



PROJETO PILOTO

RELATÓRIO DE PROGRESSO Nº 1

Casa Civil da Presidência da República
Ministério da Fazenda
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

Brasília, DF, Brasil
Março de 2005

SUMÁRIO

I – INTRODUÇÃO

Áreas de maior demanda de investimento público a serem incluídas no Projeto Piloto

Arcabouço fiscal e macroeconômico do Projeto Piloto

Impacto do Projeto Piloto sobre os procedimentos governamentais

II – SELEÇÃO DOS PROJETOS PARTICIPANTES DO PROJETO PILOTO

Processo de seleção

Carteira selecionada

III – IMPLEMENTAÇÃO

Antecedentes e observações gerais

Monitoramento dos projetos

IV – OBSERVAÇÕES FINAIS

ANEXO -- Lista de Projetos, com breves descrições e principais indicadores quantitativos

RELATÓRIO DO PROJETO PILOTO

I - INTRODUÇÃO

- 1. A manutenção da atual fase de recuperação econômica no Brasil exigirá o aumento do investimento em infra-estrutura.** A maior parte desse investimento virá do setor privado, em áreas diversas como energia, telecomunicações e ferrovias (o investimento total aumentou 20% no terceiro trimestre de 2004 em relação ao mesmo período de 2003). Alguns, porém, permanecerão a cargo do setor público. Os níveis dos gastos públicos em infra-estrutura são hoje aproximadamente metade do que eram na década de 1980. Parte dessa redução é consequência da função mais proeminente assumida pelo setor privado desde a década de 1990. Outra parte, porém, reflete as restrições fiscais, que resultaram em atrasos na conclusão de obras essenciais. Mais recentemente, o nível de investimento público em alguns casos foi tão baixo que mesmo as obras de manutenção foram prejudicadas. Essa tendência pode produzir um impacto negativo na competitividade da economia brasileira. Eventual aparecimento súbito de gargalos em segmentos da infra-estrutura, estimulados pelo recente *boom* na economia interna e nas exportações do país, poderia reduzir o potencial de crescimento, contribuindo para a criação de pressões inflacionárias.
- 2. Como equilibrar a demanda de investimento público e os esforços de consolidação das finanças públicas é uma questão empírica que motiva o Projeto Piloto apresentado neste texto.** Nos últimos anos, multiplicaram-se as questões quanto às interações entre o investimento público e a sustentabilidade fiscal. Dois estudos associados com o Banco Mundial, por exemplo, examinaram o efeito do investimento em infra-estrutura sobre o crescimento e, implicitamente, sobre a sustentabilidade da dívida. Calderón e Servén (2004) atribuíram um terço da defasagem entre o crescimento da América Latina e da Ásia ao menor investimento em infra-estrutura na América Latina. Também observaram que os baixos níveis de investimento poderiam contribuir para desacelerar o crescimento do PIB e, portanto, elevar a relação dívida/PIB. Esse estudo também indica que a taxa de crescimento do Brasil poderia aumentar substancialmente se a qualidade e quantidade da infra-estrutura nacional fosse elevada ao nível da Coreia do Sul. Naturalmente, quando se considera a bem documentada relação causal inversa entre crescimento e investimento, convém encarar esse exercício com cautela. Todavia, ele ressalta a importância do investimento em infra-estrutura. Fay e Yepes (2003), por outro lado, examinaram a demanda de investimento criada pelo crescimento vigoroso a médio prazo. Segundo o artigo, um crescimento do PIB ao ritmo de 5% em 2006-10 tenderia a causar um aumento de no mínimo 3% do PIB na demanda de investimento e manutenção da infra-estrutura. Os valores elevados pressupostos em ambos os estudos colocam a questão da exequibilidade desse esforço diante de outras prioridades orçamentárias, inclusive no que diz respeito às despesas correntes associadas às transferências a pessoas físicas e a provisão de serviços sociais. Equilibrar esses fatores não é tarefa fácil, e esse problema dificilmente será

resolvido em termos exclusivamente analíticos. Uma vez que as necessidades de infra-estrutura são bastante concretas e a definição de um novo padrão de investimento público é uma tarefa complexa, encontrar uma solução para essas questões implica um processo de aprendizado contínuo, a ser empreendido em caráter experimental. À luz desses fatos, as autoridades brasileiras decidiram desenvolver e implementar o Projeto Piloto ora proposto. O projeto se concentrará em algumas áreas chaves, descritas a seguir.

Áreas de maior demanda de investimento público a serem incluídas no Projeto Piloto

- 3. A necessidade de investimento público em infra-estrutura se tornou crítica no setor de transportes, sobretudo no tocante às rodovias.** Apesar da expansão geográfica contínua da economia, a construção de estradas sofreu uma desaceleração nas últimas décadas. A maior parte dos 58 mil quilômetros das estradas pavimentadas existentes foi construída há mais de 25 anos e carece de reparos maciços. Menos de 20% dessas estradas foram objeto de obras de recuperação significativas nos últimos 10 anos. Algumas consequências desse cenário são a elevação do consumo de combustíveis e do custo de manutenção de automóveis e caminhões, bem como níveis inaceitáveis de acidentes. Para sanar essas deficiências e sustar o processo de deterioração da malha rodoviária federal, seria preciso elevar as despesas em cerca de 20% nos próximos 5 anos. Mas a simples correção desses problemas talvez não seja ótima do ponto de vista intertemporal. De fato, os modelos de otimização padrão, como o HMD (*Highway Design and Maintenance Model*), utilizados em muitos países e pelo Banco Mundial, mostram que um programa efetivo de recuperação, e não a mera manutenção, economizaria recursos no médio prazo, além de aumentar a eficiência da economia. A restauração de boas condições na malha viária exigiria a duplicação dos gastos nos próximos 5 anos. Esse aumento inicial dos gastos se traduziria em custos de manutenção mais baixos no futuro imediato e, a prazo mais longo, na redução dos custos de obras de recuperação adiadas, porém inevitáveis. Este esforço tem que se concentrar em eixos, já que se verifica que, curiosamente, estradas menores muito freqüentemente encontram-se em estado bem melhor que aquelas para quais há convergência de tráfego.
- 4. Os portos também merecem cuidado especial.** Grande parte das operações portuárias brasileiras foi privatizada, mas o setor público continua a ser responsável, em termos gerais, pelo suprimento de serviços infra-estruturais. No início de 2004, o governo estabeleceu um grupo de estudos para avaliar a situação dos 11 portos principais. Esse grupo identificou uma série de necessidades imediatas, bem como um conjunto de intervenções pontuais de grande vulto que trariam um retorno rápido e significativo. Esse trabalho *não* focalizou a construção de novos portos, e sim a melhoria da operação da infra-estrutura existente, parte dela relativamente nova (ou seja, construída nos últimos 20 anos) mas já deteriorada ou ainda por concluir. Nesse sentido, esta iniciativa tratará dos problemas de dragagem, modernização das alfândegas, aumento da segurança (para satisfazer as novas exigências de combate ao terrorismo, entre outros motivos) e acesso rodoviário a

determinados portos. Isso ajudaria a integrar as diferentes redes de transporte com redução significativa dos custos, e faria com que alguns dos grandes investimentos feitos na década de 1990 finalmente começassem a produzir resultados na escala desejada. É o caso, por exemplo, do porto de Sepetiba, próximo ao Rio de Janeiro.

- 5. A maior parte do investimento em ferrovias, em contrapartida, pode continuar nas mãos do setor privado.** O setor ferroviário foi privatizado no fim da década de 1990 e, com o *boom* das exportações, tornou-se cada vez mais lucrativo. A principal contribuição do governo a esse setor foi feita pela melhoria da regulamentação. Regras mais bem definidas reduziram a incerteza para os investidores — inclusive os grandes usuários, que tem financiado a aquisição de material de transporte — e ajudado a aumentar a concorrência. O esclarecimento dos direitos e deveres do setor privado e do governo, bem como a resolução de algumas dúvidas quanto à propriedade envolvendo os primeiros investidores no sistema, contribuíram para melhorar o desempenho operacional e elevar a produção de cargas (o volume de cargas transportadas aumentou 50% nos últimos anos). Garantir o acesso competitivo aos portos, como o de Santos, tem sido uma das prioridades da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT).
- 6. O investimento público inicial pode ser um ponto de partida para a maior participação do setor privado nos projetos de infra-estrutura.** Diversas estradas recuperadas serão disponibilizadas para concessão, o que fará com que a responsabilidade pela sua operação e manutenção passe para o setor privado. De modo mais geral, a fundamentação lógica do CREMA (Contrato de Reabilitação e Manutenção de Rodovias), um mecanismo que apóia a recuperação de estradas secundárias, também envolve o aumento da participação do setor privado. Esse mecanismo, que é uma espécie de PPP, transfere para o setor privado a decisão quanto à melhor alocação de recursos para atingir os níveis de qualidade rodoviária estipulados pelo governo. No início, todas as obras serão custeadas pelo governo, mas a expectativa é que o setor privado arque com os custos de recuperação das estradas de tráfego médio ou intenso à medida que essas se tornem concessões plenas. Além disso, algumas das principais estradas já modernizadas (duplicadas) também serão disponibilizadas para concessão. Nos últimos anos, infelizmente, os gastos necessários para concluir algumas dessas estradas foram desviados para outras despesas. A conclusão oportuna das obras nessas estradas facilitará sua transferência para o setor privado.
- 7. A aceleração dos investimentos para permitir que o governo central transfira a operação de projetos concluídos se aplica a outros setores além das rodovias.** Essa abordagem reduz os riscos de compromissos fiscais futuros do governo central e, via de regra, aumenta a eficiência da operação do serviço. Por exemplo, a aceleração dos cronogramas de gastos pode facilitar a conclusão de determinados projetos de transporte em massa urbano em algumas cidades, reduzindo os custos de financiamento associados aos empréstimos do BID, do BIRD ou dos bancos de desenvolvimento e garantindo a implementação do modelo de plena responsabilidade local por esses serviços, com o apoio das instituições citadas. Os grandes atrasos nessa implementação geraram custos financeiros significativos para

o governo federal. Outrossim, o governo gastou centenas de milhões de dólares em projetos de irrigação, a maioria dos quais ainda por concluir e incapaz de gerar retorno sobre os recursos já investidos. O processo de preparação desses projetos para a transferência de sua operação para o setor privado pode torná-los produtivos e gerar oportunidades expressivas de emprego em áreas deprimidas.

8. O investimento público também é necessário para reduzir a burocracia do comércio exterior e os entraves administrativos enfrentados pelos empresários.

A fim de manter o ímpeto do comércio internacional, é preciso modernizar as alfândegas, complementar a aquisição de *scanners* ligada às políticas de combate ao terrorismo e reforçar as atividades de repressão ao contrabando. Por outro lado, a verdadeira democratização da atividade econômica requer a simplificação, integração e redução das exigências de registro para a abertura de empresas.¹ Tal redução envolve a integração dos sistemas de registro fiscal e comercial dos diferentes níveis de governo, inclusive municipal. Serão necessários novos sistemas de informação para atingir esse objetivo de maneira completa e eficaz, o que já exigiu um investimento substancial nesse tipo de infra-estrutura administrativa.

9. O Projeto Piloto é uma tentativa de tratar essas questões e demandas de uma forma ordenada. O projeto descrito nas próximas seções constitui uma abordagem cautelosa a esses temas complexos e se insere no contexto de uma estratégia de disciplina fiscal mais ampla.

Arcabouço fiscal e macroeconômico do Projeto Piloto

10. O Projeto Piloto busca acelerar um montante limitado de gastos públicos com investimentos em infra-estrutura, a par com a consolidação fiscal. O impacto fiscal desta aceleração será inferior a 0,2% do PIB ao ano, durante três anos (num total de 0,4-0,5% do PIB no período 2005-07). De uma perspectiva fiscal, essa margem é modesta e não ameaça a solvência do setor público, posto que sua rentabilidade econômica e financeira é bem clara. Os gastos adicionais serão direcionados a um conjunto pequeno e bem definido de projetos em áreas com maior demanda de investimento público. A escolha específica de projetos se baseou tanto quanto possível em análises de custo-benefício com forte embasamento técnico, com ênfase no retorno econômico rápido e na economia intertemporal de recursos, inclusive na capacidade de elevar o potencial de geração de impostos em algumas regiões. Essa escolha final resultou de um processo de concorrência por

¹ Os investimentos previstos nesse sentido integram um projeto descrito num estudo que focalizou medidas para simplificar, integrar e reduzir as exigências de registro de empresas e tratar dos casos de duplicidade e redundância entre diferentes órgãos e níveis de governo, que foi um dos indicadores de referência estruturais do programa do FMI com o Brasil prorrogado em 2003.

recursos escassos à luz de análises de custo-benefício e outras abordagens sistemáticas para seleção de projetos.

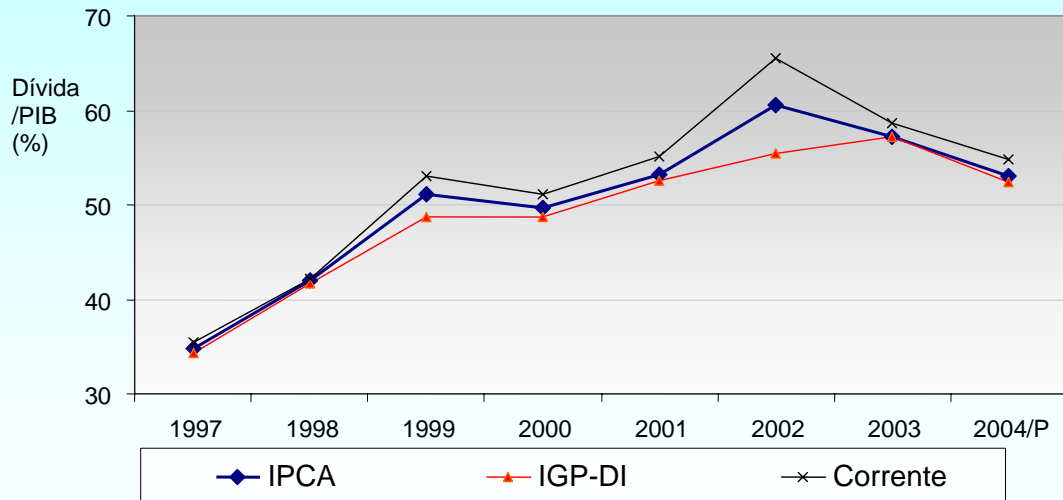
11. O Projeto Piloto ajudará a potencializar os recentes avanços no cenário macroeconômico. Desde 2003, o Brasil concluiu um notável processo de ajustamento externo, que resultou numa recuperação da conta corrente do balanço de pagamentos da ordem de cerca de 6% do PIB. A disciplina fiscal e monetária contribuiu para amenizar os efeitos desse forte ajustamento e proporcionou os alicerces para o crescimento econômico vigoroso do país em 2004. Para o futuro, a carteira de investimentos do Projeto Piloto ajudará a aumentar a competitividade internacional da economia brasileira e reduzir as limitações da oferta, contribuindo dessa forma para reduzir as vulnerabilidades externas da economia e as pressões inflacionárias. A margem fiscal que o projeto implica também é compatível com a consecução de um terceiro ano seguido de queda na relação dívida pública/PIB. Essa relação, expressa em termos do PIB a preços do fim do ano, havia atingido 60,6% no fim de 2002, caindo para 57,2 % no fim de 2003 e (considerando dados preliminares do PIB), deve baixar para 53,4% até o fim de 2004.² Dadas as atuais políticas fiscais, a implementação do Projeto Piloto será compatível com uma nova redução dessa relação em 2005.

12. É mister observar que o Projeto Piloto não alterará a metodologia de cálculo do superávit primário. O Brasil já segue uma “regra de ouro” para o setor público não financeiro e não precisa adotar inovações metodológicas adicionais em suas contas. Além disso, seria contraproducente formular as políticas fiscal e orçamentária sem considerar os aspectos de sustentabilidade da dívida e vulnerabilidade fiscal. O Projeto Piloto é, antes, parte de uma política fiscal prudente que visa aumentar a poupança pública, estabilizar a carga tributária e aprimorar o foco dos gastos públicos.

² A relação padrão dívida/PIB nominal teria baixado de 65,5% em 2002 para 58,7% em 2003 e para 55,0% em 2004. Nesse caso, a queda teria sido de 10 pontos percentuais.

Dívida Líquida do Setor Público Consolidado como porcentagem do PIB

(PIB corrente também inflado pelo IPCA e pelo IGP)



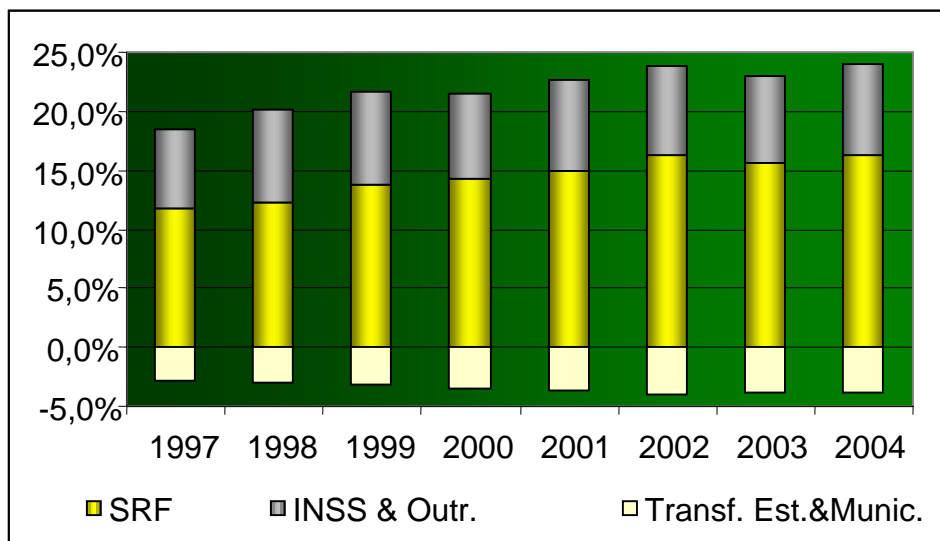
Impacto do Projeto Piloto sobre os procedimentos governamentais

13. O Projeto Piloto ajudará o governo a tomar medidas adicionais para consolidar o esforço fiscal. A maioria das iniciativas realizadas nesta área desde 1999 se concentrou em medidas agregadas e em garantir níveis apropriados de receitas. Nos últimos dois anos, as autoridades iniciaram um processo de estabilização da relação receita/PIB e da carga tributária, que significou uma ênfase renovada à qualidade das despesas. Essa mudança exige o fortalecimento da avaliação e do monitoramento dos projetos no plano federal, como parte de uma estratégia para aperfeiçoar o processo de orçamento e planejamento. O fortalecimento dos sistemas de avaliação, priorização e gestão dos projetos de investimento público é parte integrante desse esforço, pois é essencial para aumentar a eficiência dos gastos. Esse avanço será fundamental para garantir que a provisão apropriada de serviços públicos seja compatível com a trajetória declinante da carga tributária que o atual governo busca conseguir.

14. O Projeto Piloto é um primeiro passo para aperfeiçoar os mecanismos institucionais para garantir que os recursos disponíveis sejam empregados de maneira eficiente. Assim sendo, os recursos estarão concentrados na manutenção e reabilitação da infra-estrutura existente, na aceleração da conclusão de projetos em andamento e na facilitação das operações portuárias. Essa opção é acertada como forma de reformar e racionalizar o processo global de decisões sobre investimentos, pois os contratos para obras desse tipo são mais simples do que os para novos projetos. Os projetos visados podem, assim, se tornar rapidamente um campo de

provas de inovações que podem ajudar na formulação de novos investimentos. Ademais, qualquer que seja sua visibilidade, os projetos de manutenção e reabilitação normalmente produzem ganhos rápidos e facilmente mensuráveis, que ajudam a começar a produzir ganhos fiscais.

Receita Federal como porcentagem do PIB



	SRF	INSS e Outras Receitas	Transferências a Estados e Municípios
1997	11,68%	6,73%	-2,83%
1998	12,22%	7,97%	-3,05%
1999	13,79%	7,86%	-3,24%
2000	14,25%	7,21%	-3,44%
2001	14,95%	7,73%	-3,70%
2002	16,34%	7,57%	-4,05%
2003	15,61%	7,39%	-3,79%
2004	16,27%	7,78%	-3,76%

15. O Projeto Piloto já está produzindo resultados importantes no plano institucional. A seleção de projetos para inclusão no Projeto Piloto constituiu uma primeira instância de aplicação de um processo de planejamento mais estruturado. O Projeto Piloto também está motivando a criação de novos mecanismos de monitoramento e implementação para acompanhamento das obras públicas. O processo propiciou uma ótima oportunidade para utilizar o talento e o trabalho de funcionários de diferentes ministérios, o que já está rendendo frutos. É cada vez mais reconhecida a importância de se aplicar critérios de seleção mais rigorosos no planejamento e orçamentário, e tem havido amplas discussões sobre como reforçar o processo de implementação no Brasil em caráter permanente. Contatos preliminares com o Banco Mundial também indicam a possibilidade de desenvolver

um programa abrangente de assistência técnica nessa área, com conseqüências potencialmente duradouras.

II – SELEÇÃO DOS PROJETOS PARTICIPANTES DO PROJETO PILOTO

Processo de seleção

16. O processo de seleção teve início com o envio de uma carta-convite do Ministério da Fazenda aos ministérios setoriais. Em 27 de agosto de 2004, o Ministro da Fazenda, Antonio Palocci, enviou o Aviso 334/MF a seis ministérios setoriais, convidando-os a se inscreverem para participar do Projeto Piloto. As inscrições deveriam ser apresentadas até 15 de outubro para que se pudesse incluir uma relação preliminar no orçamento de 2005 durante sua discussão no Congresso antes do fim daquele ano.³ O Aviso continha as instruções para inscrição, exigindo, para cada projeto:

- a) descrição detalhada do projeto;
- b) estágio do projeto, ou seja, se havia sido elaborado um projeto básico ou executivo e se já se haviam sido realizadas as licitações e expedidos os contratos;
- c) análise das dificuldades encontradas no projeto até o momento e riscos futuros, inclusive no tocante ao cronograma de conclusão do projeto;
- d) montante de recursos previstos no PPA, dotação orçamentária de 2004, ritmo de execução projetado em 2004, expectativas orçamentárias para 2005-2007 e recursos necessários para concluir o projeto até 2007;
- e) classificação do projeto na carteira proposta pelo ministério.

17. O requisito central para os candidatos a participar no Projeto Piloto foi a submissão de um mínimo de dados fiscais e econômicos, preferencialmente começando por uma análise do custo-benefício. Essa análise seria um dos principais fatores utilizados pela equipe responsável pela preparação do Projeto Piloto para classificar os projetos. A lista de exigências a esse respeito incluía:

- a) análise sintética do custo-benefício;
- b) estimativas do potencial de geração de empregos do projeto, bem como seu impacto sobre o crescimento do PIB e o comércio internacional;
- c) potencial de geração de impostos na fase de construção e posteriormente, se possível discriminado por tipos de impostos e contribuições;
- d) rentabilidade financeira de uma possível concessão futura, quando houvesse essa opção, e potencial de geração de pedágios, tarifas e outros mecanismos de recuperação de custos;
- e) custos de depreciação e manutenção e redução futura dos gastos públicos resultante da conclusão do projeto;

³ Um segundo aviso (429/MF) foi enviado aos mesmos ministérios em 14 de outubro.

- f) análise dos riscos jurídicos, ambientais e outros, inclusive de geração de passivos contingentes.

18. A análise do custo-benefício (ACB) foi parte integrante de praticamente todas as propostas apresentadas pelo Ministério dos Transportes. Esse Ministério está bastante familiarizado com a ACB, pois utiliza, por exemplo, o software HDM-4 para a avaliação de estradas, desenvolvido pelo Banco Mundial. O HDM-4 facilitou a seleção de estradas que se beneficiariam de melhorias na manutenção e reabilitação, estimando os ganhos que quaisquer despesas adicionais produziriam num prazo de até 20 anos. Uma equipe do Tesouro analisou o processo e o utilizou também para a avaliação da duplicação da BR-101 e da BR-381. O processo de seleção nos outros ministérios, embora às vezes menos formal, se baseou em diversos procedimentos quantitativos de avaliação técnico-econômica. Em muitos casos, um fator preponderante foi haver avaliações do Banco Mundial ou do BID, principalmente quando essas instituições haviam realizado uma análise aprofundada do setor e avaliado os custos de adiar alguns projetos já em estágio bastante avançado. Em suma, a ACB e outros instrumentos quantitativos foram imprescindíveis para a eliminação de investimentos cujos benefícios se mostraram inadequados diante das restrições orçamentárias.

19. O Projeto Piloto propiciou uma excelente oportunidade para implementar um processo estruturado de concorrência por recursos. Uma vez que o montante de recursos disponíveis para o Projeto Piloto era limitado de antemão (R\$ 2,8 bilhões por ano), os projetos tiveram de passar por um processo de concorrência pelos recursos disponíveis. Naturalmente, os ministérios setoriais têm o conhecimento e a percepção de que qualquer projeto tem que competir pelos recursos gerais — mesmo quando, formalmente, um gasto é objeto de vinculação de receitas. A novidade, nesse caso, foi a maneira transparente e estruturada pela qual o processo foi conduzido. Por conseguinte, um resultado secundário do processo foi o fortalecimento, de pronto, da capacidade de elaboração de projetos de alguns ministérios setoriais.

20. Os critérios de inclusão mostraram-se efetivos. Diversos projetos foram rejeitados por causa de insuficiência de informações ou de incompatibilidade com os objetivos do Projeto Piloto. Entre os nove projetos de transporte ferroviário de massas apresentados pelo Ministério das Cidades, apenas um mostrou-se compatível. É óbvio que isso não implica, necessariamente, a existência de falhas nesses projetos, que contam na maioria dos casos com o apoio do BID e de outras instituições de desenvolvimento estabelecido, às vezes, a mais de década. Entre os critérios de inclusão destacam-se:

- a) O porte do projeto, bem como o estágio do processo de construção. Esse segundo fator foi importante porque projetos em estágio mais adiantado se prestam melhor ao teste da transferência prevista da responsabilidade operacional e financeira às autoridades locais após o término das obras;

- b) A rentabilidade esperada também foi considerada essencial, sendo que ela não se mostrou suficiente para inclusão em alguns casos. Por exemplo, o Ministério dos Transportes propôs duas eclusas. Todavia, embora Tucuruí tenha sido considerada apta a participar do Projeto Piloto, a eclusa associada à usina hidrelétrica de Lajeado não foi incluída desta vez. A ACB demonstrou que os benefícios desse último investimento só se materializariam a longo prazo, sendo eclipsados pelos custos.
- c) Diversos outros projetos de mérito, mas de natureza diversa (por exemplo, sem benefício econômico mensurável), também foram descartados após consultas com o ministério setorial pertinente.

21. A ACB ajudou a otimizar a alocação de recursos dentro do Projeto Piloto.

O Ministério dos Transportes, por exemplo, solicitou R\$ 1,5 bilhão para a reabilitação de estradas, mas o Projeto Piloto prevê apenas um montante aproximado de R\$ 1,0 bilhão. O Ministério da Integração Nacional, em contrapartida, apresentou um único projeto de irrigação. A análise de projetos existentes nessa área, bem como da política geral do Ministério com respeito à operação futura desses projetos, demonstrou que a inclusão de outros projetos era compatível com os objetivos do Projeto Piloto, em razão do custo marginal relativamente baixo dessa expansão e dos benefícios de uma abordagem mais abrangente para esse problema, que poderia estabelecer um novo padrão para a construção e operação de projetos desse tipo.

22. O processo de seleção também aumentou a integração entre diversos órgãos decisórios.

Embora a responsabilidade final pela inclusão de projetos no Projeto Piloto coubesse ao Ministério da Fazenda, formou-se uma estreita colaboração entre o Ministério do Planejamento e a Casa Civil. Como acontece em muitos países, o Ministério do Planejamento exerce uma função singular na seleção de projetos para consideração no Orçamento e na liderança das discussões com os ministérios setoriais. Por conseguinte, o *know-how* da Secretaria de Planejamento e Investimento (SPI) do Ministério do Planejamento foi fundamental. A Casa Civil desempenhou sua função de coordenação entre os ministérios e ajudou a promover os esforços para dar proeminência e efetividade aos mecanismos de monitoramento da implementação das obras públicas.

Carteira selecionada

23. A carteira selecionada é descrita num conjunto de planilhas anexas a este relatório.

As planilhas que se seguem ao texto principal apresentam os principais aspectos de cada projeto, com uma breve explicação de algumas das metas visadas. Também indicam o montante básico atribuído a cada projeto e o montante adicional fornecido pelo Projeto Piloto. Ademais, apresenta-se uma síntese da análise do custo-benefício, juntamente com indicações da eventual condicionalidade imposta à participação no Projeto Piloto. Quando um projeto se refere a um programa com

diferentes segmentos, é apresentado um desdobramento do investimento, bem como outras informações julgadas pertinentes.

24. A carteira selecionada se concentra em projetos na área de transportes, mas também focaliza outras áreas importantes. Nos últimos anos, o investimento em estradas tem sido conduzido de forma pouco sistemática: a execução de projetos importantes foi postergada, com desembolsos efetivos muito abaixo das dotações orçamentárias aprovadas, enquanto centenas de projetos pequenos foram iniciados em todo o país, com grande dispersão de esforços. Em alguns casos, as obras nunca foram concluídas, embora o governo continuasse a custear equipes e equipamentos mínimos para evitar o pagamento de multas contratuais; em muitos outros, as obras de recuperação se revelaram precárias e provisórias, exigindo novos gastos num curto período. Além disso, o próprio estado de manutenção de estradas menores e dos eixos estimula uma abordagem mais abrangente da questão. O Projeto Piloto ajudará a concentrar os esforços e melhorar o histórico de implementação. As obras de manutenção e recuperação estarão concentradas nas rodovias federais, uma vez que as rodovias estaduais hoje se beneficiam de transferências diretas do governo federal, que em 2004 ultrapassaram R\$ 1,1 bilhão e deverão se aproximar de R\$ 2 bilhões em 2005. As obras de construção focalizarão a duplicação de algumas rodovias de maior importância (como a BR-101) e a conclusão de outros projetos (como a eclusa do Tucuruí) cuja construção tem se arrastado por muitos anos mas não foi concluída por falta de prioridade na alocação de verbas.

Execução Orçamentária Recente de Projetos de Transporte Selecionados

Transportation		BR 101/SUL -- duplication				
Ano	PLO	LOA	Lei + Créditos	Empenho	Liquidado	Liq/Lei+Cred
1998	4,00	4,00	4,00	0,00	0,00	0,00%
1999	10,00	10,00	10,00	0,00	0,00	0,00%
2000	17,48	17,48	17,78	11,51	11,51	64,74%{
2001	40,00	40,00	40,90	2,67	2,67	6,53%
2002	57,00	52,60	40,01	2,71	2,71	6,77%
2003	12,00	41,91	35,53	0,55	0,55	1,55%
2004	80,00	93,79	138,29	39,51	39,51	28,56%

Transportation		Rio Beltway -- duplication				
Ano	PLO	LOA	Lei + Créditos	Empenho	Liquidado	Liq/Lei+Cred
2000	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	-
2001	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	-
2002	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	-
2003	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	-
2004	20,00	28,00	28,00	1,30	1,30	4,64%

Transportation		Main Ports Agenda				
Ano	PLO	LOA	Lei + Créditos	Empenho	Liquidado	Liq/Lei+Cred
2000	207,52	207,52	207,52	125,80	125,80	60,62%
2001	188,28	188,28	188,28	133,98	133,98	71,16%
2002	201,74	201,74	201,74	76,90	76,90	38,12%
2003	204,86	204,86	204,86	26,15	26,15	12,76%
2004	45,00	133,83	133,83	84,70	84,70	63,29%

Transportation		Tucuruí locks				
Ano	PLO	LOA	Lei + Créditos	Empenho	Liquidado	Liq/Lei+Cred
1995	1,16	1,16	1,16	1,16	1,16	100,00%
1996	3,30	10,00	6,90	6,90	6,90	100,00%
1997	0,00	13,50	13,50	2,80	2,80	20,74%
1998	40,00	40,00	21,30	31,30	20,43	95,92%
1999	0,00	39,15	26,97	26,97	26,97	100,00%
2000	30,00	30,00	40,75	37,99	37,99	93,23%
2001	100,00	90,00	90,00	89,80	89,80	99,78%
2002	70,00	70,00	78,00	22,50	22,50	28,85%
2003	50,00	62,30	46,07	8,00	8,00	17,36%
2004	70,00	69,87	69,87	51,30	51,30	73,42%

25. A carteira final buscou atingir um equilíbrio entre setores. Por exemplo, o governo considera positivo o balanço dos 10 anos da Lei de Modernização dos Portos de 1993.⁴ Mas como as Companhias Docas nos portos públicos ainda são

⁴ Essa lei autorizou a privatização das operações (terminais) e a descentralização da administração portuária. Também reduziu a necessidade de gastos públicos, pois abriu caminho para a construção de muitos terminais privados (por conta própria). Também houve avanços na criação de novas instituições, como os Conselhos de Autoridade Portuária (CAP) e os Órgãos Gestores da Mão-de-Obra Avulsa (OGMO). Como resultado, os

controladas pelo governo, o mesmo mantém a responsabilidade pela prestação de serviços infra-estruturais, como dragagem e acesso terrestre, duas áreas consideradas como grandes desafios para maior aumento da eficiência na operação portuária. Portanto, embora nem todas as despesas do grupo incluídas no Projeto Piloto tenham sido submetidas a uma ACB formal, diversos indicadores mostraram que o investimento nessa área traria um retorno rápido e positivo. Os investimentos na modernização das alfândegas, da segurança portuária e da administração tributária seguiram o mesmo raciocínio. Já num campo bastante diferente, tomou-se como base as observações do Banco Mundial de que mais de US\$ 2 bilhões de recursos públicos foram investidos em obras de irrigação no Brasil nas últimas três décadas e que embora vários desses projetos tenham apresentado taxas de retorno negativas até o momento, eles podem ser rentáveis.⁵

26. O governo acredita que os projetos de irrigação podem ser eficientes, desde que acompanhados por medidas complementares que facilitem a gestão dinâmica pelo setor privado e permitam respostas inovadoras às exigências do mercado e aos cenários de produção. Além disso, a irrigação contribui maciçamente para a redução da pobreza e da migração rural, sobretudo com destino às cidades superpopulosas do Nordeste, o que justifica a priorização de gastos de capital, desde que acompanhados por políticas claras. Essas considerações — aliadas aos estudos do Banco Mundial segundo os quais ferramentas padrão de ACB, como o software FARMOD, indicam que, quando adequadamente formulados e implementados, os projetos de irrigação podem ser rentáveis e economicamente apropriados — contribuíram para a seleção de alguns projetos de irrigação da carteira do Ministério da Integração Nacional. Por outro lado, o apoio ao projeto Pro-Água servirá para testar a conveniência de projetos centrados na determinação correta do preço cobrado pelo uso de novos recursos hídricos, com vistas a garantir sua sustentabilidade e do melhor aproveitamento de recursos investidos ou a serem investidos para aumentar a sua oferta nas regiões do semi-árido.

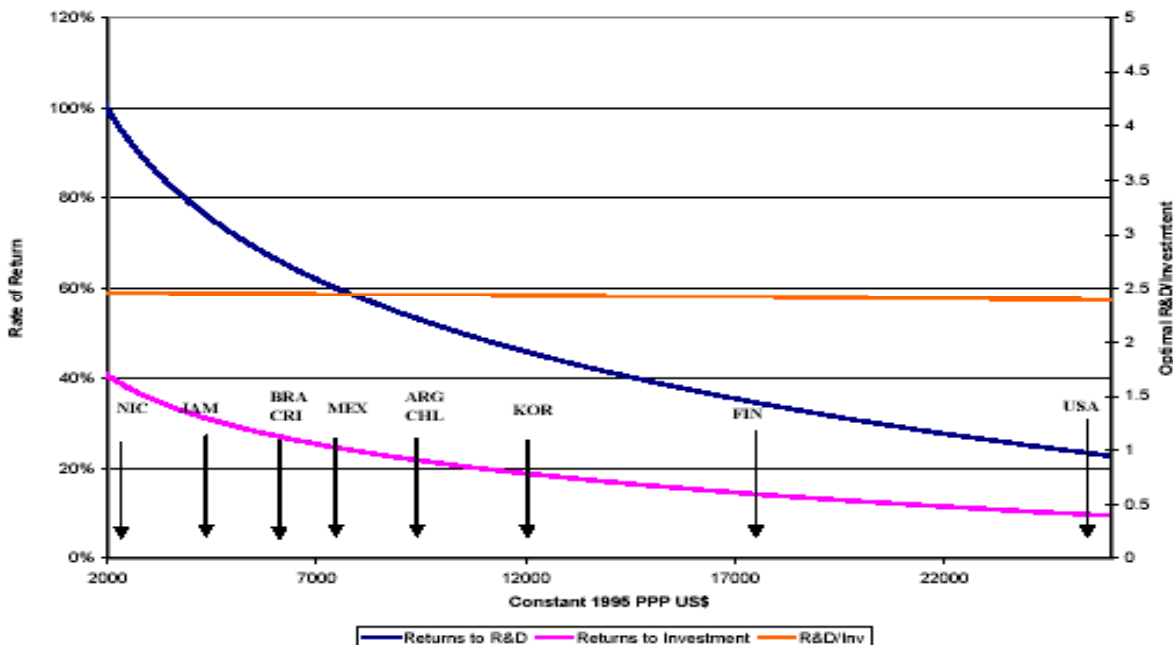
27. Também foram incluídos alguns outros projetos menores, em função da importância específica dos mesmos e da oportunidade testar a metodologia do Projeto Piloto com vistas a estendê-la a novos setores. Esses projetos se relacionam principalmente à área de pesquisa e desenvolvimento e envolvem vários ministérios. É fato bem documentado que a rentabilidade dos investimentos em pesquisa e desenvolvimento normalmente é uma das maiores entre as oportunidades de investimento do setor público. Os projetos selecionados também fomentarão o investimento do setor privado, pois se concentram no suprimento de infra-estrutura pública a empresas privadas em áreas onde os mercados não supririam as instalações e/ou os serviços ou ainda onde a oferta de equilíbrio talvez não seja eficiente. É o caso do Centro de Biotecnologia da Amazônia e da modernização dos

custos operacionais foram reduzidos à metade em alguns casos, as operações foram agilizadas e a produtividade da mão-de-obra em alguns portos aumentou mais de 30%.

⁵ Brazil—Irrigated Agriculture in the Brazilian Semi-Arid Region: Social Impact and Externalities. Rep. No. 28785-BR, 2004.

serviços meteorológicos para o setor agrícola. Outro projeto visa fornecer dados obtidos por satélite para a defesa dos direitos de propriedade no campo. Esses três projetos serão executados, respectivamente, pelos Ministérios da Ciência e Tecnologia, da Indústria e Comércio e do Desenvolvimento Agrário. Constituir-se-ão em um bom campo de provas para a disseminação de novos padrões de seleção, monitoramento e avaliação de investimentos e ajudarão o governo a avaliar os principais desafios na implementação dessa nova abordagem.

Rentabilidade de investimentos físicos e em P&D por nível de renda nacional per capita



211

Principais Indicadores da Carteira do Projeto Piloto

ÁREA	Ministério	Projeto	2005			2006	2007	TOTAL	
			PLO	PILOTO	TOTAL				
TRANSPORTES	Transportes	Manutenção e Reabilitação de Estradas	874	952	1.826	1.500	1.500	4.826	
	Transportes	BR 101/SUL – duplicação	135	285	420	600	700	1.720	
	Transportes	BR 381/MG – duplicação	45	153	198	130	195	523	
	Transportes	BR 101/NE – duplicação	96	307	403	550	950	1.903	
	Transportes	Anel Viário do Rio – duplicação e construção	49	88	137	140	250	527	
	<i>Total Rodovias</i>			1.199	1.785	2.984	2.920	3.595	9.499
	Transportes	Agenda Portos	101	226	327	0	0	277	
	Transportes	Eclusas do Tucuruí	70	150	220	150	0	370	
	<i>Total Porto</i>			171	376	547	150	0	647
	TOTAL MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES			1.370	2.161	3.531	3.070	3.595	10.196
	<i>Fazenda</i>	<i>Scanners, etc.</i>		0	340	340	500	0	840
<i>Desenvolvimento Urbano</i>	<i>Metrô de Belo Horizonte</i>		20	82	102	0	0	102	
Irrigação e abastecimento hídrico rentáveis	<i>Integração Nacional</i>	<i>Perímetros de irrigação</i>	100	50	150	0	0	150	
	<i>Meio-Ambiente</i>	<i>Pró-Água</i>	14	10	24	0	0	24	
Infra-estrutura de P&D	<i>Ciência e Tecnologia</i>	<i>Laboratório meteorológico</i>	0	15	15	21	0	36	
	<i>Desenvolvimento Agrário</i>	<i>Levantamento topográfico GPS</i>	29	0	29	29	0	58	
	<i>Indústria e Comércio</i>	<i>Centro Biotecnologia Amazônia</i>	11	3	14	14	14	41	
Simplificação dos requisitos para constituição de empresas	<i>Previdência Social</i>	<i>Redução da alíquota Previdenciária</i>	0	100	100	0	0	100	
	<i>Fazenda</i>	<i>Integração tributária com estados</i>	0	60	60	0	0	60	
TOTAL			1.545	2.820	4.365	3.633	3.609	11.607	

III – IMPLEMENTAÇÃO

Antecedentes e observações gerais

28. A consolidação da Lei de Responsabilidade Fiscal abriu caminho para melhoras nas práticas orçamentárias existentes. A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) contribuiu para assentar as finanças públicas sobre bases firmes. Em grande medida, entretanto, o ajustamento foi conseguido por meio de aumentos da tributação. Depois de muitos anos de aumentos dos gastos públicos e dos impostos, em 2003 o governo conseguiu pela primeira vez elevar o superávit primário sem majorar a carga tributária (a arrecadação tributária da Secretaria da Receita Federal caiu para 15,60% do PIB, comparados com 16,34% em 2002). Esse resultado decorreu de reduções dos gastos correntes e, especialmente, de investimento. Em 2004, a carga tributária, ainda que tenha aumentado em relação a 2003, manteve-se (de acordo com as indicações preliminares disponíveis no começo de 2005), abaixo do valor alcançado em 2002. Tornar-se-á necessário intensificar os esforços de contenção das despesas nos próximos anos, provavelmente com mudanças estruturais no processo de formulação e execução orçamentária. A esse respeito, várias idéias foram discutidas nos últimos anos e um estudo realizado pela OCDE à época da transição de poder entre administrações em 2002-2003 proporcionou um útil resumo de possibilidades,⁶ entre elas a de melhor integração dos procedimentos orçamentários com o planejamento e, mais adiante, a de se considerar a adoção de um quadro orçamentário plurianual de base móvel — modificações que tirariam proveito das experiências obtidas no marco do Plano Plurianual (PPA). Além disso, foi considerada a conveniência de se voltar os processos de planejamento orientados para a entrega de “produtos” ou resultados bem definidos ao invés de apenas na execução do projeto (e.g., metas de alfabetização ao invés de número de escolas). Esta é uma tarefa de médio prazo, e o Projeto Piloto é visto pelas autoridades brasileiras como um primeiro passo para conseguir esses objetivos.

29. O Projeto Piloto proporcionou uma oportunidade para verificar se os projetos selecionados são compatíveis com a estratégia de desenvolvimento e robustos do ponto de vista microeconômico. Essa abordagem reforça as linhas básicas do PPA, dando proeminência ao planejamento dos investimentos infra-estruturais. Como já se mencionou, nessa primeira fase de seleção de projetos para inclusão no Projeto Piloto, a entidade que mais realizou análises formais do custo-benefício foi o Ministério dos Transportes, embora outros ministérios tenham recorrido aos conhecimentos técnicos de instituições multilaterais, especialmente quando um projeto candidato estava vinculado a créditos dessas instituições. No caso dos investimentos de menor vulto na área de tecnologia, mas fora das áreas padrão de “infra-estrutura” pesada, adotou-se uma solução bastante pragmática para o processo de seleção. Mesmo nesses casos, porém, como já se mencionou, o processo permitiu que os técnicos dos ministérios setoriais e dos ministérios centrais

⁶ Budgeting in Brazil, 2003, GOV/PUMA/SBO(2003)10 — OCDE.

estabelecessem uma linguagem em comum e abordagens sistemáticas para a discussão dos investimentos infra-estruturais. No futuro, o objetivo é criar um ambiente em que todos os ministérios setoriais utilizem análises do custo-benefício como ferramenta padrão.

30. O processo frisou a importância da condicionalidade para a obtenção da coerência temporal. O desenvolvimento de uma ótica plurianual para a formulação de orçamentos requer o estabelecimento de mecanismos que promovam a coerência das políticas ao longo do tempo. Mecanismos de monitoramento e de autocorreção são instrumentos importantes para esse fim e podem ser incorporados a um conjunto de condicionalidades para garantir a participação eficaz de projetos escolhidos no Projeto Piloto. Em particular, julgou-se importante condicionar os desembolsos futuros (especialmente em 2006-7) à consecução de certos padrões e metas institucionais. Por exemplo:

- i. O Ministério dos Transportes comprometeu-se a licitar estradas reabilitadas que tenham trânsito suficiente para se converter em concessões. Os trabalhos nesse sentido serão realizados em 2005 e sua conclusão, bem como os preparativos para a licitação das concessões de pelo menos 5 segmentos, constituirão condição para a inclusão de projetos de manutenção rodoviária no Projeto Piloto nos anos vindouros.
- ii. A participação das rodovias em processo de duplicação (especialmente dos trechos da BR-101) também dependerá dos resultados do monitoramento do cronograma de gastos e do progresso material, assim como dos passos tomados para atrair o setor privado para operá-las ou para concluí-las e operá-las.
- iii. A participação do Arco Rodoviário do Rio de Janeiro dependerá da conclusão dos planos de engenharia e da definição da modalidade de operação (p.ex., concessão integrada ou não ao acesso ao Porto e rodovias adjacentes).
- iv. Paralelamente ao desenvolvimento da Agenda Portos, o governo continuará a tratar dos aspectos institucionais ligados à implementação da Lei dos Portos de 1993 e à solidez financeira das Companhias Docas federais.
- v. A participação do projeto de metrô de Belo Horizonte será condicionada ao compromisso do governo municipal de assumir o projeto em sua totalidade quando da conclusão da Linha 1, abrindo mão de qualquer apoio financeiro ulterior da União para a operação, expansão e manutenção de linhas existentes ou futuras. A participação de outros sistemas de transporte de massas no Projeto Piloto nos anos seguintes dependerá do êxito do Projeto Piloto de BH e da negociação de condições análogas.
- vi. Quanto à irrigação, sua participação no Projeto Piloto em 2006 dependerá da preparação de novos perímetros (projetos) a colocar sob regime de

concessão (em número de dez, segundo estimativa de viabilidade do Ministério da Integração).

- vii. A participação do Laboratório de Manaus no Projeto Piloto em 2006 exigirá uma solução da questão da sua estrutura administrativa. Também será demandada a realização de novas pesquisas de mercado para identificar clientes específicos no setor privado.

31. O Projeto Piloto prevê a criação de um Comitê Coordenador, integrando representantes de três ministérios, para supervisionar a execução dos projetos participantes. Esse Comitê será composto pela Casa Civil, Ministério da Fazenda e Ministério do Planejamento. As decisões do Comitê serão formais e adotadas por unanimidade. O Comitê estabelecerá uma unidade técnica especial para processar as informações necessárias para acompanhar os projetos e para tomar decisões sobre os desembolsos e o tratamento fiscal aplicável. Essa unidade técnica, que funcionará no Tesouro Nacional, poderá contratar técnicos especializados para monitorar os projetos e rever os parâmetros e os cronogramas de execução. A unidade colaborará com a Secretaria de Orçamento Federal (SOF) e a Secretaria de Planejamento e Investimento (SPI) do Ministério do Planejamento e seus quadros para formular e aplicar procedimentos de monitoramento permanentes a ser implementado por esse ministério na seqüência do Projeto Piloto. A unidade será também a base fundamental para o desenvolvimento de unidades de monitoramento e planejamento nos ministérios setoriais, que deverão representar uma das heranças mais duradouras do Projeto Piloto.

32. O Projeto Piloto se baseará em procedimentos existentes de monitoramento e controle. Como o governo federal já dispõe de um sistema de informação bastante completo para acompanhar o andamento de projetos, é de interesse geral que o Projeto Piloto venha a aperfeiçoar esse sistema, em vez de desenvolver mecanismo totalmente novo. Esse sistema global, denominado SIGPLAN (Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento), é atualizado quinzenalmente pelo gerente de cada projeto sob supervisão do Ministério do Planejamento. É também integrado com o SIAFI (Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal), interligado pela Internet, que processa as operações de elaboração, execução e controle relacionados com o orçamento da União. Além do SIGPLAN básico, a SPI elaborou o instrumento SIGPLAN-Fluxos de Recursos, que será adaptado ao novo entorno e funcionará em ligação com o Tesouro Nacional. Entre outras coisas, o SIGPLAN-Fluxos permitirá ajustar o ritmo da transferência de recursos para cada projeto em função do ritmo de sua execução e de sua conformidade a normas definidas.

Estruturas de Monitoramento e Execução para o Projeto Piloto

UNIDADE	PARTICIPANTES
Comitê Coordenador	Casa Civil Ministério da Fazenda Ministério do Planejamento
Unidade Técnica (no Tesouro Nacional)	Gerente Executivo Monitores Especialistas
Estruturas Atuais	Ministério da Fazenda STN – Secretaria do Tesouro Nacional Ministério do Planejamento SPI – Secretaria de Planejamento e Investimento SOF – Secretaria de Orçamento Federal Casa Civil SAG – Secretaria de Administração Geral Ministérios Setoriais Secretário Executivo Gerentes do PPA Coordenadores de Ação

Monitoramento de projetos

33. Os projetos escolhidos para inclusão no Projeto Piloto foram identificados por separado no orçamento com vistas a facilitar seu monitoramento e execução.

A Secretaria de Orçamento Federal (SOF) do Ministério de Planejamento emitiu um código especial durante a fase final da aprovação do orçamento anual no Congresso Nacional. Limites especiais orçamentários e financeiros serão estabelecidas para esses projetos ao se elaborar os decretos de programação financeira a que se referem os artigos 8º e 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal. Além disso, o *total das dotações orçamentárias* associadas a projetos do Projeto Piloto receberá tratamento diferenciado. Serão tomados cuidados especiais para proteger os gastos básicos de cada projeto da possibilidade de contingenciamento, desde que *o projeto em seu todo* esteja satisfazendo os requisitos estabelecidos pelo Projeto Piloto. Este procedimento visa garantir que os projetos sejam implementados da maneira prevista, tanto em termos do cronograma quanto das normas de execução.

34. O orçamento também incorporou mecanismos de incentivo à melhor alocação de recursos entre os projetos incluídos no Projeto Piloto. A lei orçamentária concedeu maior discricção ao governo para aumentar ou reduzir as dotações orçamentárias para projetos no Projeto Piloto. Essa margem, normalmente de 10%

da dotação original, será de 30% no caso de projetos do Projeto Piloto. Assim sendo, o Comitê poderá ajustar periodicamente as limitações fiscais dos diversos ministérios, proporcionando mais recursos para aqueles cujos projetos estejam progredindo satisfatoriamente e reduzindo as verbas para aqueles que demonstrem desempenho inferior. Esses instrumentos deverão promover uma concorrência salutar por recursos entre os gerentes de projetos. O relatório bimestral da execução orçamentária previsto na LRF também conterá uma avaliação do desempenho dos diferentes projetos e da compatibilidade das limitações fiscais dentro do Projeto Piloto, facilitando assim seu monitoramento pelo público em geral.

35. Competirá ao Tesouro Nacional controlar e classificar os desembolsos relacionados com o Projeto Piloto. Esse monitoramento significará que o pagamento de empenhos liquidados de projetos que não satisfizerem os requisitos estabelecidos pelo Comitê será efetuado contra os recursos discricionários do ministério setorial pertinente e não contra os recursos contabilizados como parte do Projeto Piloto. Esses requisitos serão determinados em grande medida em função do ritmo e da maneira de execução dos projetos e seu cumprimento será verificado pela unidade criada no Tesouro para acompanhar os projetos do Projeto Piloto, junto com avaliações do Ministério do Planejamento e a Casa Civil. Essas condições serão objeto de acordo prévio entre o Tesouro e os ministérios setoriais para os fins da programação orçamentária e financeira prevista nos artigos 8º e 9º da LRF.

36. Os atuais sistemas de informação serão reforçados e integrados. No SIGPLAN-Fluxos, a identificação de ações será definida com maior precisão, permitindo que os recursos estejam sempre associados a um destino exato. O SIAFI também será ajustado para permitir uma discriminação mais minuciosa do processo de execução da despesa, de maneira que a emissão de ordens de pagamento ou a determinação de revisões passem a se basear em acontecimentos mais detalhados e mais freqüentes. O Comitê Coordenador terá pleno acesso aos sistemas de monitoramento dos ministérios setoriais (que até o momento não estão integrados entre si), assim como aos de entidades externas ao governo central, no caso de projetos por elas executados (p.ex., mediante transferências para as Companhias Docas). Além disso, os projetos serão submetidos a uma auditoria externa anual (possivelmente por entidade privada, sem prejuízo do Controle Interno e Externo da Administração Pública). Todos esses procedimentos contribuirão para converter os atuais controles sobre montantes gastos em controles sobre a qualidade dos gastos.

37. A supervisão exercida pelo Comitê Coordenador não suplantará a responsabilidade dos gerentes de projeto. Os gerentes nos ministérios setoriais são os responsáveis últimos pela execução dos projetos de investimento e por outras decisões de pagamento. Suas decisões são devidamente registradas no SIAFI e suas opiniões e observações constituem parte da documentação do SIGPLAN e do SIGPLAN-Fluxos. No caso de projetos pertencentes ao Projeto Piloto, esses gerentes estarão sob a supervisão do Comitê Coordenador, a qual suplementará a vigilância já exercida pelo Ministério do Planejamento por meio do mecanismo de gerentes de projeto, instalado no final dos anos 90. Permanecerão em aplicação as auditorias internas seletivas de correição e eficiência da Controladoria Geral da

União e os procedimentos de auditoria externa do Tribunal de Contas da União. Em resumo, o papel do Tesouro Nacional *não* consistirá em aprovar pagamentos (função que compete aos ministérios setoriais e ao Ministério do Planejamento) e sim em determinar se eles se qualificam para inclusão na dotação especial destinada ao Projeto Piloto.

Instrumentos de Gestão para o Projeto Piloto

- i. **Plano global** — Elaborado pelo Comitê Coordenador (incluindo planos de avaliação)
 - 1. Objetiva orientar as etapas necessárias para definir o processo e estabelece condições para garantir o comprometimento dos ministérios setoriais
- ii. **Cronogramas de execução e desembolsos** — Concordados com o Tesouro Nacional para permitir a contabilização dos gastos como parte do Projeto Piloto
- iii. **Sistemas de informação** — SIGPLAN, SIAFI, programas elaborados pelos monitores na unidade técnica criada no Tesouro
 - 1. Relatórios e sistemas permitirão monitoramento freqüente e abrangente da execução
 - 2. Serão apoiados pelo MPOG e pelo Tesouro e se articularão com a estrutura existente na Casa Civil

IV – OBSERVAÇÕES FINAIS

38. As medidas planejadas já se encontram em andamento. A seleção de projetos para inclusão no Projeto Piloto foi concluída antes do fim de 2004. O Tesouro e os outros ministérios concentram-se atualmente em reforçar o monitoramento desses projetos. Firms especializadas estão sendo pesquisadas e selecionadas com este fim. O recurso à auditoria e avaliação externas é uma abordagem proposta, entre outros, pelo Senado no caso das PPP, e que encontrará um excelente campo de prova no Projeto Piloto. Simultaneamente, a Casa Civil e outros ministérios estão agindo para integrar os sistemas de informação dos principais ministérios setoriais.

39. A própria unidade técnica a criar no Tesouro também é um projeto piloto. Portanto, além de garantir a implementação do programa, essa unidade formulará e divulgará técnicas, normas e procedimentos ligados à melhor execução de projetos públicos. Em conjunção com o Ministério do Planejamento, ajudará a desenvolver novos mecanismos e procedimentos para a seleção e avaliação de projetos. Esta é uma parte integrante da missão da unidade técnica, com vistas a disseminar melhores práticas para aperfeiçoar a qualidade da despesa pública federal. Além de trabalhar em estreita colaboração com a SPI e a SOF, para tirar proveito da experiência dessas secretarias e aumentar seu próprio nível de capacitação, essa unidade ajudará a implantar nos ministérios setoriais unidades técnicas que

continuarão a utilizar a nova metodologia e as novas técnicas após a conclusão do Projeto Piloto. Essa missão é importante porque, conforme afirmam experientes economistas na área de finanças públicas, se o investimento público promove ou não um melhor desempenho do setor público depende do grau de compatibilidade entre os dispositivos institucionais e a gestão da coisa pública orientada para o desempenho no setor público.

40. O Projeto Piloto será avaliado a intervalos periódicos. Naturalmente, as autoridades brasileiras pretendem avaliar o desempenho do Projeto Piloto com o FMI após um ano de execução, até em vista da abrangência multinacional do exercício. Entretanto, haverá avaliações intermediárias com a periodicidade prevista na Lei de Responsabilidade Fiscal. A LRF determina a realização de audiências públicas no Congresso Nacional para examinar a execução do orçamento a cada quatro meses. Estas constituirão ocasiões bem estruturadas para discussão do desempenho do Projeto Piloto, inclusive do seu impacto no ambiente macroeconômico e fiscal, bem como da sua contribuição para fortalecer o enquadramento da despesa pública e o ambiente institucional da administração central.

41. A incorporação dos instrumentos aperfeiçoados para os fins do Projeto Piloto facilitará a formulação do orçamento de 2006. As revisões periódicas realizadas para apresentação ao Congresso, o uso intensificado de análises do custo-benefício e a adoção de avaliações formais do impacto econômico e dos resultados fiscais de projetos novos deverão tornar-se procedimentos padrão para a inclusão de projetos no PPA e no orçamento. A plena utilização desses critérios pela SPI e SOF também contribuirá para a maior integração dos dois ramos do Ministério do Planejamento, reforçando o diálogo com os ministros setoriais (conforme recomendação do estudo da OCDE sobre práticas orçamentárias). Mais adiante, o Projeto Piloto poderá ajudar a avaliar a possibilidade de se usar orçamentos plurianuais de investimento como um mecanismo para garantir maior proteção para esse tipo de despesa ao longo do tempo, aumentando assim a previsibilidade dos fluxos de recursos e a capacidade dos gestores de programar suas ações. Evidentemente, tal evolução dependerá não só do êxito do próprio Projeto Piloto, mas também da dinâmica dos demais gastos públicos, incluindo os pagamentos automáticos e outras transferências sociais.

42. O Projeto Piloto deverá ter um impacto duradouro nos ministérios setoriais. O objetivo final das medidas ora empreendidas pelo governo é fortalecer o ambiente institucional dos ministérios. Independentemente do Projeto Piloto, diversas medidas que estão a ser tomadas em diferentes áreas ajudarão o Projeto Piloto a ter um impacto significativo nos investimentos públicos. Desde 2003, o Ministério da Integração Nacional já investiu muito para reforçar seu ambiente institucional. O Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes (DNIT), unidade do Ministério dos Transportes responsável por obras públicas, também está passando por mudanças relevantes. A supervisão mais intensa das decisões de gasto, aliada ao reforço da capacidade de monitoramento local, deverá promover maior coordenação dos cronogramas de gastos do Ministério dos Transportes, contribuindo para

garantir o uso integral e eficiente dos recursos disponíveis e trazendo maior transparência a essa área importante do governo federal. O Projeto Piloto irá se beneficiar desses progressos, ao mesmo tempo em que promoverá o monitoramento mais oportuno dos gastos públicos como contraparte da disponibilização mais segura e previsível de recursos financeiros para os investimentos de infra-estrutura.

43. A boa implementação do Projeto Piloto será um passo concreto no aprimoramento das práticas orçamentárias e devolverá à sociedade os gastos que enseja. Os benefícios do sucesso do Projeto Piloto traduzir-se-ão não somente em um governo que planeja, seleciona, implementa, avalia e se ajusta melhor, mas também em estradas melhores e mais seguras, portos com maior movimento e novos empregos em regiões sensíveis à seca. Ambos aspectos contribuirão para apoiar o desenvolvimento e o crescimento não inflacionário do PIB no Brasil.