## O PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL NO BRASIL E A EXPERIÊNCIA RECENTE (2007 A 2014) DO PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO (PAC)

José Celso Cardoso Jr.

Técnico de planejamento e pesquisa do Ipea.

## Cláudio Alexandre Navarro

Analista de Planejamento e Orçamento na Secretaria do Programa de Aceleração do Crescimento (SEPAC) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP).

O Brasil vem vivenciando, desde princípios dos anos 2000, um interessante movimento de retomada das atividades de planejamento governamental, no âmbito de um processo mais amplo de reemergência do protagonismo estatal na redefinição de caminhos e na própria implementação de políticas e programas de (e para o) desenvolvimento nacional.

Neste contexto, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) pode ser considerado um "laboratório de experimentos institucionais" no que se refere à promoção e/ou indução de aperfeiçoamentos legais e regulatórios, relacionamento distinto com os órgãos de controle (Tribunal de Contas da União — TCU e Controladoria-Geral da União — CGU) e novos instrumentos de coordenação, implementação, gestão e monitoramento das ações e empreendimentos sob sua responsabilidade.

Sobretudo a partir do lançamento do PAC em 2007, prorrogou-se um miniciclo de crescimento nos anos recentes (2004 a 2010), em grande medida estimulado pela reativação do crédito (e por indução, do investimento total), bem como do gasto social público (e por consequência, do consumo interno). Mas note-se: reativação do crescimento econômico puxado, sobretudo durante o primeiro mandato presidencial de Lula (2003-2006), pelo lado do consumo. O investimento, ainda neste primeiro momento, mantinha-se em nível historicamente baixo e crescia de modo apenas vegetativo (reprodução simples do capital).

Foi, portanto, neste contexto que ganhou força a tese de que, para ampliar a capacidade de crescimento da economia nacional, seria preciso ao país incrementar sua taxa de investimento, fazendo-a crescer à frente da taxa de crescimento anual do produto interno bruto (PIB). Para tanto, deu-se vida e

estímulo a um processo de discussão interna que já vinha se arrastando dentro do governo Lula há meses. Por meio do Projeto Piloto de Investimento (PPI), lançado em 2005 como uma carteira de empreendimentos em diversas áreas da infraestrutura (tais como: transportes, irrigação e abastecimento hídrico, além de pesquisa e desenvolvimento), formula-se e lança-se o PAC, em princípios de 2007.<sup>1</sup>

Ao lado do Programa Bolsa Família, de transferência direta de renda monetária a famílias pobres de todo o país, o PAC passaria a ser, então, o outro carro-chefe das transformações em curso na economia brasileira sob o segundo mandato do presidente Lula da Silva.

Quanto ao seu arranjo institucional, tendo em conta o fato de que o Estado brasileiro vinha de longos anos de desmonte e desestruturação dos seus aparelhos e quadros técnicos mais importantes de planejamento global e setorial, mormente no campo da infraestrutura econômica, social e urbana, entende-se por que o PAC-1 encontrou sua via de realização nos quadros profissionais e estruturas de gestão (vale dizer, de comando e controle) já instalados no seio da própria Presidência da República, mais precisamente, no âmbito de atribuições da Casa Civil.

Desta feita, no nascedouro do PAC-1, instituía-se uma estrutura organizacional composta por duas instâncias formais de gestão e um sistema de monitoramento e gestão da informação. Entre 2007 e 2010, tal estrutura operou sob comando da Casa Civil, sendo em 2011 transplantada para o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP). Criava-se, formalmente, a Secretaria do Programa de Aceleração do Crescimento (SEPAC) no âmbito do referido ministério que, desde então, exerce as atividades de Secretaria-Executiva do Grupo Executivo do Programa de Aceleração do Crescimento (GEPAC).

<sup>1.</sup> O PAC 1 foi formalizado por meio do Decreto nº 6.025, de 22 de janeiro de 2007, posteriormente alterado pelo Decreto nº 7.470, de 4 de maio de 2011, que instituiu o PAC 2.

Cabe ressaltar que, apesar da importância institucional, não é apenas a formalização legal da estrutura de gestão que garante seu funcionamento e sua eficácia, mas sim a prioridade política dada ao programa como parte de uma estratégia maior de investimento e desenvolvimento do país. Mas a partir dessa estrutura de gestão, pode-se dizer que o PAC, para além de seus propósitos econômicos, se constituiu como tentativa de reação aos desafios da implementação de políticas de infraestrutura derivados do ambiente político institucional brasileiro.

A principal novidade desse arranjo consistiu em envolver e comprometer coletivamente vários atores governamentais de diversos ministérios, agrupando-os em torno dos seguintes objetivos declarados: i) acelerar o ritmo de crescimento da economia; ii) aumentar o emprego e a renda; iii) diminuir as desigualdades sociais e regionais; e iv) superar gargalos de infraestrutura no país.

À luz do desenho institucional e da estrutura de gestão mencionadas, destaca-se que o PAC teve sua implementação viabilizada por um conjunto de alterações normativas e regulatórias, de caráter pretensamente sistêmico, que agiram de modo significativo sobre as condições de engajamento dos entes públicos federais, federativos (estados e municípios) e privados, as quais influenciaram positivamente as próprias condições de realização dos empreendimentos, ao menos durante o período aqui estudado, entre 2007 e 2014.

Evidentemente, nem todas as medidas aconteceram apenas em função do PAC, mas sem dúvida se deram no contexto positivo de influência mais geral do programa. Isto porque o PAC forjou uma mudança de postura do governo no sentido de buscar resolver de maneira proativa alguns dos entraves históricos do investimento e do crescimento no Brasil. E ainda que essa profusão legislativa tenha se dado em alguns casos de maneira circunstancial, ou seja, sem estudos prévios aprofundados e sem qualquer tipo de preocupação declarada, seja com a consistência legal ou macroeconômica entre as medidas, seja com o seu alinhamento político-institucional ou ideológico ao projeto de poder e de desenvolvimento em curso, o fato é que as medidas criaram um ambiente de transformação da relação do Estado com o mercado e com a própria sociedade, instaurando uma perspectiva real, primeiro, de preocupação com a implementação

de políticas públicas em várias áreas programáticas da atuação governamental e, segundo, de realização e cumprimento efetivo de objetivos, metas e prazos no âmbito da administração pública federal.

No que se refere ao monitoramento do PAC, ele é conduzido pela SEPAC, com foco na viabilização dos empreendimentos. Portanto, objetiva assegurar as metas do programa, gerenciar riscos à ação dos executores, identificar e promover soluções aos entraves que envolvem a execução e divulgar o andamento das ações do programa para a sociedade, por meio de balanços quadrimestrais de situação e andamento dos empreendimentos.

A condução do monitoramento se baseia na estrutura de gestão mencionada e ocorre em diversas frentes de atuação, desde o acompanhamento intensivo da SEPAC por meio, essencialmente, das salas de situação, até as dinâmicas que envolvem as especificidades de cada política durante a implementação. A sala de situação é o principal componente dessa atividade. Ela se constitui de instâncias temáticas permanentes, responsáveis pelo monitoramento periódico, geralmente mensal, das principais etapas de execução das obras e dos projetos que compõem o PAC. É composta pelos representantes do GEPAC, pelos órgãos executores e, em situações específicas, por outras instituições convidadas.

A análise detalhada das informações de monitoramento por uma rede de atores com saberes e responsabilidades diversas facilita a compreensão da realidade de execução da política e permite uma coordenação intragovernamental mais efetiva, com encaminhamentos assertivos e pactuados coletivamente. Tais resultados decorrem de uma conjunção de fatores, cada qual atuando sobre uma ou mais das etapas do ciclo de vida de um projeto típico de infraestrutura.

Entre tais fatores, cabem destacar: i) algumas atividades de monitoramento intensivo realizadas em conjunto com o TCU; ii) a criação de um grupo especial da Advocacia-Geral da União (AGU), responsável por acompanhar processos judiciais relacionados ao PAC; iii) a maior celeridade na transferência de recursos do PAC para estados e municípios, após terem recebido status de transferências obrigatórias da União; iv) a redução do tempo de liberação de recursos para obras de saneamento e habitação com contrapartidas de

estados e municípios; v) a identificação e classificação dos gastos do PAC como recursos não contingenciáveis do orçamento, e a sua retirada do cômputo do superavit fiscal primário anual; vi) a simplificação de procedimentos para o licenciamento ambiental; vii) aprimoramentos das modalidades e processos de licitações e contratações de obras públicas, notadamente a criação e expansão do Regime Diferenciado de Contratação (RDC) ao PAC; viii) finalmente, a recomposição da capacidade técnica e planejadora do Estado na elaboração, execução e acompanhamento dos projetos de infraestrutura, por meio da criação de novas empresas públicas, tais como a Empresa de Planejamento Energético (EPE, em 2003), a Empresa de Planejamento e Logística (EPL, em 2012), a Empresa Brasileira de Pesquisa e Inovação Industrial (Embrapii, em 2013), a Empresa Brasileira de Administração de Petróleo e Gás Natural, a Pré-Sal Petróleo S.A. (PPSA, em 2013), bem como a recomposição de quadros em carreiras estratégicas do Estado, tais como gestores públicos (EPPGG), analistas de finanças e controle (AFC), analistas de planejamento e orçamento (APO), técnicos de planejamento e pesquisa (TPP), além da criação das carreiras de analista técnico de políticas sociais (ATPS) e analista de políticas de infraestrutura (AIE) no âmbito do MP.

Passando aos resultados físico-financeiros do PAC, é possível afirmar que: *i*) o investimento federal capitaneado pelo PAC emulou o investimento próprio dos demais entes da Federação; e *ii*) o investimento público de fato operou como indutor do investimento privado. Tudo somado, a taxa de investimento global da economia brasileira cresceu de modo mais expressivo a partir de 2007, estabilizando-se em um patamar ainda aquém das necessidades do país, mas sem dúvida alguma, em nível superior à média histórica da década de 1990.

Os valores nominais mais que duplicam nas comparações ano a ano, em indicação clara de que o programa foi ganhando consistência e celeridade ao longo do tempo, tanto em sua capacidade de mobilização de *funding* como de gasto. Esse comportamento está diretamente relacionado, por um lado, ao ciclo de maturidade dos projetos de infraestrutura contemplados na carteira do PAC; e, por outro, ao conjunto de inovações regulatórias, institucionais e normativas já mencionadas. Juntos, ambos os aspectos produzem — e explicam — o impacto positivo sobre as capacidades

de planejamento e execução física e financeira do Estado, as quais foram (e são) não desprezíveis no que toca ao PAC.

Do ponto de vista das realizações físicas, são bastante expressivas as quantidades observadas em itens de acesso da população e das empresas a bens e serviços dependentes da expansão das redes de infraestrutura de transportes, energia e comunicações. Sem ser exaustivo, basta verificar que o número de bilhetes pagos em voos regulares nacionais, a movimentação de passageiros em aeroportos, a frota de veículos automotores, a movimentação de contêineres e cargas nos portos brasileiros, o número de unidades consumidoras de energia, o número de telefones móveis ativos e de assinantes de TV a cabo, apenas para ficar em algumas dimensões representativas da modernidade, mais que duplicaram no intervalo de uma década.

Da mesma maneira, é possível constatar a enorme ampliação da cobertura social havida no país, esta viabilizada por meio das políticas e programas de assistência e previdência social, trabalho e renda, saúde e educação, desenvolvimento urbano e agrário. Em todos esses casos, para além das concessões de bens e serviços finalísticos de natureza social, há que se levar em conta as respectivas redes de infraestrutura física necessárias ao atendimento dos diversos segmentos populacionais contemplados em cada caso. São equipamentos públicos que, embora diferentes e específicos em cada caso, guardam em comum o fato de precisarem estar fisicamente perto das pessoas para as quais se destinam, algo que não é trivial num país como o Brasil.

Sendo um país de dimensões continentais e com uma população estimada, em 2015, na casa dos 205 milhões de habitantes, trata-se, sem dúvida, de um enorme desafio político e econômico a provisão adequada desses bens e serviços à totalidade da população residente no país. Daí não só a necessidade, mas inclusive a urgência, de iniciativas governamentais que não se restrinjam à mera gestão (ainda que eficiente) das políticas e programas já existentes de infraestrutura econômica, social e urbana. Trata-se, na verdade, da necessidade e urgência de iniciativas mobilizadoras, como ou mais ambiciosas que o PAC, das capacidades estatais e instrumentos governamentais à disposição dos governos e a serviço do desenvolvimento nacional.

No fundo, é disso que se fala quando se aborda o PAC como iniciativa inovadora (ainda que insuficiente) de planejamento governamental e gestão pública de investimentos em infraestrutura no Brasil.

Como síntese das informações e argumentos anteriores, é possível afirmar haver uma correlação positiva (talvez até mesmo alguma causalidade) entre as realizações listadas e a melhoria efetiva nas condições de vida da população brasileira. Conclui-se, assim, que o PAC pode ter sido algo mais que um mero programa de reativação dos investimentos em infraestrutura e aceleração do crescimento econômico. Trata-se, adicionalmente, de programa de reativação do planejamento governamental e do protagonismo do Estado na indução e promoção do desenvolvimento nacional.

Não obstante, por razões cujas explicações extrapolam o escopo deste trabalho, a conjuntura brasileira (política e econômica) deteriorou-se em 2015, colocando dúvidas sobre a continuidade do processo de desenvolvimento inclusivo em curso desde 2003, no qual o vetor de investimentos em infraestrutura econômica, social e urbana, capitaneado pelo PAC desde 2007, era um dos eixos centrais do modelo. Diante do tamanho e complexidade das questões envolvidas, é claro que o norte da ação governamental recente — e o próprio PAC em particular — vivem sob constante ameaça. Riscos de diversas ordens ameaçam a sustentabilidade temporal e programática das políticas públicas prioritárias do governo brasileiro.

Mui brevemente, referimo-nos a um conjunto de fatores como:

- A persistência da crise econômica internacional que se arrasta desde 2008;
- A queda dos preços internacionais do petróleo, situação que se vê agravada, no caso brasileiro, por denúncias de corrupção envolvendo contratos superfaturados da Petrobrás, a principal empresa estatal nacional a compor o arranjo até aqui exitoso de recuperação de investimentos em infraestrutura no país;
- A sobreposição de crise hídrica e crise energética, afetando justamente a região Sudeste — vale dizer, a mais industrializada e populosa — do Brasil;

- Uma crise política decorrente do acirramento ideológico havido nas últimas eleições presidenciais brasileiras em 2014, e que se desdobra, desde 2015, em fortes tensões e descrédito intra e entre os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, todos envolvidos em casos de corrupção ativa ou passiva;
- Por fim, mas não menos importante, e sem pretender estender demasiadamente a lista, uma profunda crise de legitimidade e desconfiança sobre os principais meios de comunicação privados do país (televisões, rádios, jornais e revistas, impressos e eletrônicos), os quais vêm assumindo posicionamentos político-ideológicos abertamente oposicionistas ao governo, em particular ao Partido dos Trabalhadores, inclusive com feições golpistas em vários casos.

Como resultado, pode-se resumir a situação dizendo que a convenção de crescimento que ancorou a trajetória exitosa da economia brasileira entre 2007 e 2010 (período de vigência do PAC-1) pode ter se esgotado ou aguardando o desfecho de tais acontecimentos. De todo modo, nada do que venha a ocorrer invalida os argumentos apresentados neste trabalho com relação ao *peso econômico* e ao *papel político* fundamentais que o PAC induziu na reformatação do Estado brasileiro e na concepção e prática recentes do planejamento governamental no país.

De um lado, o *peso econômico* representado pela reativação do investimento como variável-chave da estratégia de crescimento recente; de outro, o *papel político* desempenhado pelo governo como incentivador de um programa que soube, a um só tempo, mobilizar parte da burocracia estatal — e as próprias empresas estatais e bancos públicos — em uma direção desejada, atrair o interesse empresarial privado (nacional e estrangeiro) e também o interesse de segmentos expressivos da sociedade que passaram a vivenciar melhorias em dimensões importantes do seu cotidiano (tais como emprego, renda, consumo, moradia, mobilidade etc.), decorrentes de ações e efeitos diretos e indiretos do PAC e de alguns outros programas governamentais correlatos.

SUMÁRIO EXECUTIVO