

Título do capítulo	CAPÍTULO 20 GESTÃO DE INVESTIMENTOS ESTRATÉGICOS NO GOVERNO FEDERAL: DO BRASIL EM AÇÃO AO PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO (PAC)
Autor(es)	Eduardo Rodrigues da Silva
DOI	DOI: http://dx.doi.org/10.38116/9786556350431cap20

Título do livro	Governança orçamentária no Brasil
Organizadores(as)	Leandro Freitas Couto Júlia Marinho Rodrigues
Volume	1
Série	Governança orçamentária no Brasil
Cidade	Rio de Janeiro
Editora	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Ano	2022
Edição	1a
ISBN	9786556350431
DOI	DOI: http://dx.doi.org/10.38116/9786556350431

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2022

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesso: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

GESTÃO DE INVESTIMENTOS ESTRATÉGICOS NO GOVERNO FEDERAL: DO BRASIL EM AÇÃO AO PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO (PAC)

Eduardo Rodrigues da Silva¹

1 INTRODUÇÃO

Os investimentos públicos são parte fundamental do gasto governamental e da política econômica de um país. Uma das formas mais impactantes de o Estado intervir na economia se dá pelo investimento direto em infraestrutura, visando promover o desenvolvimento econômico. Assim, a forma como se dá a seleção e a gestão da carteira de investimentos públicos, em especial daqueles considerados estratégicos pelo seu porte e capacidade de melhorar a eficiência econômica, é questão da maior relevância.

Desde a Constituição Federal de 1988 (CF/1988), alguns arranjos para a seleção e gestão de investimentos em infraestrutura foram experimentados na esfera federal, especialmente a partir da estabilização econômica promovida pelo Plano Real em 1994. Uma das principais iniciativas para a formação e gestão de uma carteira prioritária se deu a partir do Plano Plurianual (PPA) 1996-1999 (Lei nº 9.276, de 9 de maio de 1996), e ficou conhecida pelo nome Brasil em Ação, correspondendo a um conjunto de 42 projetos prioritários. O PPA seguinte 2000-2003 (Lei nº 9.989, de 21 de julho de 2000) trouxe avanços na mesma linha.

Em 2005, contudo, houve um movimento de afastamento entre a gestão de investimentos e os PPAs, pois na vigência do PPA 2004-2007 (Lei nº 10.933, de 11 de agosto de 2004) foi instituído o Projeto Piloto de Investimentos (PPI), com uma estrutura para a gestão de parte dos investimentos em infraestrutura separada dos programas do PPA. A criação do PPI foi fortemente influenciada pelo contexto fiscal, sendo a principal característica do financiamento de sua carteira de investimentos o fato de ele não contar para a apuração da meta anual de resultado primário com aval do Fundo Monetário Internacional (FMI), o que serviu de cunha para viabilizar a ampliação da destinação de recursos orçamentários para o investimento público em infraestrutura econômica.

1. Economista; analista de planejamento e orçamento do Ministério da Economia; e mestre em gestão pública.

Dado o sucesso de tal estratégia, o modelo do PPI foi ampliado com a criação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), em 2007. O PAC representou uma evolução em relação às práticas de gestão de programas estratégicos do governo brasileiro, em um claro processo de aprendizagem institucional. O programa incorporou inovações na gestão de projetos estratégicos aprendidos com o Brasil em Ação e com o PPI e ampliou as funções de coordenação da ação governamental, apoiando-se no alinhamento de posições dos diversos órgãos às diretrizes traçadas, mediante coordenação da Casa Civil da Presidência da República.

Este capítulo pretende discutir em que medida o PAC foi tributário da evolução nas sistemáticas de planejamento, monitoramento e gestão de políticas públicas implementadas após a instituição dos PPAs, inseridos no ordenamento jurídico pela CF/1988. Serão apontados os principais avanços e ineficiências no modelo de gestão de investimentos estratégicos desenvolvido no âmbito do PAC, assim como que, de forma reversa, a própria maneira pela qual o PAC foi introduzido e conduzido pelo núcleo do governo afetou negativamente os PPAs subsequentes, que perderam relevância como instrumentos de planejamento e coordenação da ação governamental.

O texto está dividido em sete seções, além desta introdução. A segunda trata, em linhas gerais, da conjuntura que delimitou os esforços empreendidos para a renovação do sistema de planejamento a partir da reforma administrativa de Bresser-Pereira, em meados dos anos 1990, até a estruturação do PAC, em 2007. A terceira seção faz um pequeno recuo no tempo para apresentar como a CF/1988 dispôs sobre o sistema de planejamento e seus instrumentos. A quarta apresenta as inovações trazidas pelo programa Brasil em Ação em 1996, e a quinta, os avanços no planejamento e gestão de programas incorporados nos PPAs 2000-2003 e 2004-2007. A sexta seção expõe brevemente as motivações e os contornos do PPI e a sétima apresenta o PAC, focalizando seus mecanismos de monitoramento e gestão. A oitava e última seção traz as considerações finais.

2 RENOVAÇÃO DO PLANEJAMENTO NO GOVERNO FEDERAL: DA REFORMA ADMINISTRATIVA (MEADOS DOS ANOS 1990) AO LANÇAMENTO DO PAC (2007)

Dada a estabilização econômica alcançada pelo Plano Real, evidenciou-se a necessidade de se buscar uma maior eficácia na gestão pública brasileira, e a estratégia que estava em voga à época era a utilização cada vez maior de mecanismos próximos aos de mercado, com a consequente introdução de novos métodos de gestão e ênfase em soluções relacionadas à tecnologia da informação. Pretendia-se transformar modelos burocráticos, centrados em regras e processos, em sistemas que confeririam importância crescente à satisfação do cidadão-usuário e se orientariam para o compromisso com resultados na sociedade (Bresser-Pereira, 1997). Como consequência, observou-se, de um modo geral, a descentralização de ações do governo central para

autoridades locais e o desenvolvimento de novas formas de parceria público-privada para a realização de investimentos e a prestação de serviços de interesse público (Rezende, 2009). Tratou-se também de fortalecer a transparência, a prestação de contas e o controle social (Peci, Pieranti e Rodrigues, 2008).

A ideia de ampliar a autonomia de ação dos responsáveis pelos serviços prestados à sociedade, em alinhamento com as premissas da Nova Gestão Pública, exigindo em contrapartida uma responsabilização maior, aparece com frequência no escopo das propostas de reforma administrativa (Cavalcante, 2019). A crescente integração internacional tem alimentado essas tendências, colocando para a maioria dos países o desafio de promover ou reforçar a competitividade das suas economias com vistas a uma maior inserção nos mercados internacionais. Em muitos casos, a melhoria dos padrões de funcionamento do Estado emerge como um dos fatores críticos para a melhoria da competitividade sistêmica.

Ao mesmo tempo, novas formas de organização e mobilização da sociedade civil em torno de temas de interesse público, nas mais diversas áreas, criaram nas últimas décadas um complexo ambiente de articulação de demandas e negociação de políticas, que muitas vezes extrapola os espaços nacionais e interfere de forma acentuada no modo de operar do Estado, atuando também na indução das reformas. Esse ambiente sinaliza para a construção de novas relações entre Estado e sociedade e traz ao debate a questão emergente da governança democrática. É possível a construção coletiva de um novo serviço público, considerando que as pessoas não são movidas apenas pelo autointeresse? É possível, portanto, a partir do diálogo e da participação, a busca do interesse coletivo, em uma perspectiva democrática (Denhardt, 2015)?

Estavam presentes também no período, como fatores determinantes de uma revisão na forma de atuar dos Estados nacionais, as agendas inovadoras do meio ambiente e da informação e conhecimento, com seu extenso portfólio de demandas, oportunidades e novas referências, exigindo a presença do Estado na formulação de políticas específicas, na construção de visões compartilhadas das estratégias de desenvolvimento, e na promoção de investimentos, assim como na regulação e fiscalização de um complexo ambiente em constante transformação.

O Brasil não esteve à margem desse movimento. Ao contrário, no ambiente interno, a consolidação da democracia fortaleceu os mecanismos de canalização das demandas sociais, aumentando a pressão sobre o setor público para ampliação, universalização ou melhoria da qualidade dos serviços públicos essenciais. O estágio de desenvolvimento à época exigia pesados investimentos para resgatar o déficit social e aperfeiçoar a infraestrutura econômica (Pares e Valle, 2006).

Nesse contexto, as questões que se colocavam como desafios para o planejamento e a gestão pública no país estão relacionadas diretamente à capacidade

de implementação das políticas e programas de governo, num ambiente marcado por limitações crescentes ao modelo de financiamento do desenvolvimento a partir de recursos exclusivamente fiscais. A harmonia entre a condução das políticas de regulação macroeconômica e o atendimento às demandas da sociedade tem se transformado num dos principais desafios dos governos. As possibilidades reais de mobilização de recursos nos remetem a formas inovadoras de parcerias, com a participação crescente do capital e da gestão privada, nacional ou estrangeira, e na ampliação da oferta de bens e serviços públicos (Bresser-Pereira, 2007).

Inserido nesse processo, o PAC foi um marco nas transformações pelas quais passou a administração pública brasileira nos últimos trinta anos. Antes de se discutir propriamente o programa e suas consequências, será feita uma breve descrição do desenvolvimento dos instrumentos e instituições relacionados ao planejamento público instituídos no governo federal a partir da promulgação da CF/1988.

3 PLANEJAMENTO NA CF/1988

Apesar das transformações pelas quais o mundo vinha passando ao final da década de 1980, com a falência dos sistemas planejados e o enfraquecimento do modelo de intervenção do Estado na economia e do *welfare state* (estado de bem-estar social) na Europa, a CF/1988 reforçou a função planejamento. Ou seja, a tendência global liberalizadora e privatista de fins do século XX foi insuficiente para contrabalancear o movimento de consolidação da democracia no Brasil, demandante de mais intervencionismo público na economia e na sociedade (Otero, 2003).

Assim, o Brasil dispõe de um sistema de planejamento institucionalizado que perpassa toda a administração pública, e que tem atualmente como órgão de coordenação central, na União, o Ministério da Economia. O PPA, instituído pela CF/1988 (art. 165), é o principal instrumento de planejamento de médio prazo do governo brasileiro. Deve estabelecer “de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada” (Brasil, 1988, art. 165, § 1º). Moreira Neto (2018), ao discutir o processo de validação das políticas públicas com a participação do Parlamento, classifica o PPA como sendo um “plano geral”, em contraposição aos planos setoriais, e lhe atribui grande importância no sistema de suporte à democracia previsto em nossa Constituição.

O primeiro PPA, para o período 1991-1995, instituído pela Lei nº 8.173, de 30 de janeiro de 1991, foi elaborado com o objetivo principal de formalmente cumprir a exigência constitucional, e apresentou baixa efetividade dado o seu período de vigência, marcado por surtos inflacionários e instabilidade política que culminou com o *impeachment* do presidente Collor, ao final de 1992 (Garcia, 2000).

O Plano Real, implementado em 1994, recuperou a estabilidade econômica, viabilizando a retomada do planejamento governamental em novas bases. O PPA 1996-1999, aprovado por meio da Lei nº 9.276, de 10 de maio de 1996, trouxe o conceito de Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento como uma tentativa de traçar uma estratégia de desenvolvimento para o Brasil que permitisse a redução dos desequilíbrios regionais e sociais. A ideia era tratar esses desequilíbrios sob uma nova ótica, levando em conta a geografia econômica do país e os fluxos de bens e serviços. Tal estratégia dava prioridade à maior integração entre as regiões brasileiras, à consolidação da ocupação do território e à criação de novas oportunidades de desenvolvimento. O objetivo era traçar políticas de desenvolvimento para além de políticas regionais de natureza frequentemente compensatória.

Segundo relatório do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, elaborado no fim do governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), as ações do governo federal deveriam levar em conta a descentralização, a formação de parcerias e a busca de soluções de caráter estrutural, em detrimento de ações pontuais que marcaram a política regional do passado. Dessa visão, nasceu o conceito de empreendimento estruturante, cujas principais características são a magnitude do impacto para as mudanças desejadas, os efeitos sobre fatores sistêmicos de competitividade, o potencial de redução das disparidades regionais e sociais e a capacidade de viabilizar novos investimentos, de forma a multiplicar os efeitos positivos para o desenvolvimento do país (Brasil, 2002).

4 PROGRAMA BRASIL EM AÇÃO (1996)

Conte Filho (2013) defende que somente por meio da combinação de uma política macroeconômica estável com uma política de desenvolvimento da infraestrutura seria possível alcançar um patamar de crescimento econômico sustentado, pois, dada uma quantidade de fatores de produção privados, uma melhoria da infraestrutura viária, energética e de comunicações tende a elevar o produto das empresas e, conseqüentemente, implica uma maior produtividade dos fatores de produção. O aumento da produtividade eleva a remuneração dos fatores, incentivando o investimento privado e a geração de postos de trabalho, repercutindo num maior crescimento do produto (Ferreira, 1996).

Nessa linha, é lançado em agosto de 1996, pelo governo FHC, o programa Brasil em Ação, visto que era necessária a criação de condições para a realização de investimentos básicos para o desenvolvimento do país. Não devemos desconsiderar o peso da conveniência política de o governo ter lançado uma agenda positiva desse caráter, complementar ao programa de estabilização econômica.

Foram escolhidos, entre as ações do PPA 1996-1999, 42 empreendimentos estratégicos nas áreas de infraestrutura econômica e desenvolvimento social, para

serem implantados em regime de gerenciamento intensivo, com indicação de gerentes, fixação de metas, alocação prioritária de recursos orçamentários e liberação de recursos financeiros condicionados ao alcance das metas. O programa Brasil em Ação envolveu investimentos programados, em valores correntes da época, de R\$ 43,6 bilhões na área social e R\$ 22,1 bilhões em infraestrutura econômica.

Os projetos do programa foram selecionados, segundo critérios do governo FHC, por sua capacidade de reduzir custos de produção e comercialização de bens e serviços, completar elos de infraestrutura para melhorar as condições de competitividade da economia, atrair novos investimentos da iniciativa privada, viabilizar parcerias, além de reduzir as desigualdades regionais e sociais do país (Accarini, 2003).

O gerenciamento e o conteúdo estratégico foram a essência do programa Brasil em Ação. Para cada um de seus empreendimentos foram definidos objetivos e metas a serem atingidos, programação física e financeira, além de controle de custos, prazos e qualidade. Foi designado um gerente, responsável pelo alcance das metas, e a ele coube a tarefa de organizar ações em várias áreas, mobilizar recursos, promover parcerias e superar obstáculos para a consecução dos objetivos. Um sistema de informações gerenciais interligava, em tempo real, dirigentes, gerentes e parceiros, permitindo o acesso imediato às informações sobre todos os empreendimentos. O foco principal do sistema estava no monitoramento físico-financeiro e no compartilhamento de informações sobre restrições e providências, para facilitar o encaminhamento de soluções, sem burocracia (Pares e Valle, 2006).

O programa Brasil em Ação foi concluído em dezembro de 1999 e, se teve por mérito instituir mecanismos diferenciados de gestão orientada para resultados, apresentou como maior deficiência a incapacidade de contornar restrições severas das áreas fiscais do governo, que não tratavam as ações orçamentárias que financiavam o programa de forma diferenciada. Na prática, a carteira de projetos do Brasil em Ação também acabou sofrendo restrições de execução orçamentária, embora em menor grau que as demais ações governamentais, o que prejudicou sua implementação.

Apesar de suas limitações, o Brasil em Ação possibilitou avanços. O Decreto nº 2.829, de 29 de outubro de 1998, estabeleceu as bases para a reforma do PPA e sua integração ao orçamento, sendo a categoria programa o elo que os vinculava. Projetos e atividades financiados por recursos dos orçamentos deveriam ter a mesma estrutura e descritores tanto no PPA quanto no orçamento. O programa, enquanto categoria, deixou de ser apenas mais um classificador da despesa, passando a traduzir uma estratégia para o enfrentamento de um problema ou aproveitamento de uma oportunidade que concretamente se apresenta à sociedade, devendo ter metas e indicadores factíveis de serem alcançados com os recursos previstos

no PPA (Core, 2004). Assim, cada programa do PPA passou a ser considerado uma unidade de gestão, tendo um gerente responsável pela articulação da execução das ações, prestação de informações ou monitoramento e identificação de oportunidades e restrições para o alcance dos objetivos, metas e indicadores originariamente previstos no plano.

5 PPA's 2000-2003 E 2004-2007

O PPA 2000-2003 (Lei nº 9.989, de 21 de julho de 2000) foi tributário do aprendizado obtido com a experiência do Brasil em Ação do governo FHC e fortaleceu a gestão por resultados na administração pública federal. Entre as suas principais inovações destacam-se a efetiva implementação do programa como unidade de gestão, a integração entre plano, orçamento e gestão; o fortalecimento do conteúdo estratégico por meio do estudo dos eixos, que propôs os Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento como referência para o planejamento (Tavares, 2016); bem como o gerenciamento e a avaliação de desempenho em todos os programas do governo federal. Impunha-se um “choque gerencial” na administração pública brasileira, para aumentar a sua eficiência e eficácia, e o PPA deveria ser um instrumento de gestão voltado para resultados na sociedade. Para isso, era preciso incorporar ao plano os elementos necessários a um gerenciamento intensivo. Buscava-se criar condições para que o Estado melhorasse o seu desempenho, utilizando instrumentos como a ampliação das parcerias e a priorização das atividades estratégicas, além do gerenciamento intensivo com foco em resultados (Martins, 2007).

Dessa forma, todas as ações do governo foram reorganizadas em um conjunto de programas, com objetivos e metas claramente definidos, obedecendo à orientação estratégica do presidente. Para cada programa foi designado um gerente, comprometido com o alcance de resultados e a redução de custos. Estabeleceu-se também a obrigatoriedade da avaliação de todos os programas finalísticos do plano, para estimular o seu aperfeiçoamento contínuo. A previsão de recursos, associada a um cenário macroeconômico estabilizado, deveria assegurar seletividade ao conjunto de programas de cada ministério. A combinação desses cinco elementos – organização por programas, fortalecimento da orientação estratégica, seletividade, gerenciamento e avaliação – constitui o eixo central do modelo de gestão pública incorporado ao PPA 2000-2003.

O PPA 2004-2007 (Lei nº 10.933, de 11 de agosto de 2004) foi guiado por uma estratégia de desenvolvimento de longo prazo, ao mesmo tempo em que era um instrumento para a orientação estratégica e gestão da ação de governo, envolvendo todos os recursos orçamentários e não orçamentários disponíveis ao governo federal. Fortaleceu o conceito de participação social e os programas foram desenhados para serem a unidade de gestão para resultados na sociedade. O cerne da

estratégia de desenvolvimento era a criação de emprego e a desconcentração da renda por via de inclusão social e do crescimento econômico, ambientalmente sustentável e redutor das desigualdades regionais, que seria dinamizado pelo mercado de consumo de massa e viabilizado pela expansão competitiva das atividades superadoras da vulnerabilidade externa.

A metodologia de monitoramento e avaliação do PPA 2004-2007 seguiu a mesma linha do PPA 2000-2003, e permitiu o avanço, mesmo que embrionário, de uma cultura de avaliação, concomitante com o aumento da transparência orçamentária e avanços na prestação de contas por parte dos gestores, que passou a ser mais focada nos resultados e um pouco menos burocrática.

Em contrapartida, algumas deficiências dificultaram o processo de institucionalização do monitoramento e de seu uso como ferramenta de gestão e de suporte à tomada de decisão: i) concentração de atribuições no Ministério do Planejamento, considerado hierarquicamente em linha com os demais e, portanto, com baixa capacidade de lhes impor condicionamentos para a ação; ii) baixo envolvimento do centro de governo com o processo de monitoramento e avaliação; iii) baixa institucionalização do papel do gerente; iv) deficiências nos sistemas de informação gerenciais dos órgãos; v) aplicação universal e burocrática das ferramentas de monitoramento e avaliação, sem critérios para seleção e priorização de programas e projetos estratégicos; vi) pouca responsabilização e cobrança de resultados, ou acompanhamento de medidas corretivas; e vii) restrições fiscais e contingenciamentos lineares, sem distinção sobre onde deveriam incidir os cortes.

Algumas dessas fragilidades começaram a ser atacadas ainda na vigência desse PPA. No tocante ao monitoramento e à responsabilização dos gestores públicos, o Ministério do Planejamento editou o Decreto nº 5.233, de 6 de outubro de 2004, que definiu o gerente do programa como sendo, obrigatoriamente, o dirigente do órgão mais diretamente envolvido com sua implementação. Adicionalmente, estabeleceu critérios para a criação de estruturas nos ministérios que seriam responsáveis pelos processos de monitoramento e avaliação, as chamadas Unidades de Monitoramento e Avaliação (UMAs). Entretanto, tal iniciativa não teve os efeitos esperados, ganhando na maioria dos órgãos mero caráter formal, com pouca interação com a alta administração do ministério e pequena influência no processo decisório.

6 PPI (2005-2007)

O PPI foi concebido com base na necessidade premente de expandir o investimento público, em especial na infraestrutura econômica, e, ao mesmo tempo, de promover a melhoria da qualidade do gasto público, mediante o fortalecimento

da capacidade de seleção, implementação, monitoramento e avaliação de projetos de investimento.

Entretanto, o ambiente econômico era adverso a tais medidas, considerando o diagnóstico de o país estar em uma espécie de armadilha na qual a insuficiência de recursos impedia o investimento público, e sem ele seria difícil a retomada do crescimento econômico, que permitiria a superação da crise fiscal. A saída encontrada pelo governo brasileiro foi acordar com o FMI o abatimento da meta de resultado primário equivalente ao valor investido em infraestrutura econômica segundo critérios preestabelecidos, até o limite de 0,15% do produto interno bruto (PIB), o que corresponderia a aproximadamente R\$ 10 bilhões para o período, em valores correntes da época (Costa, 2013). Desta forma, os recursos e a gestão intensiva do PPI foram destinados a um seleto grupo de projetos com expectativa de elevado impacto e retorno econômico e que deveriam atender às condições de: i) serem estratégicos para a infraestrutura nacional; ii) privilegiarem a finalização de projetos em andamento; iii) reduzirem gargalos em infraestrutura e logística; iv) terem potencial de alavancagem da competitividade do país; e v) acarretarem a ampliação da arrecadação ou redução de despesas públicas (Afonso e Biasoto Júnior, 2007).

Segundo a Secretaria do Tesouro Nacional, no biênio 2005-2006, o PPI envolveu recursos da ordem de R\$ 6,6 bilhões (Brasil, 2007). Na prática, apesar de ter focalizado investimentos para a manutenção e ampliação da malha rodoviária, o PPI representou um avanço em relação às experiências do Brasil em Ação, dada a garantia efetiva do fluxo regular de recursos condicionado à apresentação de resultados. Tal experiência seria mantida e ampliada posteriormente na formatação do PAC, a partir de 2007.

7 O PAC

No início de 2007, os fundamentos da economia brasileira encontravam-se estabilizados e o aumento da confiança da sociedade propiciou um ambiente favorável aos investimentos privados e à ampliação dos investimentos públicos, dada a redução da taxa de juros e o controle da inflação. Em fevereiro daquele ano, as reservas internacionais tinham alcançado o patamar histórico de US\$ 101,1 bilhões, o que corroborava a efetividade do programa de estabilização fiscal e monetária.² Nesse contexto foi lançado o PAC, visando aproveitar o bom momento da economia e das contas públicas para promover o desenvolvimento do país alavancado por investimento direto do poder público ou por ele induzido. O objetivo do programa era remover obstáculos normativos e administrativos ao investimento público e estimular o investimento privado como forma de fomentar o crescimento

2. Dados de reservas internacionais (código 3546) retirados do Sistema Gerenciador de Séries Temporais do Banco Central do Brasil (SGS/BCB). Disponível em: <<https://bit.ly/3Db8wqb>>.

econômico. No primeiro momento, um grande mérito do PAC foi dar relevância a um processo qualitativo de seleção de projetos e alocação diferenciada dos recursos públicos priorizando os investimentos estratégicos e estruturantes para a economia nacional, garantindo recursos orçamentários e financeiros para aqueles que efetivamente apresentassem avanços em sua execução, o que representava uma premiação pelo bom desempenho dos órgãos e equipes relacionadas à gestão de tais projetos.

A carteira do PAC, para o período 2007-2010, compreendia inicialmente 1.646 empreendimentos, que receberiam ao longo de quatro anos um total de investimentos públicos e privados da ordem de R\$ 503,9 bilhões, com uma concentração na área de energia, que sozinha correspondia a R\$ 274 bilhões. O conjunto de investimentos estava organizado em três eixos: infraestrutura logística (construção e ampliação de rodovias, ferrovias, portos, aeroportos e hidrovias), infraestrutura energética (geração e transmissão de energia elétrica, produção, exploração e transporte de petróleo, gás natural e combustíveis renováveis) e infraestrutura social e urbana (saneamento, habitação, metrô, trens urbanos, universalização do acesso à energia elétrica e recursos hídricos) (Brasil, 2012).

Quanto à gestão orçamentária e financeira, o PAC seguiu o modelo do PPI, ao manter o abatimento do cálculo do resultado primário dos investimentos por ele promovidos, mas foi além ao contemplar a autorização legislativa de o Executivo poder flexibilizar a execução do orçamento, permitindo a realocação de até 30% dos recursos entre as rubricas orçamentárias que financiam projetos da carteira do PAC, sem precisar de autorização do Congresso para isso. Tais inovações levaram a um aumento considerável da execução dos recursos orçamentários do PAC, na medida em que, se um determinado projeto se deparava com algum entrave, os recursos que o financiariam poderiam ser transferidos de forma ágil para aplicação em outro empreendimento do PAC passível de execução (Abreu e Câmara, 2015).

Outro aspecto importante do PAC foi ter garantido a articulação entre as áreas econômicas do governo, os ministérios da Fazenda e do Planejamento e a Casa Civil da Presidência da República, esta última responsável pela coordenação da ação governamental, na apreciação do desempenho dos órgãos encarregados da execução das obras do PAC. Como tal apreciação tinha consequências na alocação e realocação de recursos orçamentários para os órgãos e seus respectivos empreendimentos, essa integração foi vital para garantir legitimidade e aplicabilidade ao sistema de alocação de recursos baseada no desempenho dos órgãos na realização de seus projetos de investimento.

Essa articulação foi um avanço em relação às experiências anteriores do Brasil em Ação e do modelo de gestão dos PPAs 2000-2003 e 2004-2007, em que ou a alocação de recursos não era diferenciada em relação aos demais empreendimentos e ações “não estratégicos”, ou a responsabilidade pela definição da carteira estratégica

como prioridade cabia exclusivamente ao Ministério do Planejamento, que não detinha meios eficazes para garantir a execução de suas deliberações, pois era visto como sendo do mesmo nível hierárquico que os demais ministérios, com pouca força para fazer valer suas decisões quanto ao monitoramento, alocação e realocação de recursos para investimentos estratégicos.

Ter um programa com as características do PAC em pleno andamento representou uma vantagem comparativa importante para o país durante a crise financeira mundial de 2008-2009, na medida em que o investimento público garantia a continuidade da geração de emprego e renda, o que contribuiu para que o consumo das famílias mantivesse a economia rodando, aliviando os efeitos da crise sobre a economia nacional. Acrescente-se que o PAC não tratava apenas de investimentos em infraestrutura, uma vez que previa mudanças institucionais (aprimoramento do marco regulatório, desoneração de setores estratégicos), visando induzir transformações em vários setores produtivos e estimular as políticas de crédito e financiamento para melhorar o ambiente de investimento, sem comprometer o equilíbrio fiscal de médio e longo prazo (Brasil, 2012).

Em 2011, o governo federal lançou o PAC II, para o período 2011-2014 (Brasil, 2009), mantendo as características e modelo de gestão da primeira etapa, mas abrangendo novos setores e ampliando significativamente seu escopo e parcerias com estados e municípios. Finalmente, em 2015, foi lançada a terceira e última etapa do PAC, para o período 2015-2018 (Brasil, 2015).

Formalmente, os critérios para a seleção dos empreendimentos que passariam a integrar a carteira do PAC foram os seguintes: i) potencial de retorno econômico e social; ii) conclusão de investimentos em andamento ou que garantam a recuperação de infraestruturas já existentes; iii) sinergia com outros investimentos, públicos ou privados; e iv) contribuição para a redução das desigualdades regionais.

Entretanto, há evidências que não se alinham a tal discurso. Em 2005, o Ministério do Planejamento havia implantado a Comissão de Monitoramento e Avaliação (CMA), responsável, entre outras atribuições, pela análise de estudos de pré-viabilidade de projetos de grande vulto, considerados como sendo aqueles cujo custo total era maior que R\$ 20 milhões (Lei nº 6.607, de 26 de dezembro de 2007, que aprova o PPA 2004-2007). Por uma alegada demora da CMA em analisar estudos de viabilidade técnica e econômica de projetos da carteira do PAC, a comissão passou a ser pressionada politicamente, o que acabou por levar a Presidência da República, logo após o lançamento do PAC, a “esvaziar” completamente a CMA, ao definir que os projetos integrantes do PAC, ou seja, todos projetos relevantes, estariam excepcionados da análise de viabilidade por parte da CMA (Paulo, 2013). Isso evidencia que a inclusão (e a exclusão) de projetos na carteira do PAC era fortemente influenciada por questões políticas e pela mera

capacidade de execução, ou de gasto, dos recursos financeiros alocados, independentemente de uma avaliação sobre a qualidade ou contribuição do projeto para a melhoria da infraestrutura econômica.

Para dar efetividade à coordenação do PAC, foi montada uma estrutura de governança envolvendo os ministérios do núcleo de governo à época (Casa Civil, Planejamento e Fazenda) e os ministérios setoriais, executores dos projetos constantes da carteira do PAC. Tais projetos eram objeto de monitoramento intensivo, visando antecipar e contornar possíveis restrições à execução das metas, envolvendo todos os intervenientes, como os órgãos de licenciamento, os responsáveis por desapropriações, os órgãos de controle, as prefeituras etc. O acompanhamento das ações permitiu a publicização periódica de balanços do andamento da carteira de investimentos do PAC, que eram lançados em eventos com ampla cobertura da mídia. A estrutura de gestão e monitoramento do programa era formada pelas instâncias descritas a seguir (Brasil, 2016).

- 1) Comitê Gestor do PAC nos ministérios setoriais: em cada ministério gestor de projetos do PAC, foi criada uma estrutura ligada ao gabinete do ministro para ser responsável pelo monitoramento e pela gestão estratégica de seus projetos do PAC. Cabia ao comitê manter atualizadas as informações de execução física e financeira, garantir disponibilidade dos meios financeiros, humanos e materiais necessários à execução dos empreendimentos e fazer a interlocução com os órgãos centrais de gestão do PAC.
- 2) Salas de situação: o monitoramento do PAC era realizado por meio de salas de situação, sendo uma por área (rodovias, aeroportos, recursos hídricos etc.). Cada sala era composta por representantes do respectivo ministério setorial, do Ministério do Planejamento, do Ministério da Fazenda e da Casa Civil. As reuniões ocorriam periodicamente, geralmente a cada semana ou quinzena, viabilizando o acompanhamento tempestivo da execução dos empreendimentos, a discussão a respeito de restrições e das alternativas para sua superação, e a produção de informações para o nível estratégico de governo e para os balanços.
- 3) Grupo Executivo do PAC (Gepac): composto pelos secretários executivos dos ministérios do Planejamento e da Fazenda e da Casa Civil. Era a instância responsável pela definição das diretrizes do monitoramento, pelo seu acompanhamento e pela tomada de decisão quanto à alocação de recursos, definição de escopo de empreendimentos e validação de informações para os balanços.
- 4) Comitê Gestor de Ministros: composto pelos ministros de Estado do Planejamento, da Fazenda e da Casa Civil. Era a instância máxima

de acompanhamento e decisão do PAC, responsável pelas decisões estratégicas, validação e divulgação dos balanços públicos e por manter o presidente da República a par do andamento dos empreendimentos, das dificuldades de implementação e de sugestões de ações para a tomada de decisão.

As restrições à execução de projetos da carteira do PAC, de um modo geral, eram relacionadas: i) à insuficiência de recursos orçamentários e/ou financeiros; ii) à má qualidade ou desatualização de projetos básicos e executivos de obras; iii) às deficiências nas estruturas organizacionais responsáveis pela implementação de empreendimentos; iv) à insuficiência ou inadequação dos recursos humanos envolvidos na implementação; v) aos problemas no licenciamento ambiental ou interferência com terras indígenas, sítios históricos, arquitetônicos ou arqueológicos e áreas ocupadas por populações tradicionais; vi) aos questionamentos dos órgãos de controle sobre a conformidade da contratação e/ou execução de obras; e vii) às dificuldades de implementação de forma descentralizada, mediante convênios ou contratos com estados e municípios.

Devido ao foco na identificação conjunta de entraves à execução e construção negociada de soluções, a sistemática de monitoramento e gestão do PAC induziu um padrão de comportamento dos atores envolvidos mais cooperativo e em consonância com o planejamento governamental orientado para resultados. Era no âmbito das salas de situação que se expressava essa busca por resultados e se concentravam os esforços de coordenação visando à superação das dificuldades de implementação dos projetos. Observa-se que essas arenas, apesar de assentarem-se em um tipo de coordenação hierárquica, dependiam muito das relações de confiança entre os atores, tendo em vista que havia uma grande distância entre os locais de execução das intervenções físicas e o espaço de coordenação e deliberação, representados pelas salas de situação e pelas instâncias em que havia a participação de dirigentes do núcleo de governo. Era frequente a ocorrência de reuniões para tratar de questões específicas de um determinado empreendimento, para as quais eram convidados os responsáveis pela execução da obra, além de outros atores intervenientes. Também eram programadas visitas de campo dos membros das salas de situação, com o intuito de solucionar eventuais falhas de comunicação e prover maior sensibilidade aos técnicos dos órgãos centrais sobre os impactos e dificuldades de implementação dos projetos.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme exposto ao longo do texto, o modelo de gestão do PAC se apropriou de experiências de monitoramento e avaliação implementadas pelo governo federal desde a segunda metade da década de 1990, tais como: i) a estrutura

funcional-programática do planejamento alinhada com as necessidades da execução orçamentária; ii) definição clara de objetivos e metas quantificadas; iii) utilização de ferramentas informatizadas de monitoramento, integrando os órgãos setoriais aos órgãos centrais; e iv) elaboração de relatórios para subsidiar dirigentes na tomada de decisão e para dar transparência sobre as ações e investimentos, prestando contas à sociedade.

Uma inovação trazida pelo PAC fundamental para o aperfeiçoamento da coordenação da ação governamental foi levar sua gestão para a Casa Civil da Presidência da República, ficando o monitoramento e a gestão operacional mais próximos às instâncias decisórias de governo. Isso representou um avanço em relação às experiências anteriores na gestão de programas de investimento, que antes ficavam a cargo do Ministério do Planejamento, considerado em linha com os demais ministérios, sem o empoderamento necessário para a efetiva coordenação da ação governamental.

A atuação integrada dos ministérios da Fazenda, do Planejamento e da Casa Civil no PAC fortaleceu o monitoramento e a gestão, pois a avaliação de riscos e entraves à execução eram discutidas e levavam a soluções pactuadas com o envolvimento de dirigentes destes órgãos centrais nas instâncias formais de deliberação, dando maior segurança aos órgãos setoriais para a implementação do que havia sido acordado. Experiências anteriores esbarravam por vezes em divergências e descoordenação entre os órgãos centrais e, quando não dirimidas, geralmente prevaleciam posições mais prudentiais da área fiscal, representando quase sempre uma maior restrição orçamentária aos agentes responsáveis por implementar os projetos considerados estratégicos.

Outro avanço relevante do PAC é que a articulação institucional para alavancar a implementação dos empreendimentos ultrapassou as fronteiras dos órgãos centrais e ministérios setoriais envolvidos, na medida em que promovia a mobilização direta de empresas estatais e de agências governamentais com interveniência nos projetos, tais como órgãos responsáveis pelo licenciamento ambiental e os de controle.

Apesar dos pontos positivos, algumas dimensões de coordenação do PAC não foram eficazes. O seu modelo de gestão não incorporou adequadamente uma boa articulação federativa, o que seria de fundamental importância, considerando que boa parte dos empreendimentos era executada de forma descentralizada por estados e municípios. Mesmo no âmbito do Executivo federal, áreas importantes como a Secretaria de Gestão, responsável, por exemplo, por dar suporte ao aprimoramento de processos, à adequação de estruturas e ao dimensionamento de equipes, não foram devidamente envolvidas na coordenação do PAC.

Considerando a sistemática de monitoramento e gestão e a garantia de recursos orçamentários para os empreendimentos da carteira do PAC, ficou evidente

que havia outros entraves à implementação de projetos de investimento, para além da sempre alegada falta de recursos financeiros. Pode-se argumentar que a baixa *performance* de vários setores da máquina estatal era decorrente de: i) estruturas organizacionais burocráticas, com processos internos sem foco em resultados; ii) dimensionamento de equipes e distribuição de servidores inadequada; iii) falta de capacitação, em especial para trabalhar com projetos de investimento; iv) deficiência das ferramentas de tecnologia da informação para suporte à gestão; e v) falta de planejamento, planos e projetos de boa qualidade e atualizados.

Outra questão relevante, apontada no texto, é a dúvida quanto à capacidade do governo em aplicar critérios técnicos, e não apenas políticos, na seleção de projetos, com base em estudos de viabilidade técnica, econômica, ambiental e social. Assim, é razoável a conclusão de que é preciso avançar na institucionalização de um sistema que garanta um padrão mínimo de qualidade para os projetos candidatos a receber recursos públicos. Nessa linha, não parece adequado que se priorize projetos simplesmente pela sua capacidade de execução, ou seja, de realização do gasto, sem que se consiga justificar o ganho para a sociedade decorrente de tal investimento. O grande crescimento da carteira do PAC, marcada pela constante entrada e saída de projetos, além de paralisações e frequentes problemas apontados por órgãos de controle, parece sugerir que a falta de planejamento e critério na aplicação de recursos públicos acarreta desperdício injustificado e ineficiência econômica.

O PAC, logo em seu início, evidenciou a existência de gargalos na economia do país que impediram a retomada rápida dos investimentos em infraestrutura, como a falta de empresas e profissionais especializados no mercado para o pronto atendimento das demandas de contratação do programa. Supõe-se que essa contingência deve estar presente novamente na atualidade, tendo em vista o desmonte da indústria de construção naval e civil de grande porte em decorrência do tratamento a ela dispensado pela Operação Lava-Jato e seus desdobramentos, com a justificativa de combate à corrupção, cuja eficácia ainda precisa ser mensurada, mas que indubitavelmente destruiu empregos e quebrou várias empresas nacionais do setor, inclusive algumas que atuavam com destaque em ambientes concorrenciais no exterior.

Por fim, não podemos deixar de destacar que os lançamentos do PPI em 2005 e, em especial, do PAC em 2007 tiveram repercussões relevantes nos PPAs subsequentes. O PPA 2008-2011 deu continuidade à estratégia de desenvolvimento de longo prazo inaugurada no PPA 2004-2007, organizando as ações do governo em três eixos: crescimento econômico, agenda social e educação de qualidade. Também listou um portfólio de obras públicas estratégicas para superar os gargalos no crescimento da economia e promover o desenvolvimento do país. Entretanto, dado o destaque alcançado pelo PAC, este PPA perdeu relevância

no que tange à discussão de investimentos estratégicos para o desenvolvimento nacional (Mendes, 2008). Tal perda de prestígio se agudizou nos PPAs que se seguiram (2012-2015, 2016-2019 e 2020-2023).

Em 2015, um parecer conjunto das consultorias de orçamento da Câmara e do Senado (Rodrigues *et al.*, 2015) apontou o enfraquecimento do PPA como instrumento de planejamento, dada a concorrência com outros planos e programas utilizados pelo governo para comunicar suas ações à sociedade, como o PAC, o plano Brasil sem Miséria, o Programa de Investimento em Logística etc. Tal situação chegou ao ponto de, em 2019, o governo Bolsonaro, por meio do envio ao Congresso Nacional da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 186/2019, propor a extinção do PPA (Paulo, 2019).

Considerando as dimensões continentais do Brasil, com sua enorme variedade cultural, econômica, ambiental e social, e os grandes desafios para a ampliação da infraestrutura e a expansão de políticas sociais capazes de atacar as brutais desigualdades e assegurar uma vida digna para cada brasileiro, defendemos que é urgente que se recupere a capacidade de planejar do governo federal, assim como dos demais entes da Federação, com o fortalecimento das instituições e dos instrumentos de planejamento do setor público.

Desse modo, de forma oposta ao que vem acontecendo nos últimos anos, defendemos o fortalecimento do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal (SPOF), instituído pela Lei nº 10.180/2001. Conforme estabelecido no art. 2º da referida lei, o SPOF tem por finalidade: i) formular o planejamento estratégico nacional; ii) formular planos nacionais, setoriais e regionais de desenvolvimento econômico e social; iii) formular o PPA, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais; iv) gerenciar o processo de planejamento e orçamento federal; e v) promover a articulação com os estados, o Distrito Federal e os municípios, visando à compatibilização de normas e tarefas afins aos diversos sistemas, nos planos federal, estadual, distrital e municipal.

REFERÊNCIAS

- ABREU, C. R. de; CÂMARA, L. M. O orçamento público como instrumento de ação governamental: uma análise de suas redefinições no contexto da formulação de políticas públicas de infraestrutura. **Revista de Administração Pública**, v. 49, n. 1, p. 73-90, 2015.
- ACCARINI, J. H. Planejamento econômico no Brasil: ainda um desafio. **Bahia Análise e Dados**, v. 12, n. 4, p. 165-181, 2003.

AFONSO, J. R. R.; BIASOTO JÚNIOR, G. Investimento público no Brasil: diagnósticos e proposições. **Revista do BNDES**, v. 14, n. 27, p. 71-122, 2007.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **O desafio do planejamento governamental**. 1. ed. Brasília: MPOG, 2002.

_____. Secretaria do Tesouro Nacional. **Relatório de gestão: exercício 2007**. Brasília: STN, 2007. Disponível em: <<https://bit.ly/3yWit7g>>. Acesso em: 19 jan. 2022.

_____. Ministério do Planejamento. **PAC 2: o Brasil vai continuar crescendo – planejamento, investimento, desenvolvimento**. Brasília: Ministério do Planejamento, 2009. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.economia.gov.br/handle/777/355>>.

_____. Ministério do Planejamento. **1º balanço do PAC: janeiro a abril de 2007**. Brasília: Ministério do Planejamento, 2012. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.economia.gov.br/handle/777/344>>.

_____. Ministério do Planejamento. **PAC: 1º balanço 2015**. Brasília: Ministério do Planejamento, 2015. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.economia.gov.br/handle/777/368>>.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria do Programa de Aceleração do Crescimento. **Relatório de gestão do exercício de 2015**. Brasília: MPOG, 2016. Disponível em: <<https://bit.ly/3S6uv63>>.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Exposição no Senado sobre a reforma da administração pública. **Cadernos MARE da Reforma do Estado**, v. 3, p. 39, 1997.

_____. Burocracia pública e classes dirigentes no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, v. 28, p. 9-30, 2007.

CAVALCANTE, P. L. Trends in public administration after hegemony of the new public management: a literature review. **Revista do Serviço Público**, v. 70, n. 2, p. 195-218, 2019.

CONTE FILHO, C. G. **Uma análise empírica acerca do efeito do investimento público sobre o investimento privado no Brasil: 1971-2008**. 2013. Tese (Doutorado) – Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.

CORE, F. G. Reformas orçamentárias no Brasil: uma trajetória de tradição e formalismo na alocação dos recursos públicos. *In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA*, 9., 2004, Madrid. **Anais...** Madrid: Clad, 2004.

COSTA, O. G. P. da. O PAC e o pacto federativo. **Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento**, v. 3, n. 2, 2013.

DENHARDT, R. B. **Teorias da administração pública**. 6. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2015.

FERREIRA, P. C. Investimento em infra-estrutura no Brasil: fatos estilizados e relações de longo prazo. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, v. 26, n. 2, p. 231-252, 1996.

GARCIA, R. C. **A reorganização do processo de planejamento do governo federal: o PPA 2000-2003**. Brasília: Ipea, 2000. (Texto para Discussão, n. 726).

MARTINS, H. F. Avança Brasil e a gestão empreendedora: uma análise de modelos de planejamento e gestão governamental. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado**, v. 11, n. 1, p. 1-12, 2007.

MENDES, M. J. **Sistema orçamentário brasileiro: planejamento, equilíbrio fiscal e qualidade do gasto público**. Brasília: Consultoria Legislativa do Senado Federal, 2008. (Textos para Discussão, n. 39).

MOREIRA NETO, D. F. **O direito administrativo no século XXI**. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

OTERO, P. **Legalidade e administração pública: o sentido da vinculação administrativa à juridicidade**. 1. ed. Lisboa: Almedina, 2003.

PARES, A.; VALLE, B. A retomada do planejamento governamental no Brasil e seus desafios. *In: GIACOMONI, J.; PAGNUSSAT, J. L. Planejamento e orçamento governamental*. 1. ed. Brasília: Enap, 2006. v. 1. p. 229-270.

PAULO, L. F. A. Comentários sobre o PPA 2012-2015: gestão por resultados ou painel de políticas? *In: CONGRESSO DO CONSELHO NACIONAL DE SECRETÁRIOS DE ESTADO DA ADMINISTRAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA*, 6., 2013, Brasília. **Anais...** Brasília: Consad, 2013.

_____. Extinção do Plano Plurianual é retrocesso. **Folha de S.Paulo**, 26 nov. 2019.

PECI, A.; PIERANTI, O. P.; RODRIGUES, S. Governança e *new public management*: convergências e contradições no contexto brasileiro. **Organizações e Sociedade**, v. 15, n. 46, p. 39-55, 2008.

REZENDE, F. C. Desafios gerenciais para a reconfiguração da administração burocrática brasileira. **Sociologias**, v. 11, n. 21, p. 344-365, 2009.

RODRIGUES, J. A. M. *et al.* **Subsídios para apreciação do Projeto de Lei do Plano Plurianual para o período de 2016 a 2019 (PLN nº 06/2015)**. Brasília: Conaf/Câmara dos Deputados; Conorf/Senado Federal, 2015. (Nota Técnica Conjunta, n. 10/2015). Disponível em: <<https://bit.ly/3qpmNI5>>.

TAVARES, J. C. Eixos: novo paradigma do planejamento regional? Os eixos de infraestrutura nos PPAs nacionais, na Iirsa e na macrometrópole paulista. **Caderno Metropolitano**, v. 18, n. 37, p. 671-695, 2016.

