistema de transporte.

Com uma infraestrutura suficiente e adequada, o transporte poderá desempenhar adequadamente o seu papel e, conseqüentemente, reduzir os custos associados aos deslocamentos. As economias geradas serão distribuídas para toda a sociedade e contribuirão para o desenvolvimento do Brasil.

**Tabela 4 – Investimento público federal (Total Pago) do PAC em infraestrutura de transporte aéreo, por tipo de intervenção – Brasil – 2006 a 2017\* - %**

Tipo de intervenção	2013	2014	2015	2016	2017*
<b>Construção, reforma e reaparelhamento de aeroportos e aeródromos de interesse regional</b>	100%	100%	100%	100%	100%

\* Valores acumulados até 01.12.17

Observação: Para uma descrição detalhada das intervenções, olhar o Apêndice.

Fonte: Elaboração CNT com dados do Siga Brasil.

<sup>1</sup> O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) foi implementado em 2007 e tinha como um de seus objetivos incrementar os investimentos em infraestrutura de logística no Brasil

<sup>2</sup> Total Pago = Pago (exercício) + Restos a Pagar Pagos.

<sup>3</sup> Apesar do estudo analisar o período de 2007 a 2017, o transporte aéreo só obteve recursos desembolsados (Total Pago) de 2013 a 2017.

<sup>4</sup> Parte das obras incluídas no Programa Avançar pertenciam, originalmente, ao PAC.

## ■ Apêndice

### Transporte Rodoviário

Construção de rodovias: execução de serviços de terraplenagem, drenagem, obras de artes especiais e pavimentação, além da implementação da Gestão Ambiental do empreendimento, englobando, entre outras, ações mitigadoras e compensatórias das áreas de influência direta e indireta, e o atendimento das licenças ambientais.

Manutenção de rodovias: Restauração e conservação das pistas de rolamento, dos acostamentos e dos dispositivos de drenagem; manutenção dos taludes de cortes e aterros; manutenção e execução de obras de estabilização e contenção; sinalização vertical, horizontal, suspensa e semafórica; implantação e manutenção de dispositivos auxiliares de segurança e iluminação rodoviária, inclusive em túneis; construção e recuperação de obras de arte correntes; recuperação e reconstrução de obras de arte especiais; construção de passagens inferiores e passarelas; outras obras e serviços complementares, inclusive emergenciais; e gestão ambiental do empreendimento, englobando ações mitigadoras e compensatórias dos danos em áreas sob influência direta e indireta da intervenção antrópica e o atendimento das licenças ambientais.

Adequação de rodovias: Construção de nova pista, restauração da pista existente, viadutos, obras de arte especiais, correntes e complementares, drenagem, pavimentação, sinalização, iluminação e preservação ambiental.

Construção, adequação e manutenção de obra de arte: Execução de serviços para a construção, adequação e manutenção de obra-de-arte especial, obras complementares, sinalização, implementação de gestão ambiental, alargamento de ponte, serviços de terraplanagem e desapropriação.

Outros rodoviário: apoio à construção do rodoanel em São Paulo, que compreende a execução de serviços de pavimentação, drenagem, sinalização, obras complementares e a implementação da Gestão Ambiental do empreendimento, englobando, entre outras, ações mitigadoras e compensatórias das áreas de influência direta e indireta, e o atendimento das licenças ambientais, e implantação de postos de pesagem, que cria novos postos de pesagem fixos para veículos e de infraestrutura adequada para operações de movimentação de cargas e transbordo, compostos de: uma balança seletiva (média velocidade), para pré-seleção dos veículos sobrecarregados; uma balança de baixa velocidade, homologada pelo INMETRO, responsável pela autuação

dos eventuais veículos sobrecarregados; e de balanças portáteis, destinadas ao controle de peso em pontos de rodovias com baixo volume diário médio de veículos comerciais, rotas de fuga dos postos de pesagem fixos e pesagens estatísticas.

### Transporte Ferroviário

Adequação de sistema ferroviário: Realização de serviços de terraplenagem, drenagem, superestrutura, eliminação de interferências, obras de arte especiais, obras complementares, desapropriação, supervisão de obra e infraestrutura operacional. Envolve também a implementação da Gestão Ambiental do empreendimento, que engloba, entre outras, ações mitigadoras e compensatórias das áreas de influência direta e indireta, e o atendimento das licenças ambientais

Construção de contorno: Execução de serviços de pavimentação, drenagem, sinalização, obras de artes especiais e correntes, obras complementares e desapropriação

Construção de ferrovia: execução de obras de engenharia e serviços como desapropriações, compensações ambientais, sítios arqueológicos, supervisão e gerenciamento. Envolve também a implementação da Gestão Ambiental do empreendimento, englobando, entre outras, ações mitigadoras e compensatórias das áreas de influência direta e indireta, e o atendimento das licenças ambientais.

Desapropriação: Indenização dos proprietários dos imóveis imigrantes da faixa de domínio da ferrovia, incluindo serviços de compensações diversas inerentes à faixa de domínio, compensações ambientais e contratações de empresa para emissão de laudos e custas cartoriais.

Outros ferroviário: Estudos e apoio para implantação do TAV, recuperação de áreas degradadas e estudos, projetos e construção de contornos ferroviários.

### Transporte Aquaviário

Infraestrutura portuária: ampliação de molhes, Adequar a capacidade portuária à demanda de carga e passageiros, por meio da melhoria nas condições dos acessos aquaviários e terrestres e das instalações portuárias; dragagem e adequação da navegabilidade, Obras e serviços de engenharia de dragagem para manutenção de

áreas portuárias, inclusive canais de navegação, bacias de evolução e de fundeio, e berços de atracação, compreendendo a remoção do material submerso e a escavação ou derrocamento do leito; serviço de sinalização e balizamento, incluindo a aquisição, instalação, reposição, manutenção e modernização de sinais náuticos e equipamentos necessários ao acesso aos portos e terminais portuários; monitoramento ambiental; e gerenciamento da execução dos serviços e obras.; alinhamento e reforço do berço, obra de engenharia para alinhamento e reforço do berço para adequá-lo à atracação de navios de maior porte; modernização de porto, aquisição de equipamentos e execução de obras civis e navais, tais como: construção de novas áreas de atracação, melhoria da condição de armazenagem e das vias internas do Porto; construção de cais, construção de cais para atracação de navios para movimentação de cargas gerais.

Construção de hidrovia: manutenção da sinalização náutica, derrocamento de pedrais, dragagens de manutenção no canal navegável, recuperação de margens degradadas e melhoramentos das estruturas de atracação, embarque e desembarque. Envolve também a implementação da Gestão Ambiental do empreendimento, englobando, entre outras, ações mitigadoras e compensatórias das áreas de influência direta e indireta, e o atendimento das licenças ambientais.

Melhorias em hidrovias: Construção de eclusas, melhoramentos no canal de

navegação, Realização de serviços de manutenção da sinalização náutica, derrocamento de pedrais, dragagens de manutenção no canal navegável e recuperação de margens degradadas; e dragagem.

Construção de terminal fluvial: aquisição de equipamentos e realização de obras na área portuária, adaptação do terminal de passageiros, restauração de armazéns para bagagens, aumento do cais, defensas, urbanização de pátio para estacionamento, passarela coberta para pedestres, e outras intervenções necessárias ao empreendimento.

## Transporte aéreo

Construção, reforma e reaparelhamento de aeroportos e aeródromos de interesse regional: Reforma, construção e reaparelhamento de aeródromos e aeroportos, incluindo a elaboração de projetos de engenharia e serviços correlacionados, bem como aquisição de equipamentos (veículos contra incêndio, detectores de metais para inspeção de segurança, dentre outros), visando desenvolver a infraestrutura aeroportuária de interesse regional ou estadual, e suas facilidades, para atender a demanda do transporte aéreo com segurança e conforto.